



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**EMENDAS PARLAMENTARES DE ORÇAMENTO E O PROGRAMA DE  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF - NO  
DISTRITO FEDERAL**

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

Brasília/DF

DEZEMBRO/2024

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

EMENDAS PARLAMENTARES DE ORÇAMENTO E O PROGRAMA DE  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF - NO  
DISTRITO FEDERAL

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 Weder de Oliveira

Brasília-DF  
DEZEMBRO/2024

**CLEITON DAS CHAGAS FERNANDES**

EMENDAS PARLAMENTARES DE ORÇAMENTO E O PROGRAMA DE  
DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF – NO  
DISTRITO FEDERAL

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Weder de Oliveira – Orientador - IDP

---

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro - IDP

---

Prof. Dr. Rodrigo Oliveira de Faria - USP

**Agradecimentos**

Teria muito e muitos para agradecer, mas vou pedir licença a vocês para fazer somente três agradecimentos, na certeza que ao final, terei a compreensão de todos.

Como em tudo que faço na vida, primeiro quero agradecer a Deus, pela oportunidade, pela força e por ter me guiado até o fim desta jornada, sem a luz do Criador, certamente não teria atravessado esse caminho nada fácil, mas, aqui estamos, então, a ti Senhor, “*quero te agradecer, por tudo que tens feito e por tudo que vais fazer*”.

Agora queria agradecer ao Senhor meu Pai (*in memoriam*) fonte de inspiração, pessoa que sempre teve orgulho de todas as conquistas do seu filho. Pai forte, provedor, defensor da família, vigilante dos bons costumes, exigente quando tinha que ser e amoroso o tempo todo. Chegamos novamente meu querido Pai, obrigado por se orgulhar do seu filho, que sempre vai ter orgulho do seu Pai.

A partir daqui, expresso minha gratidão à minha maior fonte de amor: minha doce e maravilhosa mãe. Quando comecei essa jornada, em meados de 2023, ainda estávamos juntos, de mãos dadas, fomos até junho de 2024, você sempre orgulhosa, as vezes crítica, mas sempre me apoiando. No curso natural da vida, mesmo que seja difícil de entender, acabamos perdendo que tanto amamos, sim, Deus chamou a Senhora, amém! Sei que sua missão chegou ao fim, a Senhora foi brilhante na sua trajetória, sou só orgulho. Tentei ser o melhor filho possível, mas, a Senhora, de forma muito fácil, conseguiu ser a melhor mãe. Chegamos juntos até aonde foi possível, claro, seria ótimo ter ido um pouco mais além, contudo, não nos cabe questionar, apenas entender.

Na força do amor verdadeiro, dedico e agradeço tudo a vocês, a Deus nosso criador, a meu Pai herói Agostinho (*in memoriam*) e a você minha maravilhosa mãe, nossa doce e simpática Dona Maria de Jesus (*in memoriam*). O amor de vocês foi tão intenso que me fez chegar até aqui. O B R I G A D O.

**RESUMO**

Esta dissertação realizou uma análise das emendas parlamentares de orçamento no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), tendo como foco as propostas que destinaram recursos para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Nos últimos anos, observou-se um crescimento substancial no direcionamento de recursos para este Programa, representando, em média, 23% do total de emendas. A pesquisa buscou compreender os fatores políticos e administrativos que levaram os parlamentares a priorizarem o PDAF, avaliando os níveis burocráticos operacionais e a flexibilidade proporcionada pela descentralização financeira no gerenciamento dos recursos públicos. Por meio de uma abordagem metodológica analítica, de natureza qualitativa e quantitativa, o estudo utilizou documentos oficiais, normativos, além de entrevistas com agentes do Poder Legislativo e gestores envolvidos no processo. No contexto da pesquisa, foram analisados os aspectos legais, administrativos e de execução orçamentária. Da mesma forma, foi avaliado o processo legislativo e seus desdobramentos na aprovação das normas de planejamento distrital. A análise incluiu as alterações e inserções realizadas por meio de emendas parlamentares, o que foi fundamental para alcançar os resultados obtidos. Esse exame permitiu refletir sobre a forma como a política orçamentária local influencia as escolhas dos legisladores e, em contrapartida, como tais escolhas impactam a gestão da educação no DF. Verificou-se que as decisões parlamentares relativas à distribuição de recursos para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) foram fundamentadas em fatores de ordem política, eleitoral, regional, geográfica e classista. Sob a perspectiva técnico-administrativa, a utilização de sistemas operacionais, em conjunto com normativos locais específicos, teve desempenho crucial nos processos decisórios referentes ao aporte de recursos. Esses mecanismos proporcionaram maior agilidade na gestão das emendas, simplificando etapas burocráticas e influenciando diretamente tanto o processo de indicação das emendas quanto os índices de execução orçamentária. Os resultados sugerem que o PDAF, ao longo dos últimos anos, tornou-se uma ferramenta orçamentária importante para atuação política dos parlamentares distritais, reverberando na geografia eleitoral e nos planejamentos quantitativos de emendas as Leis Orçamentárias.

Palavras-chave: Descentralização Financeira; Emendas Parlamentares; Planejamento; Fatores Políticos e Administrativos.

## **ABSTRACT**

This dissertation carried out an analysis of the parliamentary budget amendments within the scope of the Legislative Chamber of the Federal District (CLDF), focusing on the proposals that allocated resources to the Administrative and Financial Decentralization Program (PDAF). In recent years, there has been a substantial growth in the allocation of resources to this Program, representing, on average, 23% of the total amendments. The research sought to understand the political and administrative factors that led parliamentarians to prioritize the PDAF, evaluating the operational bureaucratic levels and the flexibility provided by financial decentralization in the management of public resources. Through an analytical methodological approach, of a qualitative and quantitative nature, the study used official and normative documents, as well as interviews with agents of the Legislative Branch and managers involved in the process. In the context of the research, the legal, administrative and budget execution aspects were analyzed. Likewise, the legislative process and its consequences in the approval of district planning standards were evaluated. The analysis included the changes and insertions made through parliamentary amendments, which was fundamental to achieve the results obtained. This examination allowed us to reflect on how local budget policy influences the choices of legislators and, on the other hand, how such choices impact the management of education in the Federal District. It was found that the parliamentary decisions regarding the distribution of resources for the Administrative and Financial Decentralization Program (PDAF) were based on political, electoral, regional, geographic and class factors. From the technical-administrative perspective, the use of operational systems, together with specific local regulations, played a crucial role in the decision-making processes regarding the allocation of resources. These mechanisms provided greater agility in the management of amendments, simplifying bureaucratic steps and directly influencing both the process of indicating amendments and the budget execution indexes. The results suggest that the PDAF, over the last few years, has become an important budgetary tool for the political performance of district parliamentarians, reverberating in the electoral geography and in the quantitative planning of amendments to the Budget Laws.

Keywords: Financial Decentralization; Parliamentary Amendments; Planning; Political and Administrative Factors.

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS**

## GRÁFICOS

Gráfico 1	Recursos PDAF – LOA 2024	41
Gráfico 2	PDAF X LOA – 2024	42
Gráfico 3	Emendas Liquidadas - 2021	68
Gráfico 4	Emendas Liquidadas - 2022	74
Gráfico 5	Emendas Liquidadas – 2023	82
Gráfico 6	Execução do PDAF Evolução Emendas Parlamentares	84

## FIGURAS

Figura 1	Funcionamento das emendas parlamentares	49
Figura 2	Prazos de Encaminhamento – Normas de Planejamento – Poder Executivo	55
Figura 3	Ilustração do Ciclo de Planejamento	56
Figura 4	Tramitação – Formato sintético	58
Figura 5	Guia de Tramitação de Proposições	58

## QUADROS

Quadro 1	Receita Corrente Líquida X Emendas Orçamentárias	61
Quadro 2	Receita Corrente Líquida X Emendas Individuais	61
Quadro 3	Emendas ao PLOA 2021 – Decisão Colégio de Líderes	64
Quadro 4	Perfil das Emendas 2021	65
Quadro 5	Emendas PLOA X PDAF 2021 – Maiores Dotações	67
Quadro 6	Emendas ao PLOA 2022 – Decisão Colégio de Líderes	69
Quadro 7	Perfil das Emendas 2022	70
Quadro 8	Emendas PLOA X PDAF 2022 – Maiores Dotações	73
Quadro 9	Perfil das Emendas 2023 – Deputados reeleitos e novos eleitos	78
Quadro 10	Perfil das Emendas 2023 – Deputados não eleitos em 2022	79
Quadro 11	Emendas ao PLOA 2023 – Decisão Colégio de Líderes	79
Quadro 12	Emendas PLOA X PDAF 2023 – Maiores Dotações	81
Quadro 13	Execução do PDAF 2015 a 2024	83
Quadro 14	Movimentações de Recursos do PDAF via SISCONEP	87

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEOF	Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental
GDF	Governo do Distrito Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LOA	Lei Orçamentária do Distrito Federal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDAF	Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PPA	Plano Plurianual
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
RICLDF	Regimento Interno da Câmara Legislativa
SEEC	Secretaria de Estado de Economia – DF
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SEPLAD	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão
RCL	Receita Corrente Líquida
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UEX	Unidade Executora
UEXL	Unidade Executora Local
UEXR	Unidade Executora Regional

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 Orçamento Público – Ferramenta de Planejamento Estatal	17
2.2 Emendas Parlamentares - Mecanismo de representatividade	19
2.3 Fragilidades geradas pela dupla função parlamentar - Representação e Fiscalização	21
2.4 Emendas Parlamentares sob a ótica da Política Redistributiva	23
2.5 Emenda Constitucional 86/2015 - Emendas Impositivas	25
2.6 Emendas Orçamentárias - Vulnerabilidade e favorecimento	27
3. METODOLOGIA	29
3.1 Da natureza e abordagem da pesquisa	29
3.2 Sobre a fundamentação empírica-Dados e instrumentos de coleta	33
3.3 Da análise dos dados e verificação das hipóteses	36
4. FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DO PDAF	37
4.1 Dinâmica e funcionamento do PDAF	38
4.2 O PDAF no âmbito do Poder Executivo - Secretaria de Estado de Educação	40
4.3 Critérios utilizados pela Secretaria de Estado de Educação na identificação das mandas e repasse dos recursos do PDAF às unidades	43
4.4 Outras descentralizações e o PDAF Distrital	46
4.5 Conceituando as Emendas Parlamentares - Fonte de Financiamento do PDAF	48
5. SISTEMA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO ESTATAL E O PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA - PDAF	52
5.1 Processo Legislativo – Emendas para o PDAF – Distrito Federal	56
5.2 Emendas Parlamentares de Orçamento na LOA/DF	60
5.3 Projeto de Lei Orçamentária - Rito, alterações e emendas	61
5.3.1 Tramitação e alteração ao PLOA	61
6. EMENDAS AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS - 2021 A 2023	64
6.1 Emendas ao PLOA - 2021	64
6.1.1 PLOA 2021 - Emendas destinadas ao PDAF	66
6.2 Emendas ao PLOA - Ano 2022	69
6.2.1 PLOA 2022 - Emendas destinadas ao PDAF	72
6.3 Emendas ao PLOA - Ano 2023 - Nova Legislatura	75
6.3.1 Perfil das Emendas ao PLOA 2023	79
6.3.2 PLOA 2023 - Emendas destinadas ao PDAF	80
7. EVOLUÇÃO DO PDAF - ÚLTIMOS DEZ ANOS	83
8. MOVIMENTAÇÕES DOS RECURSOS DO PDAF - SISCONEP	85

9. A DESTINAÇÃO PREFERENCIAL DE EMENDAS AO PDAF - ANÁLISES E EVIDÊNCIAS	89
9.1 A Geografia da Distribuição dos Recursos do PDAF	90
9.2 Orientações e Preferências Políticas na Distribuição dos Recursos do PDAF	92
9.3 A Prevalência do PDAF Sob as Demais Emendas - Identificação dos Motivos	94
10. CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS	107
ANEXOS	113
Anexo I - Entrevista - questionamentos - encaminhados à área técnica da Secretaria de Estado de Educação	113
Anexo II - Entrevista – questionamentos – encaminhados diretamente com a Senhora Secretária de Estado de Educação	116
Anexo III - Solicitações encaminhadas ao Sistema de Ouvidoria do Distrito Federal relativas as informações do Sistema de Acompanhamento de Emendas Parlamentares - SISCONEP	119
Anexo IV - Entrevistas encaminhadas aos Deputados Distritais – Câmara Legislativo do DF	120
Anexo V - Cronograma de Eventos – PLOA 2023 – DCL n. 199, de 30/9/2022 – CLDF	126
Anexo VI - Decisão do Colégio de Líderes – PLOA 2023 - DCL n. 199 de 30/9/2022 – CLDF	128



## 1 INTRODUÇÃO

Em plano inaugural releva destacar que o tema estudado se desdobra da política pública educação, pauta relevante e densamente levantada pelas esferas que discutem atuação governamental e demais assuntos de ordem social e coletiva.

Educação, saúde e segurança pública são exemplos de agendas que demandam constantemente os entes federados, fazem parte do planejamento governamental e constam sempre como propostas e programas de agentes públicos que ocupam cargos de natureza política e executiva.

Ao destacar a educação, temos nesta variável uma importante área pública de atuação, considerada pelos especialistas como arrimo de transformação social. Por certo, a base das sociedades historicamente desenvolvidas têm seus pilares firmados em um bom sistema educacional, que alcança todos os níveis, partindo da alfabetização, estendendo-se até o estágio das pesquisas avançadas que são desenvolvidas em programas de pós-graduação.

No escopo do presente trabalho, foram alisadas as emendas parlamentares de orçamento na perspectiva do Distrito Federal, tendo como pilar o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, aqui conceituado nos termos do Manual de Procedimentos do PDAF, disponibilizado eletronicamente pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, vejamos:

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) é um mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, visando fomentar a autonomia para o desenvolvimento de iniciativas que possam contribuir na melhoria da qualidade de ensino e no fortalecimento da gestão democrática no Distrito Federal<sup>1</sup>.

Em breve definição, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF é um modelo de transferência de recursos, ancorado em previsões constitucionais, utilizado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, que consiste na descentralização de recursos financeiros para unidades escolares e ou coordenações regionais de ensino, possibilitando a estas fazerem o atendimento de forma direta de suas necessidades específicas, privilegiando o princípio de agilidade, sem dispensar os ritos legais e burocráticos que o Estado deve observar. (Distrito Federal, 2017).

---

<sup>1</sup> DISTRITO FEDERAL - Manual de procedimentos do Programa de Descentralização Administração e Financeira – PDAF- Secretaria de Estado de Educação – 2021. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/confira-aqui-o-guia-para-utilizacao-do-pdaf/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

Dentro desta perspectiva, de forma complementar, este importante programa atende uma comunidade escolar composta de 472.000 (quatrocentos e setenta e dois mil estudantes), distribuídos em 911 unidades escolares<sup>2</sup> e um efetivo docente de 23 mil profissionais, sendo considerada uma das maiores redes de ensino do País.

Os modelos de descentralização administrativa e financeira, potencialmente têm a capacidade de fortalecer a gestão escolar participativa, repercutindo no planejamento das ações. Programas descentralizadores como o PDAF fomentam esta participação popular sob os vieses da comunidade escolar, quando da execução dos recursos, e, também, sob o ponto de vista político, quando ocorre o aporte financeiro via emendas parlamentares. Em importante reflexão acadêmica, assevera Lima (2024).

Tem-se como pressuposto geral a ideia de que os processos de construção da escola ideal constituem-se em transformá-la num espaço de democratização das decisões e participação coletiva na realização das atividades nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Os princípios para a gestão financeira estão formalmente assentados na descentralização da gestão escolar.

A gestão do sistema educacional, fundamentada no diagnóstico da realidade escolar, envolve a definição de objetivos claros e a elaboração de um planejamento eficaz. A participação ativa da comunidade é essencial nesse processo, contribuindo para a busca de soluções e alternativas que visem o melhor funcionamento das unidades. Nesse contexto, avaliou a pesquisa os aspectos da implementação do programa de descentralização de recursos financeiros no âmbito da Secretaria de Educação do Distrito Federal, aferindo a importância das transferências via emendas parlamentares de orçamento.

Por ter características impostas pela Constituição Federal de cidade estado, o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Educação, administra a gestão de todas as etapas do ensino, sendo educação básica, educação infantil, ensino fundamental e médio. Esta situação difere a Capital da República das demais unidades da federação onde os municípios ficam comprometidos com a educação infantil e o ensino fundamental, os estados por sua vez, ficam responsáveis pelo chamado ensino médio.

O Distrito Federal, em razão de sua condição constitucional, recebe, de forma excepcional, transferências orçamentárias provenientes do Fundo Constitucional - FC, que complementam as fontes de financiamento local, inclusive na área da educação. Esses

---

<sup>2</sup> DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/dados-da-educacao-df/> - Acesso em: 19 set. 2024.

recursos são somados à arrecadação própria do DF, compondo o orçamento da unidade federativa. O presente estudo detalha as fontes de recursos que sustentam o orçamento da Secretaria de Estado de Educação, destacando especialmente aquelas que financiam o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF.

Embora os recursos do Fundo Constitucional sejam significativos e fundamentais para custear diversas iniciativas educacionais, eles não financiam o PDAF. Por ser um programa de natureza distrital, seu financiamento é exclusivamente composto por recursos originários da Secretaria de Estado de Educação, complementados por dotações oriundas de emendas parlamentares. Esse modelo de financiamento reforça a dependência do PDAF das decisões orçamentárias distritais e da articulação com o legislativo local.

No que diz respeito ao financiamento das políticas públicas e ao funcionamento do Governo Distrital, além do Fundo Constitucional, o Distrito Federal também conta com outras fontes de transferências da União, como o Fundo de Participação dos Estados FPE, o Fundo de Participação dos Municípios FPM e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundef. A exemplo do Fundo Constitucional, o Fundef tem seus valores carimbados para atender políticas públicas de educação, entretanto, não constam como parte financiadora do PDAF, conforme se verificou durante as análises da pesquisa.

O PDAF, portanto, é sustentado exclusivamente por recursos originários do orçamento da Secretaria de Estado de Educação e por emendas parlamentares, ambas derivadas da arrecadação própria do Governo do Distrito Federal. Por essa característica, o programa depende diretamente das decisões orçamentárias e da articulação política local para garantir a continuidade de seu financiamento. Essa estrutura orçamentária enfatiza a relevância da gestão eficiente dos recursos próprios e da relação com o legislativo distrital.

Importa destacar que esta pesquisa avaliou o contexto das destinações de recursos orçamentários via emendas parlamentares para o PDAF, focando na busca de evidências que esclarecessem os motivos da notada prevalência de encaminhamento das proposições para o modelo de descentralização.

Sob a perspectiva numérica, as emendas parlamentares incluídas nas Leis Orçamentárias do Distrito Federal nos últimos três anos (2021, 2022 e 2023) revelam que 23% das escolhas dos Deputados Distritais foram destinadas ao PDAF. Em seguida, destacam-se as emendas voltadas para Projetos Culturais, com 5%, e para Transferências Financeiras a Entidades do MROSC, com 2%. Esses dados serão melhor detalhados posteriormente.

Não obstante, para encontrar respostas as citadas evidências numéricas de destinação, foi necessário analisar o contexto do processo legislativo, bem como o ciclo técnico orçamentário, sendo indispensável a verificação das ferramentas de planejamento estatal, quais sejam: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, matrizes que fundamentam o processo orçamentário onde estão incluídas as emendas.

Ao considerar as descentralizações por meio de emendas orçamentárias, por se tratar de prerrogativa parlamentar, além de verificar o alinhamento com a base técnica legal, ao buscar responder as indagações vindas do problema de pesquisa, foi indispensável promover uma avaliação sob os vieses de ordem política, observando a temática sob as perspectivas qualitativas e quantitativas, a fim de entender/identificar as intenções dos representantes quando da destinação preferencial para o programa de descentralização.

Acerca da justificativa de pesquisa, o significativo interesse observado nas emendas parlamentares destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) durante a tramitação dos Projetos de Lei Orçamentária Anual PLOA na Câmara Legislativa, apresenta-se como forte motivo para buscar entender este fenômeno que alcança elementos de ordem técnica e política.

As emendas parlamentares são instrumentos que facultam aos Deputados promover indicações e ou alterações nos orçamentos de determinado exercício<sup>3</sup>. Conforme adiante se expõe, são valores públicos de grande monta que podem trazer benefícios diretos para setores específicos, comunidades, programas sociais, políticas públicas dentre outras ações relevantes. Identificar as bases fundamentais e examinar os critérios dentro do âmbito do processo legislativo, investigando as fases de definição e aprovação das emendas, especialmente aquelas direcionadas ao PDAF, são iniciativas que reforçam os objetivos trazidos neste trabalho.

É relevante o fato das emendas, dentre outras funções, servirem como instrumentos de representação popular, congruentes com a doutrina majoritária, a qual, entende o Poder Legislativo como órgão democrático, detentor das seguintes missões: de representação; “participar da elaboração das leis e de fiscalizar ou controlar os demais poderes”. Em síntese, cabe ao Parlamento os papéis de representação, fiscalização e legiferante, Assis (2012, p. 9).

Sanches (2004, p. 132 e 133) assevera que emenda ao Projeto de Lei Orçamentária [...] é o meio pelo qual os Parlamentares e órgãos do Poder Legislativo (comissões e bancadas)

---

<sup>3</sup> BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao> - acesso em: 12 mar.2023.

atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual. Nesse mesmo contexto, em associação a doutrina, pode-se acrescentar que é o meio pelo qual os Parlamentares atendem suas bases eleitorais, incluindo recursos orçamentários de forma específica e pontual, se afastando parcialmente do conceito de coletividade na forma plena.

É importante conhecer os conceitos do PDAF como um programa governamental que disponibiliza recursos financeiros de forma descentralizada para unidades de ensino. De posse dos recursos, podem os dirigentes atuar diretamente na contratação de serviços, aquisição de bens móveis, reforma de imóveis e aquisição de materiais de consumo. Todo esse processo é feito de forma simplificada, ficando a cargo do ordenador/diretor do colégio a responsabilidade pela contratação e prestação de constas<sup>4</sup>.

O objetivo geral da pesquisa é justamente analisar as indicações expressivas dos recursos públicos na forma de emendas parlamentares, destinadas ao complexo educacional do Distrito Federal na forma de orçamento carimbado para o PDAF. O trabalho tem como interpelação principal o seguinte: o que tem motivado a alocação expressiva de recursos orçamentários – emendas parlamentares – no Programa de Descentralização Distrital – PDAF?

Como objetivos específicos, busca a pesquisa: i) identificar a alocação de recursos para o PDAF nas leis orçamentárias por meio de emendas parlamentares, exercícios 2021, 2022 e 2023; ii) verificar os percentuais de execução das emendas de PDAF, observada as diretrizes estabelecidas pelo ciclo de execução orçamentária; iii) fazer um mapeamento e identificação das emendas constantes das leis orçamentárias no período destacado, comparando os percentuais destinados a outros programas em razão do PDAF, buscando entendimentos das citadas preferências na alocação; iv) fazer o cruzamento dos dados identificando a “geografia” e destinação dos recursos e suas repercussões nos aspectos políticos e burocráticos.

Na estruturação da pesquisa, foram formuladas duas hipóteses. A primeira delas sugere que os parlamentares preferem destinar recursos ao PDAF devido aos elevados índices de execução desse programa. Buscou-se verificar se a simplificação burocrática e a facilidade na execução das emendas do PDAF, proporcionadas pelas flexibilidades do sistema técnico-operacional, poderiam estar entre as principais causas para o aumento expressivo da

---

<sup>4</sup> DISTRITO FEDERAL. Manual de Procedimentos – Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF – disponível em: [https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Procedimentos-PDAF-2021\\_30-abr21-1-1.pdf](https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Procedimentos-PDAF-2021_30-abr21-1-1.pdf) - acesso em: 12 mar. 2023.

alocação de recursos por meio dessa forma de descentralização.

A descentralização via PDAF, em sua dimensão parlamentar, tem seus posicionamentos/comportamentos ajustados em conformidade com as intenções políticas de cada indicante, podendo repercutir diretamente no volume de recursos direcionados para cada região e ou unidade de ensino.

No contexto da geografia política, associada a capilaridade eleitoral, a segunda hipótese desta pesquisa foi formulada objetivando verificar se a discricionariedade conferida aos parlamentares distritais na destinação e gestão de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA influenciou na distribuição regional de recursos e nas escolhas das unidades de ensino beneficiadas pelo PDAF. Nesta mesma linha de hipótese, buscou-se verificar se esta discricionariedade política dos deputados distritais impactou na quantidade de recursos destacados para o Programa e nos percentuais efetivamente executados.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Orçamento Público – Ferramentas de Planejamento Estatal**

O orçamento público compõe a tríade de planejamento estatal, qual seja, Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Partindo destas três ferramentas as unidades da federação planejam e executam todas as suas ações – políticas públicas; programas de governo; ações estratégicas; dentre outras, incluindo-se aqui as emendas orçamentárias.

De forma específica o orçamento público é a ferramenta de planejamento estatal que traz em seu escopo detalhamento dos recursos/receitas que devem ser arrecadadas e, ao mesmo tempo, é também a ferramenta que detalha a destinação dos recursos. Em síntese, o orçamento das unidades federadas estima a receita e fixa a despesa, mediante autorização legislativa. Bem ensina a doutrina de Sanches (2004, p. 241) na obra *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*:

Orçamento – Termo que expressa, em sentido amplo, a ideia de computar, de avaliar, de calcular, em relação à previsão (realização de estimativas) do comportamento provável das receitas e dos gastos, de qualquer atividade econômica de um ente público ou privado, um certo período de tempo.

Por se tratar de uma ferramenta de planejamento, a elaboração e o encaminhamento das propostas orçamentárias para apreciação do Poder Legislativo é prerrogativa – competência privativa<sup>5</sup> - do Poder Executivo.

Faria (2023, p. 260) registra que o orçamento público possui um caráter essencialmente autorizativo, ou seja, o Poder Legislativo limita-se a autorizar as despesas que o Poder Executivo pode realizar. Em outras palavras, as dotações orçamentárias seriam interpretadas como tetos ou limites máximos, cabendo ao Poder Executivo a decisão de executar ou não a despesa previamente estipulada. Nesse mesmo sentido asseveram Viana e Cruz (2020, p. 6):

O poder público brasileiro, após a aprovação do orçamento público, não está vinculado a aquela peça totalmente. Ele não é obrigado a cumprir à risca tudo o que está no orçamento público, até porque alterações podem ser feitas, pois novas necessidades podem surgir e necessidades anteriores podem desaparecer, ou seja, o orçamento pode sofrer modificações. Por isso, ele não é imutável, **e sim uma peça dinâmica e isso o torna autorizativa**, com permissão de execução de despesas. (Grifo nosso).

Com a evolução do arcabouço legislativo do orçamento, mudanças constitucionais introduziram uma variável significativa nas espécies orçamentárias. Para além do conceito autorizativo, emergiu o modelo impositivo. Diferentemente do orçamento autorizativo, o modelo impositivo sustenta que "a programação orçamentária aprovada deve ser obrigatoriamente executada, ou seja, sua implementação não é facultativa" (Gaspari, 2021, p. 2). São Exemplos de orçamentos impositivos no âmbito do Distrito Federal: despesas com investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino e ações em serviço público de saúde e infraestrutura urbana.<sup>6</sup>

Na esteira da tramitação da Lei Orçamentária consta previsão constitucional que os parlamentares são legitimados, na forma de representantes da sociedade, para apresentarem emendas ao orçamento, propor ajustes, alterações e ou destinação de valores para programas e políticas públicas, devendo observar os limites estabelecidos pela Lei Orgânica do Distrito Federal, Regimento Interno da Câmara Legislativa e demais normativos federais.

Consoante artigo da Lei Orgânica do Distrito Federal acima referenciado, as emendas orçamentárias são tratadas na forma da lei específica. Importante dizer que estes dispositivos

---

<sup>5</sup> Inciso XXIII do art. 84 c/c incisos I, II e III do art. 165 da CRFB/1988.

<sup>6</sup> DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. 7ª. Ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2018. Art. 150, § 16º, Inciso I.

recebem os mesmos encaminhamentos e tramitação que requer a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Faculta-se aos governos que, no decorrer dos exercícios, façam movimentações orçamentárias, alterando os valores autorizados e inicialmente aprovados, na forma das necessidades, conveniência e oportunidade estatal. As citadas movimentações são efetivadas no modelo de créditos orçamentários, encaminhados via projeto de lei, privativamente pelo Chefe do Executivo, analisados e aprovados em maioria simples pelo Parlamento, podendo este último incluir sugestões e ou movimentações na forma de emendas.

No contexto de possibilidades do Parlamento, quando o assunto é emenda ao orçamento, são os parlamentares autorizados a inserir modificações na Lei Orçamentária em todas as suas fases, seja durante a tramitação original, momento de Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA ou no decorrer do exercício, nos já citados créditos adicionais.

Recursos com destinação para manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas, cultura, saúde, segurança, áreas sociais foram apontados como preferências nas emendas protocoladas na Câmara Distrital do DF. Entretanto, nos últimos anos foi possível constatar uma prevalência exponencial por recursos carreados para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF da Secretaria de Estado de Educação.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou fazer uma análise das emendas parlamentares de orçamento endereçadas ao PDAF, a fim de entender a dinâmica e o modelo ora em crescimento dentro do sistema de planejamento governamental.

## **2.2 Emendas Parlamentares – Mecanismos de representação**

Emendas parlamentares são importantes mecanismos utilizados pelos membros das casas legislativas, previstos a todos os entes – União, Estados e Municípios. Estes dispositivos direcionam recursos públicos para áreas determinadas, para políticas públicas, projetos ou entidades do terceiro setor - organizações sociais e assemelhadas.

No mesmo contexto, trata-se de ferramenta legislativa que dimensiona a função parlamentar de representação, refletindo por vezes, os anseios de determinadas comunidades ou grupos sociais que reverberam em seus representantes suas reivindicações, dentre outras possibilidades, em emendas parlamentares.

Todos os setores da sociedade demandam a execução de políticas públicas, as necessidades iminentes requerem sempre respostas e entregas do poder público. Diversos são os fatores que influenciam na construção destas políticas, sendo que estes implicam

diretamente no modelo de planejamento estatal. Orçamento público é um dos pilares do planejamento de qualquer governo. Esta imprescindível variável de governança repercute em todos os poderes, no Executivo como função privativa e no Legislativo com a participação popular, elencando aos seus representantes as prioridades no formato de emendas, Rymao *et al* (2019, p. 34).

As definições havidas quanto a alocação de recursos advindos de emendas parlamentares são prerrogativas dos representantes eleitos. De toda sorte, são vários os critérios que se observam para tais escolhas, sendo a conveniência política a mais explícita.

Em alguns casos, a participação da comunidade se acentua com a formatação de plenárias onde o chamado Orçamento Participativo se faz regra. Este modelo de indicação popular de recursos é destacado por Rymao *et al* (2019, p. 34), ressaltando tratar-se de “uma estratégia que valoriza a democracia direta no processo de planejamento das ações públicas”. Contudo, a mesma doutrina também destaca que o citado modelo pode sofrer com a pressão de grupos organizados e de interesses, que, nem sempre são os mesmos da coletividade, repercutindo em déficit de credibilidade.

No modelo de participação e definições de políticas públicas, importante chamar atenção para as estratégias de *advocacy*. Na literatura de Morgado *et al* (2019, p. 7) consta a seguinte definição desse modelo:

Advocacy é o conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações.

A promoção da participação democrática é ponto crucial. Processos participativos que incluam uma ampla gama de vozes da comunidade escolar asseguram que as decisões reflitam as necessidades e prioridades de todos os envolvidos.

Sob ótica do modelo de *advocacy*, a dinâmica do Programa de Descentralização e Administração Financeira (PDAF) do Governo do Distrito Federal revela como os grupos de interesse se movimentam de maneira estratégica para direcionar recursos a unidades escolares específicas. Esses grupos, que possuem maior organização e capacidade de articulação, frequentemente incluem associações de pais e mestres, lideranças comunitárias, associações de bairros e empresas locais. Utilizando seu poder de influência, esses coletivos garantem que os recursos do PDAF sejam alocados de acordo com suas prioridades. As definições alocativas das emendas no âmbito do Parlamento, tendem a levar em consideração os anseios

e as pontuações dos grupos organizados, reverberando na dinâmica de distribuição dos valores do PDAF.

Não restam dúvidas que a participação direta do cidadão nas definições de políticas e prioridades é condicionante para a efetivação dos pleitos. O modelo de representatividade adotado no País, permite que delegados executem as demandas coletivas junto aos órgãos do Estado. Não obstante, o alto grau de tecnicidade e complexidade, aliados a falta de informação que envolve o planejamento público, acabam por inibir o cidadão “comum” de participar do processo, deixando algumas margens para frustrações nas entregas esperadas, assim aduzem Souza e Silva (2017, p. 208).

Neste contexto, é viável correlacionar a variável das emendas parlamentares com as transferências ou descentralizações de recursos direcionados a entidades e, mais especificamente, no âmbito do Programa de Descentralização Financeira - PDAF, com as escolas e regionais de ensino.

Em conformidade com as normas que regem o planejamento público, a alocação de recursos pelos Deputados Distritais para o PDAF só pode ser realizada por meio de emendas individuais no orçamento, não havendo outra alternativa. Embora esses recursos tenham destinação específica desde sua origem, não estão isentos de cumprir os requisitos técnicos exigidos no contexto orçamentário.

### **2.3 Fragilidades geradas pela dupla função parlamentar – Representação e fiscalização.**

As emendas parlamentares de orçamento são espécies do gênero orçamento público e se revestem de expressivos valores. No âmbito do Distrito Federal, na Câmara Legislativa, estes dispositivos montam em média, R\$ 600 milhões ano. Ao se considerar o todo, é razoável entender que as fases processuais, do planejamento a execução, devem receber dos órgãos de controle e dos demais observadores uma especial atenção.

Orçamento público, vulnerabilidade, corrupção e controle são expressões que tendem a ser associadas ao setor público. Esta é a impressão que se tem ao acompanhar o noticiário, a mídia e manifestações espontâneas da sociedade, quase senso comum. É neste viés que o modelo de representação por emendas sofre suas desconfianças de efetividade.

Segundo Sodré *et al* (2010, p. 3) “diversos episódios de escândalos [...] sugerem ligação entre transferências orçamentárias via emendas parlamentares e corrupção no Brasil”. Para estes autores, existem posições doutrinárias que divergem quanto a importância das emendas como instrumento democrático. Enquanto parte da doutrina assevera as emendas

como “parte legítima de sistema de representação democrática”, outras vertentes rejeitam, sob o prisma da dificuldade de fiscalização e da associação a incontáveis históricos de desvios de recursos e finalidades, prejudicando o objeto finalístico Sodré *et al* (2010, p. 6).

As prerrogativas dos parlamentos no Brasil de representação e fiscalização acabam por se complementar no contexto das emendas. Conforme referido anteriormente é possível que representantes movimentem quantias públicas consideráveis por meio de emendas. No contexto específico do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, utilizado na Secretaria de Estado de Educação do Governo do Distrito Federal, da mesma forma que os recursos são indicados na conveniência dos mandados, cabem também aos próprios indicantes, sem prejuízo de outros órgãos, as funções de acompanhar e fiscalizar. Esta dupla função, representativa e de acompanhamento, pode macular a rotina técnica, ferir princípios da administração pública e reverbera diretamente nos resultados, com repercussão em diversas etapas do processo – do planejamento a execução.

A dupla função do Parlamento Distrital acima descrita é recorrentemente reafirmada nos normativos editados pela CLDF, em exemplo recente, por meio do Ato da Mesa Diretora nº 181/2023 é possível verificar tal afirmativa:

A Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF tem a missão de representar a população, legislar, fiscalizar o Poder Executivo com independência, aprimorar e acompanhar políticas públicas com ética, transparência, excelência e ampla participação popular, para fortalecer a democracia, impulsionar o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida do Distrito Federal. (Distrito Federal, 2013).

Nesse contexto, é possível entender uma discrepância de método, uma vez que, o mesmo ator pode ter as funções de planejar – emenda orçamentária -, indicar a sua utilização e fazer a fiscalização da execução junto ao Poder Executivo, com prerrogativas de aprovar ou não as contas prestadas. A discricionariedade de participar de todas as etapas do processo, ao mesmo tempo que podem servir como incentivo e fomento do processo de representação, no caso das emendas de orçamento, também podem sofrer um efeito reverso. Conforme aduz Sodré *et al*, (2010, p. 7), “o aumento do poder discricionário, sem a devida assistência quanto à melhor forma de sua aplicação e sem o controle necessário, tende a gerar corrupção e ineficiência crescentes no governo local”.

Buscar o equilíbrio entre as funções do parlamento deve ser a máxima perseguida, o poder da representação não pode ser enxergado de forma negativa. De toda sorte, também não deve ser usado para favorecer interesses que divergem aos da coletividade.

## 2.4 Emendas Parlamentares sob a ótica da Política Redistributiva

O instrumento das emendas parlamentares, incluindo aqui as direcionadas para programas institucionais e fundamentados como o PDAF, também, podem ser entendidas do ponto de vista das políticas redistributivas. Este fenômeno é academicamente definido como “*pork barrel*”. O termo em inglês é comumente utilizado para fazer a descrição das alocações de recursos em projetos específicos em regiões, distritos/currais eleitorais, por certo, objetivando beneficiar correligionários e melhorar as perspectivas dos legisladores. Neste contexto é bem-vinda a conceituação do Mendonça (2018, p. 66).

*Pork barrel* é [...] uma política distributivista com benefícios territorialmente localizados, objetivando beneficiar bases eleitorais dos parlamentares autores destas políticas, e num sentido prospectivo maximizar o apoio eleitoral para os próximos pleitos que serão disputados.

É relevante destacar que a política redistributiva se refere às ações governamentais destinadas a redistribuir recursos de maneira a promover maior equidade entre os diferentes grupos sociais ou regiões. No entanto, no modelo de redistribuição por meio de emendas parlamentares, esse processo frequentemente se dá de maneira distorcida, com os recursos sendo alocados conforme os interesses políticos dos parlamentares indicantes, favorecendo programas ou regiões específicas que atendem a seus objetivos eleitorais, em detrimento de uma distribuição efetivamente equitativa.

Consiste em boa premissa dizer que o orçamento público representa um dos mais importantes instrumentos para gestão pública, servindo como plataforma de interação entre os poderes. Parte importante desta plataforma são as multicitadas emendas que se apresentam para o Poder Legislativo como ferramentas para alcançar os interesses de ordem política, reverberando na geografia eleitoral da cidade. Bem destaca a questão das emendas orçamentárias no processo eleitoral Sérgio Abranches: A reeleição dos parlamentares depende fortemente da influência sobre a execução orçamentária [...] do Poder Executivo. As emendas parlamentares ao orçamento são instrumentos de acesso diferenciado às decisões sobre a alocação de recursos [...] em suas bases eleitorais. Sem a ação [...] em seu favor, o parlamentar perde as condições de elegibilidade. (Abranches 2018, p. 81).

Ao analisarmos a política redistributiva sob a perspectiva do modelo "*Pork Barrel*", observamos que a alocação geográfica dos recursos se reflete nas peças orçamentárias, como a Lei Orçamentária Anual LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO, Plano Plurianual (PPA), em emendas a créditos orçamentários, entre outras. Essa tendência de direcionar recursos para as bases eleitorais se evidencia nas apurações do sufrágio universal realizadas pelos Justiça Eleitoral.

O modelo de política redistributiva sob a ótica do "*Pork Barrel*" refere-se a prática de atuação em que recursos públicos são alocados de forma a beneficiar diretamente grupos específicos ou determinados atores, muitas vezes com o objetivo de assegurar apoio para projetos políticos e ou pessoais Ferejohn (1974). Esse modelo é frequentemente criticado por promover alocações de recursos baseadas em interesses particulares, em vez de considerações de bem comum ou necessidades reais da população.

No contexto do Programa de Descentralização Orçamentária e Financeira PDAF da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, o conceito de "*Pork Barrel*" pode ser observado na maneira como certos grupos de interesse ou comunidades mais organizadas conseguem direcionar recursos para as suas respectivas unidades escolares. Por meio de articulações políticas e influências locais, esses grupos, teoricamente, podem garantir que os recursos do PDAF sejam distribuídos de maneira que beneficie diretamente suas escolas, independentemente de uma análise objetiva das necessidades mais amplas da rede de ensino.

Essa dinâmica pode resultar em uma distribuição desigual de recursos, onde escolas em regiões com maior poder de articulação ou com representantes políticos influentes recebem mais transferências, enquanto outras, que podem ter necessidades maiores, mas menor capacidade de organização e articulação, são preteridas. Isso perpetua desigualdades e pode comprometer a efetividade das políticas educacionais no longo prazo.

Sob a ótica do "*Pork Barrel*", a alocação de recursos do PDAF, a exemplo de outras políticas atendidas por este modelo, pode ser entendida como uma ferramenta de barganha política, onde a obtenção de apoio e favores políticos se sobrepõe ao objetivo central de equidade e eficiência na distribuição de recursos públicos, reverberando na quantidade de emendas aportadas no orçamento e na localização dos recursos descentralizados. Embora o PDAF tenha como propósito a descentralização e a maior autonomia das escolas na gestão de seus recursos, a falta de mecanismos rigorosos de controle e transparência, acoplada a fatores de ordem política eleitoral, pode facilitar o desvio da função redistributiva do programa para práticas que favorecem interesses específicos, em detrimento do coletivo, respondendo em parte a prevalência das destinações orçamentárias para o Programa de Descentralização.

A forma redistributiva sob o conceito “*Pork Barrel*”, dentre outras questões, fomenta a prática do clientelismo, uma vez que, o direcionamento de recursos por meio de emendas para ações/programas e ou regiões específicas, beneficiam grupos únicos, em detrimento das políticas públicas mais amplas e de maior consistência.

## **2.5 Emenda Constitucional 86/2015 – Emendas Impositivas**

As emendas parlamentares de orçamento são conhecidas no mundo político partidário como meios importantes de negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Por tratar-se de ferramenta de alto valor eleitoral, a barganha na liberação desses recursos entre os poderes Executivo e Legislativo restou dimensionada e ganhou protagonismo na relação político republicana.

Ponto convergente com as citadas negociações entre os Poderes é o modelo de coalizão muito difundido no País. Os governos de coalizão, tendo como provedor o Poder Executivo, utilizam basicamente duas variáveis para seu esteio – cargos e verbas públicas – consequentemente, na posse desses ativos e ou na busca da obtenção destes, as partes fazem valer o poder de articulação, barganhando apoios e agindo em conformidade com suas propostas políticas de poder. O resultado desta equação é refletido forte e diretamente na governabilidade do estado, ficando, por vezes, o interesse coletivo em segundo estágio.

As coalizões governamentais se ancoram em arranjos políticos, onde as partes envolvidas, Executivo e Legislativo, concordam em compartilhar recursos políticos com o objetivo de atingir metas, que não necessariamente representam o interesse da coletividade. (Reniú; Albala, 2012).

Objetivando um certo equilíbrio de forças advindas do modelo de coalizão, dentre outros pontos, a partir do exercício de 2015 passou a vigor a Emenda Constitucional nº 86, assim versando: Altera os artigos. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. (Brasil, 2022).

O dispositivo constitucional, em síntese, assevera a obrigatoriedade de haver a execução orçamentária das emendas aprovadas pelos parlamentares, assim expressado na página do Congresso Nacional:

Emenda que deve ter execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento) obrigatórias, exceto nos casos de impedimento de ordem técnica. As emendas individuais são impositivas desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, limitadas a 1,2% da Receita Corrente

Líquida (RCL). As emendas de bancada são impositivas desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, limitadas a 1% da RCL<sup>7</sup>

Embora tenha representado uma ruptura paradigmática, o modelo de negociações políticas centrado na coligação entre os poderes permanece vigoroso e ativo na atualidade, transcendendo o âmbito das emendas orçamentárias.

A imposição de execução obrigatória das emendas à Lei Orçamentária introduz uma transformação relevante na relação de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Ao conferir vinculação às emendas, reduz-se a discricionariedade do Executivo na gestão e execução dos recursos públicos, ampliando, por outro lado, a influência do Legislativo no processo orçamentário. Essa modificação estabelece novos parâmetros jurídicos que limitam a capacidade do Executivo de direcionar gastos conforme suas prioridades políticas, Faria (2023).

Em nível Distrital, foco principal deste estudo, na Câmara Legislativa do DF, espelhando o Congresso Nacional, também foi adotado o modelo de emendas impositivas. Consta da Lei Orgânica do Distrito Federal o art. 150 descrevendo:

Art. 150.

§ 1º...

.....

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

§ 16. Ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, é **obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que modifiquem a lei orçamentária anual:** (grifo nosso).

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

II – nos demais casos definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 17. Além da obrigatoriedade de execução prevista no § 16, os remanejamentos das emendas individuais somente podem ocorrer por manifestação expressa do autor que seja detentor do mandato, ou, não sendo, por deliberação do Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

<sup>7</sup>

BRASIL.

Disponível

em:

[https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda\\_obrigatoria](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_obrigatoria). Acesso em: 11 ago. 2023.

Conforme se depreende do texto constitucional, os recursos destinados a "investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino" configuram-se como despesas obrigatórias no Distrito Federal. Essa imposição, por sua vez, favorece e incentiva o direcionamento para rubricas orçamentárias que custeiam programas de descentralização, como o PDAF. Mais adiante, verificaremos a hipótese se tal direcionamento reflete as causas da prevalência e predileção demonstradas pelos Deputados na indicação de suas emendas.

Embora existam diversos estudos acadêmicos sobre a influência e os efeitos do modelo de coalizão na governabilidade, ainda há pouco consenso entre os estudiosos sobre o impacto das emendas impositivas nessa relação. Há vertentes que defendem a importância dessa variável, enquanto outras argumentam que as emendas podem ter efeitos negativos, pois sua destinação, seguida de imposição executória, pode atender a interesses individuais, políticos e eleitorais, em detrimento do bem coletivo.

Com relação ao ponto supracitado, Baião e Couto oferecem a seguinte análise:

Pesquisas de opinião junto a eleitores e deputados sugerem que garantir repasses financeiros para os redutos eleitorais é um imperativo da sobrevivência política no Brasil (Ames, Baker e Rennó, 2008; Lemos e Ricci, 2011). A mídia e a academia, por sua vez, frequentemente desenvolvem suas análises assumindo que essa premissa seja verdadeira. Acontecimentos recentes, como a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015, reforçam essa visão, uma vez que deputados e senadores se uniram para aprovar, por maioria qualificada, uma norma que garante e protege a execução de suas emendas individuais. Assim, consolidou-se a crença de que deputados tendem a promover sua reputação pessoal em bases locais específicas, alimentando o apoio de eleitores e aliados políticos por meio de emendas parlamentares e outros benefícios particularizados (Bezerra, 2001).

Dito isso, importa relevar que tanto a imposição de execução como a destinação direcionada de recursos de emendas para políticas públicas e programas como o PDAF, demonstram forte tendência de interesses dos parlamentares, influenciado diretamente na sobrevivência destes no ambiente político. Pelo lado dos eleitores, reforça a ideia de escolha condicionada a retornos e benefícios Baião e Couto (2017).

## **2.6 Emendas Orçamentárias – Vulnerabilidades e favorecimento**

Análises empíricas do sistema de transferência de recursos por meio de emendas parlamentares, em considerável maioria, externam questões que ligam o modelo a atos que

favorecem a prática corruptiva. Sodré (2010) defende que a ideia que uma das causas da corrupção está relacionada à existência de emendas parlamentares sem que haja o devido controle sobre a gestão destas. Na visão do autor trata-se de uma grave falha institucional.

No estudo citado, foram feitos os cruzamentos de dados, por amostragem, em centenas de municípios brasileiros, onde constataram-se diversas falhas no modelo administrativo de execução de emendas “[...] resta bem evidenciado o descumprimento das obrigações legais quanto à formalização de processos, documentação de contratos e pagamentos etc., ou ainda problemas relacionados ao questionamento da eficiência administrativa” Sodré (2010).

Com base nos entendimentos externados pelo autor, verifica-se que na execução das emendas municipais, os desvios corruptivos tendem a encontrar caminho fáceis e sem maiores obstáculos para efetivação. Infere a literatura que existe uma relação entre as transferências de recursos por meio de emendas parlamentares e os episódios de corrupção em municípios brasileiros. Entes municipais que recebem emendas parlamentares, ficam mais vulneráveis a desvios e apresentaram uma maior média de episódios de corrupção Sodré (2010).

Em associação aos entendimentos destacados pelo o autor, pautando-se no modo empírico e no conhecimento da literatura sobre administração pública, é relevante mencionar que as práticas corruptivas tendem a acontecer onde os modelos de controle e transparência são mais negligenciados.

As emendas parlamentares, embora sejam uma ferramenta importante para a alocação de recursos em áreas específicas, frequentemente levantam preocupações no já citado contexto da corrupção e no favorecimento de grupos. Parlamentares podem utilizar essas importantes proposições para beneficiar diretamente suas bases eleitorais, garantindo apoio político e fortalecendo seu poder nas regiões que representam.

O alto volume de recursos alocados por meio de emendas orçamentárias também pode criar vulnerabilidades significativas no modelo de alocação. A falta de transparência e controle eficaz pode abrir espaço para práticas corruptas, onde recursos públicos são direcionados para projetos que beneficiam grupos específicos ou até mesmo para iniciativas que não atendem as reais necessidades da população. Esse modelo de alocação de recursos, quando não bem monitorado, pode comprometer a eficiência e a justiça na distribuição do orçamento público, fragilizando a confiança nas instituições governamentais.

Embora o Distrito Federal tenha vedações constitucionais que impossibilitam a sua segregação em unidades municipais, o território da Capital Federal é subdividido em cidades satélites/administrações regionais. Estas unidades, na prática, têm função similar aos municípios, mantendo gestões próprias e redes de escolas ligadas a uma central denominada

Regional de Ensino.

No que diz respeito as transferências de recursos distratais para o PDAF, de frente a já relatada preferência dos parlamentares na alocação, não é razoável cravar que tal predileção siga os mesmos exemplos destacados na obra do professor Sodré. Não obstante, constam nos acervos dos órgãos de controle externo e interno, investigações oriundas da malversação de recursos transferidos às unidades via PDAF.

A constante reformulação dos modelos de controle e prestação de contas, somada a uma política pública de fomento aos princípios éticos e a educação voltada ao combate a corrupção, trariam à sociedade maior confiança na administração do orçamento público como um todo. A existência de um maior controle sobre as proposições, na aprovação e na execução destas, certamente contribuem para redução dos riscos, dando menos oportunidade para ocorrência de desvios, bem como, canalizam forças para a efetivação dos objetos previstos nas emendas, qual seja, atender as demandas requeridas pelos cidadãos.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Da natureza e abordagem da pesquisa**

O presente trabalho reúne características de pesquisa descritiva, uma vez que, foram realizados estudos de forma mais detalhada, agregando levantamentos, análise e interpretação de dados relativos as emendas parlamentares, em especial as destinadas ao Programa de Descentralização Financeira e Orçamentária PDAF, que tem como objeto carrear recursos para a Rede de Ensino do Distrito Federal.

Para uma melhor compreensão dos dados de receitas de despesas, foram trazidos a pauta os conceitos da temática orçamento, demonstrando a formatação e particularidades do âmbito do Distrito Federal. Importa reiterar que a Capital da República, com fulcro no mandamento constitucional – art. 32 – tem atribuições e competências inerentes a estados e municípios, fato que coloca a cidade em condição diferenciada das demais unidades da Federação.

Na dinâmica da pesquisa, foram verificados os dados orçamentários/financeiros relativos ao PDAF, bem como os valores das emendas, quantidades destas e demais resultados alcançados no quesito execução orçamentária. Nesta esteira, a pesquisa também adotou uma abordagem qualitativa fazendo o uso de entrevistas/questionários juntamente com análises de documentos.

Importante ressaltar que a coleta dos dados necessários foi efetivada por meio fontes primárias e secundárias – relatórios parciais dos Projetos de Lei, Leis Orçamentárias, tabulações, planilhas e relatórios formatados pelos órgãos de elaboração/apreciação/deliberação - Câmara Legislativa; órgãos de execução/planejamento - Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, atual Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal e, órgãos de controle; Controladoria Geral do Governo do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Nessa perspectiva, é crucial destacar que a temática relacionada ao orçamento e ao planejamento governamental não pode ser abordada sem considerar o contexto normativo específico que a rege.

A análise documental estabelecida na pesquisa verificou o rito e o ciclo orçamentário que as emendas parlamentares percorrem, em especial as destinadas ao PDAF, analisando desde a indicação, passando pela execução e liquidação dos valores.

Considerando tratar-se de recursos do erário, todo o percurso das destinações das emendas e orçamentos, devem constar registrados em documentos públicos, acessíveis e transparentes e ser objeto de prestação de contas, submetidos a todo tipo de controle - institucional e social, sendo estes, importantes arquivos que foram buscados no presente trabalho.

Registre-se que a proposta desta pesquisa, embora tenha fins acadêmicos, para chegar aos resultados pretendidos, quais sejam, identificar e entender a considerável destinação de recursos de emendas com direcionamento para o PDAF, trabalhou nos modos quantitativo, qualitativo e documental, sendo que os dois últimos denotaram um ligeiro contexto investigativo, fato que converge com os conceitos doutrinários sobre pesquisas documentais. Sobre este aspecto, melhor ensina a literatura desenvolvida por Silva, *et al*, (2009, p. 4).

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos:

Não obstante, a escolha dos documentos utilizados para confecção da pesquisa foi pautada na técnica legislativa e nas especificidades que envolvem o tema. As referidas produções documentais e de normas, permitiram compreender o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento, com isso, foi possível entender os critérios utilizados

para o planejamento das emendas, a identificação destas e a prevalência numérica indicada em recursos carimbados para o PDAF.

A pesquisa documental apresentou-se como um método adequado para a realização de estudos sobre o planejamento e orçamento público. Este modelo permitiu obter informações de forma sistemática e organizada, facilitando o processo de análise e compreensão do tema.

A matriz de análise documental foi elaborada de modo a viabilizar uma checagem detalhada das emendas parlamentares, o orçamento e todo o arcabouço documental que envolve o tema. Esta análise se desenvolveu de forma sequencial, cronológica e organizada, buscando identificar as respostas ao problema de pesquisa, bem como a verificação das hipóteses levantadas.

Na busca das informações preliminares, foi levado em consideração o conteúdo dos relatórios emitidos pelos órgãos de execução – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e Secretaria de Estado de Educação. Ao cruzar as informações produzidas pelos sistemas de acompanhamento e execução administrados pelas unidades citadas, constata-se a predileção média de 20% a 23% na alocação de recursos de emendas para o PDAF. As informações e histórico sobre a distribuição dos recursos do Programa, constam na base de documentos e normativos distritais que versam sobre orçamento e planejamento público de forma muito transparente e de fácil identificação – Relatórios da Comissão de Economia Orçamento e Finanças da CLDF; acervos do Poder Executivo Distrital; nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, dentre outros.

Fenômenos de ordem política como o direcionamento de recursos para atendimento das bases eleitorais e, questões de ordem técnica como a estruturação dos órgãos para dar celeridade quando da utilização recursos descentralizados, são hipóteses com potencial para explicar o citado percentual disposto nas leis orçamentárias.

Dentre outros critérios, de um modo geral, com relação a doutrina especificada para o trabalho de pesquisa, importar relatar que as literaturas produzidas sobre transferências de recursos para programas e políticas públicas aparecem em números consideráveis e possibilitaram o confronto de ideias, permitindo um melhor entendimento das escolhas nas destinações dos recursos.

De toda forma, não foi possível identificar literaturas especializadas sobre o tema PDAF, constando somente poucos arquivos de ordem acadêmica e ou documental, estes, produzidos pelos órgãos de controle e pela própria unidade responsável pela execução – Secretaria de Estado de Educação, são exemplos: informativos, cartilhas de operacionalização, manuais, relatórios de prestação de contas, relatórios de auditoria,

legislação específica, dentre outros documentos.

Diante da quase inexistência de estudos e pesquisas que abordem diretamente o Programa de Descentralização Orçamentária e Financeira PDAF, tornou-se necessário recorrer a estudos relativos a outros programas de transferência de recursos tanto no Distrito Federal quanto na Federação. Essas referências serviram como base comparativa e analítica para fundamentar a pesquisa.

No contexto do tema transferência de recursos por meio de emendas parlamentares, é essencial realizar análises e interpretações das literaturas que vão além das meras considerações políticas, buscando equilibrar também os aspectos técnicos. No cenário do modelo adotado pelo governo central e replicado nos demais entes federativos, as emendas desempenham um papel técnico crucial no processo orçamentário.

Essas prerrogativas parlamentares operam como mecanismos complementares à proposta inicial do Poder Executivo, frequentemente sendo etapas essenciais para correções e ajustes. É relevante ressaltar que as emendas têm um papel central no processo orçamentário previsto constitucionalmente, permitindo que o Poder Legislativo participe ativamente da elaboração do planejamento estatal por meio de ajustes e acréscimos nas peças orçamentárias, exercendo com isso sua função de controle. Bem ensina a literatura técnica produzida no Senado Federal:

Emendas parlamentares são vistas como a principal forma de participação dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento federal. Com o forte controle exercido pelo Executivo, a inclusão de interesses dos parlamentares pode ser feita diretamente apenas através de emendas à proposta apresentada pelo Executivo. Segundo o debate recente, emendas parlamentares são valorizadas pelos parlamentares por possibilitarem uma forma de transferir recursos para o seu eleitorado e assim conquistar votos num sistema eleitoral que incentiva a ligação personalista entre representante e representado. (Rodrigues, 2019, *apud* Batista, 2015, p. 6).

As análises dos documentos que serviram de base para o presente trabalho foram pautadas, em sua maioria, em normativos, relatórios, notas técnicas, pareceres e outros.

Seguindo os princípios adotados pelos órgãos de controle e as diretrizes estabelecidas pelas normas de responsabilidade fiscal, foi fundamental avaliar de forma comparativa os instrumentos e documentos que tratam do orçamento público em um período mínimo de três exercícios – 2021, 2022 e 2023. Este critério temporal é usualmente utilizado em estudos e normativos que abrangem o tema orçamento e responsabilidade fiscal, sendo o mesmo utilizado em dispositivos da Lei Complementar n. 101/2000, a qual “Estabelece normas de

finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal [...]” (Brasil, 2000).

### **3.2 Sobre a fundamentação empírica - Dados e instrumentos de coleta**

Considerando, neste ponto, a formatação qualitativa da pesquisa, algumas ferramentas metodológicas foram utilizadas durante a coleta de dados base. Pesquisas de campo, aplicação de questionários junto aos atores do Legislativo local – Parlamentares e assessores técnicos – bem como, entrevistas/questionários direcionadas aos membros do Poder Executivo, responsáveis diretamente pelo PDAF – Professores, Diretores, Secretária de Educação e servidores da Secretaria de Estado de Educação.

Em primeiro plano, no contexto dos objetivos da pesquisa, como já destacado, foram analisadas documentações normativas/arcabouço legal, Leis Orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianuais, relatórios de auditoria desenvolvidos pelos órgãos de acompanhamento e controle - Tribunal de Contas de DF e Controladoria Geral do DF - demais normativos federais e distritais que versam sobre a execução financeira e orçamentária.

Para alcançar os objetivos gerais e específicos da pesquisa, procedeu-se à coleta de dados junto ao Poder Legislativo Distrital CLDF. Nesta etapa, foram analisadas as informações constantes do processo legislativo, incluindo pareceres da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças CEOF, decisões do Colégio de Líderes e o processo de elaboração, apresentação e votação das emendas parlamentares. Subsequentemente, na fase de execução, investigaram-se as metodologias utilizadas para a liberação das emendas destinadas ao Programa de Descentralização Orçamentária e Financeira PDAF.

Com base no cruzamento das informações e na confrontação destas com as pesquisas e entrevistas realizadas junto aos atores envolvidos no PDAF, torna-se possível compreender parcialmente a predominância dos deputados em direcionar a maior parte dos recursos de emendas parlamentares para o Programa da Secretaria de Educação. Os registros contidos na Lei Orçamentária do Distrito Federal, Lei nº 7.212/2022, indicam que 20% das emendas anotadas foram alocadas ao PDAF.

Não obstante, considerando o expressivo percentual retro mencionado, buscou-se com a pesquisa, também, entender os percentuais de sucesso na execução dos recursos encaminhados para a Secretaria de Estado de Educação.

Por tratar-se de programa com características singulares e com pouca literatura específica disponível, a coleta de dados abrangeu fontes primárias e secundárias.

Na etapa de coleta de dados, foram efetuadas junto aos atores do PDAF – Professores, Diretores, Parlamentares, Assessores Técnicos, dentre outros, entrevistas híbridas, estruturadas e semiestruturadas. Esta metodologia buscou trazer maior empirismo e robustez ao trabalho, agregando experiências e opiniões dos operadores ao trabalho. Dentre outras vantagens obtidas com as entrevistas, consta a “riqueza das informações que podem ser coletadas, pelas palavras e interpretações dos entrevistados aos estímulos que lhes foram dados, assim como a possibilidade de registrar a sua reação não verbal” Lima (2016).

Nas entrevistas foram formuladas questões de ordem técnica sobre valores, escolhas para o gasto, preferências na utilização, quantidade de recursos direcionados para cada rubrica orçamentária – custeio ou investimento – critérios de escolha para endereçamentos e critérios utilizados para indicar as unidades que receberam as emendas, são exemplos de indagações direcionadas aos atores.

Com o propósito de coletar uma posição institucional do Programa, foi realizada entrevista presencial com a Secretária de Estado de Educação, a qual se mostrou amplamente receptiva à pesquisa. Na oportunidade, foram coletados dados e informações que contribuiriam nas análises sob a ótica do Poder Executivo. Segundo a titular da Pasta de Educação do DF:

O programa tem uma importância fundamental, ajudou a descentralizar as ações e permitiu maior celeridade, uma vez que, na ponta, os educadores têm mais conhecimento das demandas.

[...]

É um programa que tem uma aceitação muito boa dentro da Secretaria e junto as representações escolares. O Professor conhece a demanda de perto, o PDAF permite a ele atender as demandas de forma específica, sem precisar aguardar os processos centralizados que antigamente eram utilizados pela Secretaria.

Sobre a participação dos Deputados Distritais, importa ressaltar que foram encaminhadas pesquisas/questionários a vinte e seis Parlamentares, divididos em grupos de eleitos para a legislatura atual e ex-Deputados, todos atuantes na legislatura que compreendeu o período estudado. Não obstante, o retorno dos agentes públicos responsáveis pela autoria das emendas ficou distante do esperado, somente três assessorias de Deputados mantiveram contato e somente duas respostas foram encaminhadas. Dos retornos havidos junto aos parlamentares, destacam-se os seguintes pontos:

O investimento em educação é fundamental para fortalecer o acesso ao ensino e ao mercado de trabalho. Garantir esses espaços para pessoas é possibilitar oportunidades de transformação e um futuro diferenciado.

[...]

As ferramentas nos permite transparência no processo. O repasse do recurso é feito por meio de transferência direta para a unidade executora, o pagamento do PDAF só pode ser feito para a unidade executora que tiver prestado constas corretamente dos exercícios anteriores”.

[...]

A educação não é apenas um direito fundamental de cada indivíduo, mas também desempenha um papel fundamental na construção de sociedades mais prósperas, equitativas e sustentáveis, capacita indivíduos a se tornarem cidadãos produtivos, preparados para contribuir para suas comunidades e economias.

[...]

Recurso de execução obrigatória e de rápida execução, bem como no interesse em se melhorar as estruturas das unidades educacionais e os pleitos da comunidade escolar.

Diante da baixa taxa de retorno dos questionários enviados aos deputados distritais, tornou-se necessário adotar métodos complementares para compensar a insuficiência das respostas obtidas. Para isso, foram realizadas visitas à Câmara Legislativa, onde foi possível coletar impressões adicionais diretamente com assessores parlamentares e, de forma menos formal, com alguns deputados. Essas observações *in loco* permitiram reunir informações que, em parte, supriram as lacunas deixadas pela adesão limitada ao questionário inicial.

### **3.3 Da análise dos dados e verificação das hipóteses**

A dinâmica desta pesquisa envolveu a análise dos percentuais de recursos alocados por meio de emendas orçamentárias destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF. Esses recursos são reconhecidos como fontes essenciais de financiamento para as unidades escolares, conforme estabelecido pelas legislações pertinentes. Segundo constou dos resultados, tal direcionamento possibilita que essas unidades operem de forma mais eficiente e com menos burocracia, em virtude das características associadas à descentralização administrativa.

Os dados obtidos na pesquisa são predominantemente compostos por números e códigos alfanuméricos, o que demanda uma abordagem metodológica que os torne mais acessíveis e compreensíveis em um contexto acadêmico. Para traduzir esses dados em resultados mais claros e inteligíveis, foram empregadas ferramentas tecnológicas avançadas, como o Excel e o Business Intelligence (BI), que permitiram a organização, análise e visualização dos dados de forma mais eficaz. Além disso, na organização dos materiais e na

estruturação do texto, ferramentas como o Zotero e o Google Forms (formulários) desempenharam um papel crucial, facilitando o gerenciamento de referências bibliográficas e a coleta de dados primários, respectivamente. Essas tecnologias contribuíram significativamente para a elaboração de um trabalho acadêmico mais robusto e fundamentado.

Destarte, cabe ressaltar que o gerenciamento orçamentário é feito com o auxílio de diversos sistemas tecnológicos, tais como, Sistema de Gestão Governamental Siggo; Sistema Eletrônico de Informação SEI, Sistema de Controle de Emendas Sisconep, Sistema de Emendas da Câmara Legislativa, Processo Legislativo Eletrônico – PLE e Sistemas de Transparência. Importante dizer que os dados de ordem técnica e legal, devem ser buscados junto a estas ferramentas estatais, uma vez que, são elas dispositivos oficiais que agregam todas as informações pertinentes sobre o planejamento orçamentário da Unidade Federativa, servindo de importante fonte para as pesquisas.

Por meio da utilização de ferramentas tecnológicas, como sistemas de análise de dados, e de um modelo de coleta baseado em entrevistas com os participantes envolvidos no Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, este estudo busca alcançar uma compreensão abrangente do impacto e da relevância do PDAF para o Poder Executivo, o Poder Legislativo e seus respectivos atores. O estudo também buscou analisar os percentuais de recursos alocados, investigando como esses valores têm sido priorizados na destinação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA nos últimos exercícios.

#### **4 FUNCIONAMENTO E ESTRUTURA DO PDAF**

Como já mencionado na introdução, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF é um mecanismo de repasse de recursos financeiros, fundamentado em disposições constitucionais, implementado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Esse programa visa descentralizar a alocação de verbas para as unidades escolares e coordenações regionais de ensino, permitindo que elas atendam diretamente às suas demandas específicas. A descentralização proposta pelo PDAF busca garantir maior agilidade no atendimento das necessidades educacionais, sem desconsiderar os procedimentos legais e administrativos exigidos pelo poder público (Distrito Federal, 2017).

A descentralização de recursos na forma do PDAF permite a transferência de valores para execução de determinados programas, encontrando esteio nas normas de orçamentárias, tendo como proposta a celeridade e a individualização das demandas.

As transferências/descentralizações de recursos nos estados e municípios observam regramentos próprios e concorrentes, uma vez que, cabe a União, por força de mandamento da CRFB, proceder nas legislações de ordem geral.

Na Constituição de 1988 foram estabelecidos mecanismos que possibilitaram uma participação mais efetiva dos cidadãos na gestão pública. Entre esses mecanismos, destacam-se os programas de transferência direta e de descentralização de recursos para a educação, que exemplificam as novas possibilidades de envolvimento da sociedade. O repasse direto de recursos às unidades escolares permite que estas, em conjunto com os conselhos e as comunidades escolares, tomem decisões relevantes, assumindo a responsabilidade pela gestão e pela prestação de contas dos recursos públicos recebidos. Ademais, a descentralização "contribui para a concretização do direito constitucional à gestão democrática das escolas públicas" Trindade *et al*, (2014, p. 3).

Com base na análise normativa e conceitual, no âmbito do Distrito Federal as descentralizações via PDAF foram inicialmente tratadas por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, (Decreto n. 29.200/2008), posteriormente, o tema foi submetido ao processo legislativo e no parlamento local, Câmara Legislativa – CLDF, convertido na Lei Distrital n. 6.023/2017<sup>8</sup>, vigente até então, sendo regulamentada pelo Decreto n. 42.403 de 18 de agosto de 2021, a saber:

Regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

Do ponto de vista legal, as normas que tratam do PDAF estabelecem que o Programa será guiado pela observância e aplicação do princípio legal da autonomia na gestão escolar, considerando as perspectivas da gestão democrática. Na mesma linha, a Lei 6.023/2017, que é a norma básica, assevera que o PDAF "constitui-se como mecanismo de descentralização financeira" com características complementares e suplementares. É importante destacar que a dotação repassada às unidades via PDAF não é excludente, pois pode ser agregada às

---

<sup>8</sup> O PDAF surgiu no final da década de 2000, por meio do Decreto nº 29.200, de 25 de junho de 2008. Em 2015, o Plano Distrital de Educação - PDE (Lei nº 5.499/2015) indicou, em seu art.11, a criação de um projeto de lei que firmaria o PDAF como parte de suas ações. Assim, em 2017, o Programa ganhou nova força enquanto política pública a partir da publicação da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que orienta a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, os gestores das unidades escolares e as regionais de ensino na execução do Programa. Manual de Procedimentos PDAF. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/confira-aqui-o-guia-para-utilizacao-do-pdaf/>. Acesso em: 27 mai. 2023.

dotações originalmente previstas na programação do órgão central – Secretaria de Estado de Educação.

#### **4.1 Dinâmica e funcionamento do PDAF**

As políticas públicas direcionadas à educação são frequentemente tratadas como ações prioritárias pelos governos. Devido à relevância desse tema na agenda pública, essas políticas são constantemente submetidas a um rigoroso escrutínio. A imprensa, a sociedade civil – por meio do controle social –, os órgãos de fiscalização, as entidades não governamentais e os organismos internacionais exemplificam as diversas instituições que monitoram com elevado grau de atenção as iniciativas governamentais na área educacional.

Não obstante, ao considerar, entre outros aspectos, a exigência decorrente do processo de acompanhamento e vigilância, pode-se interpretar esse interesse como um viés positivo. Esse mencionado interesse exerce uma pressão que impulsiona os atores envolvidos no processo educacional a manterem as normas e metodologias em constante atualização. Um exemplo disso é o próprio Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, que, ao longo de sua implementação e execução, passou por diversos estágios e avanços, muitos dos quais foram exigidos pelo modelo de controle externo mencionado anteriormente.

O PDAF no âmbito do Distrito Federal tem como um dos propósitos legais, atender os mandamentos do art. 205 da Constituição Federal que expressa em seu escopo ser a educação um direito de todos e dever do Estado e da família. É na instância estatal que se positivam as obrigações de repasse dos recursos para educação. Como já destacado, o PDAF consta no acervo de políticas públicas do DF há quase duas décadas – 2007 a 2024, tendo ato inaugural o Decreto n. 28.513/2007 e atualmente balizado no normativo Lei n. 6.023/2017, atendendo desta forma o mandamento constitucional.

No que concerne às formas, métodos e normativos que regulam as transferências de recursos para o atendimento de programas específicos, como o PDAF, observa-se que tais processos têm passado por constantes evoluções no âmbito nacional. A previsão legal presente na própria Constituição Federal, somada às atualizações e modernizações das legislações locais – estaduais e municipais – revela que a dinâmica de operacionalização do orçamento com transferências diretas se tornou uma prática menos burocrática, permitindo ao gestor que se posiciona na ponta de todo o processo, agilizar a execução, sem a necessidade de submeter as demandas pontuais aos critérios burocráticos mais morosos do modo convencional.

Desse modo, o PDAF utilizado no âmbito do Distrito Federal não guarda maiores ineditismo em seu modelo, em breve comparação, muito se assemelha a programas de transferência como o chamado Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE implementado em nível federal. Em síntese, programas dessa matriz consistem na transferência e ou repasse de recursos públicos aprofundando políticas de descentralização, que privilegiam uma flexibilização administrativa, carecendo da participação direta da comunidade escolar que se associação as obrigações do gestor público, por meio de entidades de pais e mestres e ou organizações sociais, as quais têm participação direta em todas as fases do processo, inclusive na destinação e execução dos recursos elencados nos programas descentralizadores.

Com relação as fontes de financiamento que movimentam e possibilitam a execução do PDAF, temos basicamente a destinação de recursos egressos da Lei Orçamentária Anual, PLOA, porém, dentro desta reserva legal de recursos, as origens podem ser distintas, quais sejam, recursos institucionais programados/estimados pelo Poder Executivo e recursos anotados em emendas parlamentares, que, apesar de também comporem a LOA são advindos de programações e planejamentos externos a Secretaria de Educação, qual sejam, definições de ordem política.

A cada ano, consta da LOA do Distrito Federal valores específicos para o PDAF, objetivando a definição destes, a Secretaria de Estado de Educação toma como base a quantidade de alunos matriculados na rede pública, o índice de inflação, o índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB, necessidades específicas das escolas e coordenações regionais de ensino e os percentuais de execução dos exercícios anteriores. Com relação aos recursos de emendas parlamentares, a destinação é baseada na orientação política do Deputado que endereça a proposição, atendendo demandas pontuais das comunidades e ou das arenas políticas de interesse. A descentralização na forma de emendas parlamentares será especificamente detalhada em capítulos adiante.

A proporção de recursos financiadores do PDAF, naturalmente passa por variações anuais, seguindo os critérios definidores acima mencionados. Embora seja o próprio Poder Executivo o responsável pelo aporte de 51% dos valores ao Programa, as alocações de recursos, em média 49%, advindas de emendas parlamentares, por questões de ordem política e menos técnica, acabam por repercutir em maior proporção, deixando transparecer que esta seria a fonte mais expressiva, o que não prática não o é, sem prejuízo da grande relevância desta.

O PDAF é uma ferramenta moderna, importante e que encurta os caminhos da execução orçamentária, utilizando normativos que permitem uma trilha menos burocrática,

privilegiando a gestão democrática da educação. De toda sorte, todo esse dinamismo não pode ser margem para que o modelo seja menos afeto as questões de ordem legal, em especial a necessária e esperada transparência e prestação de contas exigíveis em todas as ações que envolvem recursos públicos. Aplicação de recursos com transparência e participação da comunidade escolar, essa deve ser a dinâmica do PDAF.

#### 4.2 O PDAF no âmbito do Poder Executivo – Secretaria de Estado de Educação

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira, como dito, é uma ferramenta para disponibilização de recursos as unidades escolares em caráter suplementar. Embora os recursos originados de emendas parlamentares sejam consideráveis e, por vezes acabem tendo maior destaque pelo prisma político redistributivo, também consta na peça orçamentária da Secretaria de Educação, expressiva parte do orçamento direcionada para atendimento do Programa, explicitando dessa forma as duas fontes financiadoras.

Demonstrando a importância que o Programa ocupa dentro da Secretaria de Estado de Educação, no exercício de 2024, o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual para o PDAF foi de R\$ 234.958.508,00, desse total, R\$ 119.828.508,00 foram destinados pela própria Unidade de Educação – recursos ordinários. Em relação as emendas parlamentares, os valores alocados para 2024 foram na ordem de R\$ 115.130.000,00 perfazendo 49% do total. Observa-se nos números uma paridade entre as fontes do Programa.

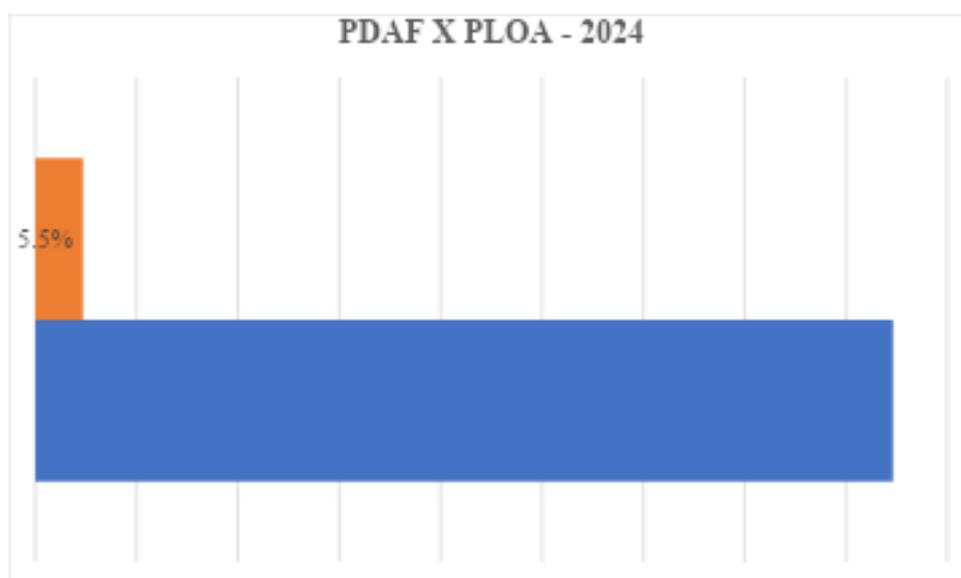
Gráfico 1. Recursos PDAF – LOA 2024



Fonte: próprio autor com informações da Lei n. 7.377/2023.

Em relação ao orçamento total da SEEDF para exercício 2024, R\$ 4.232.046.805,00, os valores somados do PDAF representam 5.5% = R\$ 234.958.508,00 do orçamento autorizado.

Gráfico 2. PDAF X LOA - 2024



Fonte: próprio autor com informações da Lei n. 7.377/2023.

Em convergência com a expressiva dotação orçamentária acima destacada, releva mencionar que a dinâmica de movimentação e utilização dos recursos do PDAF vem se aprimorando durante os últimos anos, proporcionando aos gestores e comunidade escolar uma forma menos burocrática de manejar os recursos financeiros. Atualmente, os recursos descentralizados são movimentados/transferidos por meio de uma ação intitulada como Cartão PDAF.

O dispositivo do Cartão PDAF foi regulamentado por meio do Decreto Distrital n. 42.403, de 18 de agosto de 2021 e funciona como instrumento para movimentação dos

valores, os quais são transferidos aos agentes executores, com fito de beneficiar as comunidades escolares demandantes.

O mencionado Cartão possibilita que os gestores administrem os recursos transferidos às escolas com maior discricionariedade e na forma que melhor atender as necessidades da regional de ensino e ou unidade escolar.

Não obstante, a centralização/utilização dos recursos por meio de cartões eletrônicos e aplicativos, permite um melhor controle por parte do estado, ao tempo em que desburocratiza e traz mais credibilidade as prestações de contas, uma vez que, todas as ações podem ser acompanhadas no sistema de transparência e acesso a informação.

Os recursos do PDAF permitem aos gestores escolares autonomia para aquisição de materiais e contratação de pequenos serviços/obras. Por meio do Cartão PDAF os gestores têm a possibilidade de adquirir produtos em comércios lindeiros as unidades escolares e contratar prestadores de serviços que façam parte da comunidade local. Teoricamente, esta foi a ideia dos legisladores quando da instituição do modelo.

Importar relevar que os fornecedores dos matérias e serviços acima mencionados, devem ser previamente credenciados nos sistemas da Secretaria de Estado de Educação, onde o órgão central, em tempo real, acompanha e audita as transações.

As destinações e despesas dos recursos do PDAF ordinário são definidos pelos gestores de educação em conjunto com os conselhos escolares, resultando em demanda a ser submetida ao órgão central que planejará e definirá o quantitativo de valores que serão encaminhados a cada unidade escolar.

Pequenas obras de engenharia, aquisição de matérias permanente e despesas de custeio como aquisição de insumos escolares são despesas possíveis dentro do escopo do PDAF. Contudo, a utilização do Cartão PDAF não é permitida para aquisição de bens, materiais ou serviços que já estejam previstos nos contratos firmados pelo órgão central, evitando com isso a dupla oneração do Estado. Cabe destacar que as fontes de recursos, sejam elas emendas parlamentares ou recursos da própria Secretaria de Estado de Educação, não guardam qualquer prevalência em relação aos contratados para execução dos serviços ou fornecimentos de bens, haja vista, a obrigatoriedade legal de haver o já citado cadastro geral de fornecedores, medida que, dentre outras questões, tende a impedir direcionamentos indevidos. (Distrito Federal, 2021).

É possível afirmar que as fontes de recursos que suplementam o PDAF, emendas parlamentares e recursos próprios da Secretaria de Estado de Educação SEEDF, embora constem da mesma destinação/objeto e, ainda, tenham que seguir os mesmos critérios e

normas de planejamentos estatal, quando da liberação e execução, acabam por se diferenciar, uma vez que, os valores elencados pela SEEDF, seguem critérios baseados no número de alunos, prestação de contas e a média de execução nos exercícios anteriores sendo liberados ordinariamente em duas parcelas anuais. Já as emendas parlamentares, não possuem critérios específicos de destinação ou liberação, ficando a cargo de cada Deputado Distrital definir as destinações e escolher o momento em que os recursos serão carreados para unidade escolar, caracterizando critérios políticos em detrimento as técnicas de planejamento estatal.

#### **4.3 Critérios utilizados pela Secretaria de Estado de Educação na identificação das demandas e repasse dos recursos do PDAF às unidades**

Como já destacado, os recursos carreados por meio do PDAF são financiados por meio de divisas próprias do Poder Executivo – Secretaria de Estado de Educação e, também, com orçamento encaminhado pelos Deputados Distritais na forma de emendas parlamentares.

Quando observados especificamente pelo ângulo da Secretaria de Estado de Educação, é possível identificar que a distribuição dos recursos do PDAF às escolas e regionais de ensino, buscam seguir critérios com vieses mais técnicos, objetivos e pedagógicos, fatores estes que nem sempre constam das já mencionadas emendas orçamentárias originadas no Parlamento.

Planejar é uma premissa fundamental na administração pública, sendo as normas orçamentárias pilares essenciais nesse processo. Compete aos órgãos públicos elaborar seus planos estratégicos de forma prévia para os exercícios vindouros, destacando recursos adequados para cada programa orçamentário, visando o alcance das metas e objetivos estabelecidos/almejados. “O planejamento é um elemento fundamental na Administração Pública, pois permite que os órgãos governamentais estabeleçam metas claras e objetivos a serem alcançados, otimizem o uso dos recursos públicos e melhorem a eficiência na prestação de serviços à sociedade”<sup>9</sup>.

No contexto de planejamento, quando da elaboração orçamentária para o PDAF, a Secretaria de Estado de Educação busca utilizar-se de critérios que visem uma maior equidade, a fim de anteder às necessidades específicas das unidades educacionais, suprir demandas de ordem operacional e com isso contribuir para melhoria da qualidade da educação.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Planejamento Institucional – Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a fome: disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento>. Acesso em: 12 ago. 2024.

O planejamento e a distribuição dos recursos do PDAF são variáveis complexas que exigem uma metodologia criteriosa, sob pena de não atingimento isonômico dos objetivos qualitativos e fundamentais buscados pela rede de ensino. Para efetivar o planejamento e o cálculo de distribuição dos recursos do PDAF, a Pasta de Educação Distrital utiliza-se, dentre outras ferramentas, dos seguintes critérios, conforme disposto na Lei n. 6.023/2017, regulamentada pelo Decreto n. 42.403/2021:

Art. 10. Cabe à SEEDF definir os fatores de cálculo e os critérios aplicados para a distribuição do montante de recursos a serem descentralizados, bem como estabelecer os procedimentos de repasse. § 1º Os fatores de cálculo e de distribuição de que trata o caput são estabelecidos em portaria, complementada, se necessário, por outros dispositivos, e levam em consideração, com base nas informações do censo escolar do ano anterior à liberação dos recursos, as seguintes referências:

I - número de estudantes matriculados em cada unidade escolar;

II - número de escolas e estudantes em cada regional de ensino.

§ 2º São contempladas com adicionais de recursos financeiros:

I - as unidades escolares que atendam educação integral, ensino especial, educação do campo, cursos técnicos, educação de jovens e adultos na forma integrada de educação profissional e ensino médio integrado;

II - as escolas com piscinas, as unidades de educação socioeducativa ou do sistema prisional e as escolas de natureza especial;

III - as escolas que contemplem, em seu projeto político-pedagógico, atendimentos estratégicos para a comunidade escolar, projetos de intervenção local e oficinas pedagógicas.

§ 3º Os repasses financeiros aos centros de ensino especial são no mínimo 30% superiores ao repasse normal.

§ 4º O repasse do recurso é feito por meio de transferência autorizada pelo ordenador de despesas da SEEDF, diretamente à UEx credenciada.

Conforme estabelecido nas diretrizes normativas<sup>10</sup>, vários fatores influenciam a quantidade de recursos transferidos para as unidades escolares. Entre esses fatores, destacam-se o número de alunos matriculados, o qual é ponderado de acordo com o nível e a modalidade de ensino. Esse critério assegura que escolas com maior número de alunos e turmas mais complexas sejam contempladas de forma proporcional, garantindo uma distribuição equitativa dos recursos.

A localização e as condições das escolas, também constam como critérios para balizar os repasses. A transferência de recursos via PDAF para escolas com acessos mais difíceis, em comunidades mais carentes ou em unidades que recebam alunos destas, possibilitam uma compensação das dificuldades de logística garantindo um melhor acesso aos discentes. Na

---

<sup>10</sup> DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 614, de 18 de novembro de 2021 - Estabelece os procedimentos relacionados ao Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, que regulamentou a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017.

mesma linha, as escolas com estruturas mais antigas e obsoletas acabam por receber melhor atenção no repasse das verbas, permitindo a realização de melhorias e modernização da unidade.

Escolas localizadas em áreas com maiores índices de vulnerabilidade socioeconômica podem receber uma parcela adicional de recursos para implementar programas ou serviços específicos destinados a atender às necessidades dos alunos em situação de vulnerabilidade.

Outro aspecto relevante nas transferências havidas pela unidade central as unidades, diz respeito a existência de projetos pedagógicos inovadores. Escolas que propõem projetos específicos alinhados aos objetivos educacionais estabelecidos pela Secretaria de Educação podem receber financiamento adicional para a implementação desses projetos via PDAF.

A participação da comunidade e dos conselhos escolares também são considerações importantes na transferência de recursos para as escolas. Comunidades escolares que demonstram um alto nível de envolvimento e participação na gestão escolar, incluindo pais, professores e alunos, podem receber incentivos financeiros adicionais. Este envolvimento ativo na gestão e no planejamento das atividades educacionais é valorizado e reconhecido, refletindo-se em recursos adicionais do PDAF para promover ainda mais o desenvolvimento e a qualidade da educação.

É de se verificar que os critérios podem variar de acordo com a política educacional adotada pela Secretaria de Educação do Distrito Federal e também podem ser ajustados ao longo do tempo com base em avaliações e necessidades emergentes. As escolas e regionais de ensino apresentam as demandas, a Pasta de Educação analisa e procede na distribuição dos recursos de acordo com os critérios regulamentados. Não obstante, o que se espera é uma distribuição dos recursos realizada de forma transparente e democrática, com a participação efetiva das escolas e das comunidades locais no processo de tomada de decisão.

Embora os critérios tratados neste tópico tenham referência direta ao chamado PDAF ordinário SEEDF, estas pontuações também podem ou poderiam ser adotadas para liberação de recursos via emendas parlamentares, porém, ao fim e ao cabo, as posições políticas acabam por prevalecer no contexto parlamentar de elaboração e liberação das emendas, conforme se verificará em análises mais adiante.

#### **4.4 Outras descentralizações e o PDAF Distrital**

A destinação de recursos para educação é uma medida arrimada na Lei maior do País. Trata-se de um princípio fundamental da gestão pública refletido em diversos dispositivos da

CRFB, estabelecendo a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, com vistas ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 2017).

O legislador original incluiu na Constituição Federal princípios relativos a educação que visam a igualdade de condições para o acesso e permanência nas escolas. Nesta mesma linha estabeleceu condições para o acesso e a permanência das crianças e jovens nos programas educacionais, bem como definiu critérios para valorização do ensino e dos profissionais da educação.

Versa o art. 212 da CRFB sobre a aplicação de recursos mínimos na educação, determinado que todos os entes – União, Estados, Distrito Federal e Municípios apliquem um percentual de suas receitas resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A atenção do legislador à educação se revela extensa e abrangente, materializada em uma série de normas concorrentes. Tais instrumentos convergem para um objetivo comum: a busca pela elevação de indicadores como a taxa de alfabetização, o desenvolvimento socioeconômico e outros pontos de crucial importância.

O arcabouço legal supracitado evidencia a convergência entre programas de descentralização de recursos, como o PDAF do Distrito Federal, e a política educacional nacional. Essa convergência se dá no âmbito dos macros planos de educação estabelecidos para o Brasil, demonstrando o alinhamento entre as diferentes esferas de governo, com fulcro nos balizamentos e limites mínimos esculpidos na CRFB.

Em dinâmica de operacionalização próxima da usada pelo Distrito Federal com o PDAF, podemos tomar como exemplo as transferências de recursos egressas de fundos federais como o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef o qual foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Estes fundos têm como objetivo principal a redistribuição de recursos para estados e municípios, buscando garantir a qualidade e a equidade na educação básica. Além disso, o

Fundeb também visa à valorização dos profissionais da educação, incluindo não apenas os professores, mas também os demais profissionais que atuam nas escolas.

A política de fundos, impulsionada pelo Fundef e pelo Fundeb representou um avanço significativo na descentralização da educação brasileira. A universalização do ensino fundamental, a ampliação do escopo educacional, a valorização dos profissionais da educação e a redistribuição de recursos foram alguns dos impactos positivos dessa política. No entanto, ainda há desafios a serem superados, não é necessário ser especialista em educação para constatar a necessidade de haver ajustes nos modelos Roggero *et al* (2020).

A formatação utilizada pelo Distrito Federal para descentralização de recursos, muito se assemelha ao modelo gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE. Responsável pelo gerenciamento de diversos programas de acesso e universalização da educação. O FNDE é um órgão federal que também tem em seu escopo de atuação na descentralização de recursos financeiros. Com formato semelhante ao PDAF Distrital, o FNDE trabalha com o chamado Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE e o Programa de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil – Pro-infância.

O PDDE e o Pro-infância são programas de caráter suplementar que promovem destinações anuais de recursos financeiros com repasses periódicos a entidades escolares com o objetivo de promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica, ao tempo em que, busca incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania, por meio da participação e controle social.

A descentralização de recursos e responsabilidades para os entes federativos e a sociedade civil surge como ferramenta essencial para o fortalecimento da democracia e da participação popular. Essa estratégia permite que decisões sejam tomadas mais próximas das comunidades, reconhecendo suas particularidades e necessidades, estimulando a participação social e fortalecendo a *accountability* e a transparência na gestão dos recursos.

Programas de transferência, fundos de valorização e manutenção do ensino representam importantes instrumentos para educação no País. As transferências de recursos emanadas destes modelos, por vezes, possibilitam a melhoria de acesso ao sistema de ensino, garante uma melhor qualidade e uma equidade na oferta educacional, ao tempo em que, permitem uma valorização dos profissionais que atuam na área.

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, ao implementar o modelo de descentralização PDAF, convergiu com os sistemas adotados no Governo Federal. Embora não se trate de ineditismo é imperioso destacar que o Programa é revestido de considerável

importância, tendo uma forte aceitação na comunidade escolar, reverberando no Parlamento Distrital, onde a funcional programática se mostra expressiva na formulação de emendas orçamentárias que financiam o PDAF durante o exercício, como já destacado, representando em média 49% da fonte de financiamento.

O modelo distrital de descentralização de recursos PDAF apresenta notáveis similaridades com as questões delineadas anteriormente. Sem dúvida, o modelo implementado pelo Governo do Distrito Federal propiciou avanços e ostenta características singulares. No entanto, ainda persistem numerosas lacunas a serem sanadas. Questões como a grande evasão escolar no DF e os constantes problemas de infraestrutura, divulgados pela imprensa e denunciados pelo sindicato dos professores, evidenciam fragilidades que demandam revisão dos modelos utilizados pela Secretaria de Educação, inclusive no PDAF.

#### **4.5 Conceituando as Emendas Parlamentares – Fonte de Financiamento do PDAF**

As emendas parlamentares representam um importante instrumento dentro do Estado Democrático de Direito, são “parte legítima de um sistema de representação popular” Sodré e Alves (2010, p. 6). Na dinâmica do PDAF, observa-se a materialização técnica e política desse instrumento.

Não obstante, emendas ao orçamento são prerrogativas do processo legislativo que oportunizam aos parlamentares fomentar a participação no processo de planejamento e, ainda, atender interesses dos mandatos, conforme já destacado no tópico sobre a política redistributiva.

Páginas institucionais mantidas pelos entes federados anotam conceitos similares de emendas ao orçamento como instrumentos em que os Parlamentares podem “utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do orçamento anual. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio das emendas parlamentares os deputados [...] podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato”, junto as suas bases eleitorais (Brasil, 2024).

Figura 1: Funcionamento das emendas parlamentares:



Fonte: Portal da Transparência, Governo Federal, com adaptações feitas pelo autor<sup>11</sup>.

Sanches (2004) destaca que as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária representam um mecanismo pelo qual os parlamentares e os órgãos do Poder Legislativo, como comissões e bancadas, exercem influência direta sobre o planejamento orçamentário anual. Nesse sentido, observa-se que essas emendas permitem aos parlamentares atenderem demandas específicas de suas bases eleitorais por meio da alocação direcionada de recursos, frequentemente priorizando interesses regionais ou setoriais em detrimento de uma abordagem plenamente coletiva (Sanches, 2004, p. 132-133).

Sobre as fontes de financiamento do PDAF, é importante reiterar que este é financiado de duas formas, sendo uma planejada diretamente pelo órgão de educação e a segunda, não menos expressiva, formatada com recursos aportados na Lei Orçamentária – LOA, por meio de indicações parlamentares – emendas de orçamento.

Para se ter um panorama da participação das emendas parlamentares de orçamento na LOA do Distrito Federal, tomemos como exemplo o exercício de 2023: em números absolutos, a receita do Governo Distrital estimada e a despesa prevista/fixada no Projeto de Lei encaminhado para Câmara Legislativa foi de R\$ 34 bilhões, recursos estes egressos da arrecadação própria, não levando em consideração as transferências de verbas vindas do

<sup>11</sup> BRASIL <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares#>. Acesso em: 12 ago. 2024.

Governo Federal, em especial o Fundo Constitucional, responsável por custear as despesas de segurança pública e prestar assistência financeira as áreas de saúde e educação.

Dos valores ora apresentados, destacam-se a chamada Receita Corrente Líquida - RCL no total de R\$ 30 bilhões. Pois bem, sobre os valores firmados como Receita Corrente Líquida, consoante previsão legal – § 15 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LOA – 2% destes, o equivalente a R\$ 600 milhões, foram reservados exclusivamente para emendas parlamentares. Do total destacado, aplica-se a equação simples, dividindo o montante igualmente entre os Deputados, sem qualquer tipo de preferência por orientação ou ideologia política sendo:  $R\$ 600.000.000,00 / 24 \text{ deputados} = R\$ 25 \text{ milhões}$ .

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

[...]

**§ 15. As emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual são aprovadas até o limite de 2% da receita corrente líquida nele estimada.** Grifamos. (Distrito Federal 2017).

Conforme acima pontuado, a fração dos recursos públicos indicada e administrada pelos mandatos parlamentares é robusta, formatada por meio de valores custeados pelo próprio contribuinte, assim, necessitam receber tratamento responsável com as devidas prestações de contas, sendo o controle estatal e social fundamental neste acompanhamento.

As emendas parlamentares são instrumentos que facultam aos Deputados promover indicações e ou alterações nos orçamentos de determinado exercício<sup>12</sup>. Como já qualificado acima, são valores públicos de grande monta que podem trazer benefícios diretos para setores específicos, comunidades, programas sociais, políticas públicas dentre outras ações relevantes.

Destarte, verifica-se que o aporte de emendas a peça orçamentária, dentre outras questões, acaba por fomentar as prerrogativas do Poder Legislativo, levando a cabo as multicitadas tarefas de “participar da elaboração das leis e de fiscalizar ou controlar os demais poderes”. Em síntese, é o Parlamento exercendo suas atividades fim. Assis (2012, p. 9).

Como peça de planejamento os orçamentos estatais são sempre muito expressivos, pois, em sua essência devem buscar o atendimento e a satisfação das demandas advindas da sociedade. Dentro deste conceito residem as transferências financeiras/descentralizações

---

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao> - acesso em: 12 mar.2023.

efetivadas por meio de programas como o PDAF, que visam a consolidação e o fortalecimento das relações entre a sociedade e o Poder Público.

Sob a ótica do planejamento público é necessário destacar que as emendas parlamentares de orçamento devem observar as etapas do ciclo orçamentário, quais sejam: elaboração da proposta orçamentária e apreciação legislativa - No qual ocorrem as discussões, deliberações e aprovação das alterações do PLOA. Findado o planejamento e sua aprovação no Poder Legislativo, os recursos públicos seguem para a fase executiva, onde constam as etapas de execução propriamente dita – empenho; liquidação e pagamentos.

Convém ressaltar que a elaboração e alocação de recursos em emendas parlamentares é somente parte do caminho que os valores devem percorrer até serem efetivados. Na esfera do Poder Executivo, como já destacado, tem-se a fase da execução, subdividida em: empenho; liquidação e pagamento, na forma da Lei Federal n. 4.320 de 1964. Assim asseveram sobre os conceitos da execução, Oliveira *et al* (2020):

No que tange ao empenho, o Art. 58 dessa Lei descreve como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição”. Já a liquidação e o pagamento estão previstos nos art. 63 e 64 da Lei 4320/64, sendo aquela consubstanciada na verificação do direito adquirido do credor tendo por base títulos e documentos que comprovem o respectivo crédito, isto é, a ocorrência do fato gerador da transação. Enquanto essa consiste no despacho exarado por autoridade competente, determinando a transferência para o credor dos recursos financeiros advindo da contratação da despesa após ultrapassada as fases anteriores, seguindo estritamente a sua ordem de execução.

Como bem explica a doutrina citada, na fase do ciclo orçamentário da execução, consta a realização da despesa, etapa em que a alocação dos recursos egressos das emendas parlamentares será processada na forma ajustada entre o Poder Executivo e o autor da emenda, com esteio nas normas de planejamento – PPA, LDO e PLOA.

No contexto macro da execução, verificamos a arrecadação das receitas para fazer face as chamadas cotas financeiras. Em outro flanco, consta a fase da execução do orçamento, a qual dispõe sobre a utilização dos recursos públicos para materializar e ou custear as indicações dos parlamentares constantes das emendas. A concretização desta rotina técnica é feita seguindo o já citado ciclo da emissão do empenho, liquidação e pagamento, fechando o extenso percurso do orçamento público com a tradição dos recursos ao credor.

## **5. SISTEMA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO ESTATAL E O PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF**

O reiterado Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, sob o viés técnico, necessariamente faz parte do processo de planejamento estatal. Nesta seção do trabalho, havida a conceituação das emendas parlamentares, seus mecanismos de execução, bem como, as considerações sobre a alocação de recursos para o Programa no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, se torna necessário destacar as fases de elaboração orçamentária que norteiam e possibilitam a efetivação das descentralizações permitindo que o PDAF seja executado.

Os recursos que integram o orçamento do PDAF são parte de um sistema de planejamento composto por leis e outros normativos reguladores. Como já externado, o Programa configura-se como um instrumento fundamental para descentralização da gestão pública no Distrito Federal e na sua dinâmica de transferências de recursos, obrigatoriamente, devem ser observadas as legislações e os ritos que versam sobre o planejamento estatal. “Planejamento é antes de tudo a arte da boa política [...] é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo –, por meio do qual se dá concretude a projetos oriundos da própria sociedade [...]”, Jr. Cardoso (2015), é uma prática que utiliza diagnósticos, cenários construídos e diálogo com diversos setores da sociedade para direcionar as decisões de políticas públicas e estabelecer prioridades do governo. Seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. (Distrito Federal, 2023).

A inteligência do art. 174 da CRFB anota que o planejamento é uma função essencial do Estado, com caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Essa responsabilidade se traduz na necessidade de formular e implementar políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável do País, com foco na eficiência da gestão pública e na promoção do bem-estar social, incluindo neste diapasão os programas específicos como PDAF.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifo nosso).

No âmbito do setor público, o planejamento assume um papel fundamental na organização e na gestão dos recursos disponíveis. Através da definição de objetivos estratégicos, metas e prioridades, o Estado busca otimizar o uso dos recursos públicos e garantir a entrega de bens e serviços de qualidade à população.

Na mesma linha de definições, a Constituição Brasileira, em associação com a veterana norma Lei n. 4.320/1964, aduz de forma geral o modelo orçamentária utilizado no País, sendo este composto por três instrumentos: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, vejamos especificamente.

O Plano Plurianual PPA tem abrangência quadrienal, é nele que são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, onde devem constar os programas de governo, os macros-objetivos e as estimativas de recursos. “O Plano Plurianual será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social [...], deve trazer em seu escopo, a quantificação física e financeira, para despesas de capital e afins, e, ainda, ter expressamente previstas as despesas com programas de caráter continuado, (Distrito Federal, 2018, p. 115) reforçando os mandamentos constitucionais que determinam a obrigatoriedade dos governos em destinar recursos – parte da arrecadação – para custear programas das áreas de **educação** e saúde. (Grifamos).

Sobre a Lei de Diretrizes orçamentárias: instrumento orçamentário que tem dentre outras funcionalidades conectar o PPA a Lei Orçamentária LOA: com tempo de vigência mais estrito – um ano – a LDO tem como uma das principais funções “estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual”, possibilitando a realização das metas e objetivos constantes dos programas do PPA<sup>13</sup>.

Não obstante, considerando que os recursos públicos são limitados e as despesas crescem anualmente de forma exponencial, consta da LDO importante função, qual seja, é com fundamento no normativo de diretrizes que o Poder Executivo se respalda para apontar os programas que serão prioridade, sem ferir princípios legais de responsabilidade fiscal. Vejamos o balizamento legal da LDO, §2º do art. 165 – CRFB:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - **A lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Grifamos).

Ao fazer o cruzamento dos programas elencados como prioridade nas diretrizes e orçamentos da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em especial no período

---

<sup>13</sup> BRASIL. [www2.camara.leg.br/orçamento-da-uniao/cidadão/entenda/curso/planejamento](http://www2.camara.leg.br/orçamento-da-uniao/cidadão/entenda/curso/planejamento). Acesso em: 7 abr. 2024.

compreendido nesta pesquisa, é possível aferir na totalidade dos exercícios financeiros, a presença do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, permitindo que se infira a importância deste Programa como política pública de educação do Governo Distrital.

A LDO como etapa intermediária do planejamento deve ser compatível com o PPA, estabelecer da maneira clara e objetiva as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente. Nesta mesma linha, deve trazer os parâmetros legais para elaboração da Lei Orçamentária Anual.

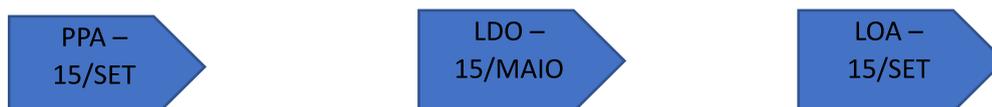
A norma que arremata o sistema de planejamento estatal é a Lei Orçamentária Anual – LOA. Como explicitado na própria nomenclatura, trata-se de dispositivo com vigência limitada a um exercício. É nesta lei que são estimadas as receitas e fixadas as despesas autorizadas para administração pública executar durante a vigência do exercício.

Todas as normas que fazem parte do ciclo de planejamento orçamentário partem da iniciativa do Poder Executivo, são elaboradas no âmbito deste e remetidas na forma de proposta para o Poder Legislativo onde são discutidas, deliberadas, emendadas quando necessário, a critério dos Parlamentares. Sequencialmente, sendo a LOA aprovada, retorna a origem com a devida autorização para ser executada. As matérias de planejamento têm tramitação diferenciada, obedecem a ritos próprios, conforme consta da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e ou Leis Orgânicas dos municípios.

Embora o PDAF seja um programa específico e faça parte da composição de valores constitucionalmente previsto para a educação, este deve seguir o rito geral e compor todas as etapas do planejamento, não cabendo exceções.

Importante dizer que os normativos de planejamentos – PPA-LDO-LOA - podem ser alterados no correr de suas vigências, contudo, o rito para os citados ajustes e ou mudanças deve ser o mesmo da aprovação original, com exceção dos prazos previstos de encaminhamento pelo Poder Executivo e apreciação nos parlamentos. Vejamos os prazos previstos para o Distrito Federal:

Figura 02: Prazos de encaminhamento – Normas de Planejamento – Poder Executivo



Fonte: próprio autor com informações da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O PPA, como já destacado, tem vigência quadrienal e deve ser remetido pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, Câmara Legislativa – CLDF no caso do Distrito Federal, até o dia 15 de setembro do primeiro ano de mandato, sendo devolvido pela CLDF para a devida sanção ou veto até o encerramento da primeira sessão legislativa – art. 150, § 1º, LODF- Para efeito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, esta deve ser encaminhada pelo Governador à CLDF até o dia 15 de maio do exercício em curso, devendo ser apreciada pelo Parlamento até o encerramento do primeiro período legislativo, dia 30 de junho – art. 150, § 2º LODF. Por fim, a Lei Orçamentária Anual, a qual deve ser encaminhada para a CLDF até o dia 15 de setembro de cada ano, apreciada pela Câmara Legislativa e remetida ao Poder Executivo até o dia 15 de dezembro, ou até o final de encerramento do segundo período da Sessão Legislativa – art. 150, § 3º LODF. Tanto os prazos de retorno da LDO como LOA, se não observados pela Câmara Legislativa, implicam na impossibilidade de encerramento do período legislativo, obrigado a continuação dos trabalhos, até que haja a votação destas proposições. (Distrito Federal, 2018).

Ainda no quesito alteração/revisão dos instrumentos legais– PPA-LDO-LOA, conforme mencionado, as reformas destas normas devem ser efetivadas por meio de emendas parlamentares, regra do processo legislativo que também se aplica ao Sistema de Planejamento.

Dito isso, é imperioso mencionar que estas propostas de alterações devem ser compatíveis com o PPA, não sendo possível emendar programas existentes na LOA e na LDO que não estejam previstos no Plano Plurianual. Assim, o objeto desta dissertação, Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, deve ser albergado no PPA, constar no anexo de metas e prioridades da LDO e ser aprovado como programa de trabalho na LOA, restando total compatibilidade entre os instrumentos, sob pena de não haver execução/inviabilidade.

O Planejamento estatal é um instrumento fundamental para a gestão pública eficaz, eficiente e indispensável para as unidades federadas. É por meio do planejamento que se define prioridades, alocam-se recursos de forma estratégica e transparente, e se promove o desenvolvimento de forma sustentável e com a participação da sociedade. São ferramentas técnicas que permitem que recursos sejam descentralizados para atendimento de programas específicos como o PDAF.

Abaixo reproduzimos a ilustração do ciclo integrado de planejamento e orçamento utilizado pelo modelo brasileiro:

Figura 03: Ilustração do Ciclo de Planejamento:



Fonte: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

### 5.1 Processo Legislativo – Emendas para o PDAF - Distrito Federal

O processo legislativo é uma etapa fundamental da gestão pública, trata-se de uma “sequência de atos processuais subordinada a formalidades previstas na Constituição Federal e nos regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, com vistas ao exercício das atividades típicas do Poder Legislativo: elaboração de normas jurídicas e fiscalização da administração”<sup>14</sup>.

Antes de uma matéria de interesse público/social se tornar uma lei propriamente dita, deve ser formatada como uma proposição, firmada pelo seu autor e deliberada pelo parlamento. Existem alguns tipos de proposições – Emendas à Constituição, no caso do DF, Emenda à Lei Orgânica, Projeto de Lei Complementar PLC, Projeto de Lei Ordinária PL, sendo estas três espécies as mais utilizadas/comuns. As leis orçamentárias são do tipo ordinárias, ou seja, tramitam e são aprovadas como PL – Projetos de Lei, necessitando de

14

quórum simples para sua aprovação – presença da maioria absoluta dos Deputados, aprovação com a maioria, metade mais um, assim aduzido em (Distrito Federal, 2017, p. 44).

[...] os projetos de lei ordinária destinam-se a regular as matérias da competência legislativa do Distrito Federal não reservadas a lei complementar. Estão sujeitos à sanção do Governador e são aprovados por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos Deputados, quando não especificado quórum diferente.

O processo legislativo é composto por um conjunto organizado de atos que têm como finalidade a elaboração e formação das leis por meio da cooperação entre os Poderes competentes. As principais fases que compõem o processo legislativo incluem: a iniciativa, que é a apresentação da proposta de lei por determinados agentes políticos, no caso das propostas que versam sobre o orçamento, a prerrogativa é indelegável e pertence ao Poder Executivo; as **emendas, que refere-se à possibilidade de alterações ou acréscimos ao texto original da proposta**; discussão, que envolve debates e análises sobre o conteúdo da proposta; deliberação, que corresponde à decisão formal sobre a aprovação ou rejeição da proposta; sanção ou veto, que é a manifestação do chefe do Poder Executivo a respeito da lei aprovada; promulgação, que é o ato formal que confere a vigência da lei; e por fim, a publicação, que torna a lei conhecida e aplicável à sociedade.

Destacando o caso do Distrito Federal, aduzem a Lei Orgânica do DF e o Regimento Interno da Câmara Legislativa, que a elaboração e aprovação do orçamento envolve diversas fases, começando com o envio do projeto pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa.

Em seguida, o projeto passa por análise na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças - CEOF, onde são realizadas audiências públicas e debates para aprofundar o entendimento sobre as prioridades e destinações dos recursos públicos. Posteriormente, ocorre a votação em plenário, onde os parlamentares deliberam e decidem sobre a aprovação do orçamento em dois turnos. **É nesse contexto que as políticas públicas e Programas de Governo como o Programa de Descentralização Orçamentária e Financeira – PDAF - ganham relevância dentro do Parlamento, uma vez que, é nesta fase do processo legislativo que são aportadas suplementações orçamentárias por meio de emendas, firmadas pelos Parlamentares em consonância com as prioridades políticas elencadas.**

Não obstante, embora seja uma atividade típica e indelegável dos parlamentares, a oposição de emendas e ou qualquer alteração nas propostas originais encaminhadas pelo Poder Executivo, devem rigorosamente observar o rito do processo legislativo sob pena de serem rejeitas ainda na fase de elaboração pelas comissões temáticas – mérito e



Consoante já destacado, emendas parlamentares no contexto do projeto de lei orçamentária referem-se as propostas de alterações ou inclusões no orçamento público apresentadas por parlamentares, geralmente de forma individual ou coletiva, visando a destinação de recursos para determinadas áreas, programas ou projetos específicos.

As emendas parlamentares têm o objetivo de permitir que os legisladores possam influenciar e direcionar parte dos recursos públicos de acordo com as demandas e interesses de suas bases eleitorais ou da sociedade em geral. Elas podem ser apresentadas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária, sendo discutidas e votadas no âmbito do Legislativo.

Assevera a Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF no seu art. 150, § 15, acima reproduzido, que “as emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas até o limite de 2% da Receita Corrente Líquida estimada” - RCL. Por seu turno, o art. 2º, inciso IV, alíneas a, b e c da Lei de Responsabilidade Fiscal LC 101/2000 assim definem a Receita Corrente Líquida:

Indicador financeiro calculado a partir da receita corrente total do ente federado, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.<sup>15</sup>

Seguindo no contexto Distrital, anota a Lei de Diretrizes Orçamentárias em seu art. 13 que a estimativa da [...] Receita Corrente Líquida deve observar critério técnicos e legais, bem como, levar em consideração “os efeitos da variação do índice de preços, do crescimento econômico, das alterações na legislação ou de qualquer outro fator relevante” [...]. (Distrito Federal, 2023). No art. 16 da mesma norma, são descritos os critérios de apuração, vejamos:

Art. 16. A Receita Corrente Líquida será apurada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e de outras receitas correntes, inclusive

---

<sup>15</sup> BRASIL. [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/receita\\_corrente\\_liquida\\_rc](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rc). Acesso em: 14 abr. 2024.

os valores do Fundo Constitucional do Distrito Federal não aplicados no custeio de pessoal, deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência social, e as provenientes da compensação financeira citada no art. 201, § 9º, da Constituição Federal.

De forma interna, tendo como balizas o art. 150, § 15, da Lei Orgânica do DF, combinado com o art. 220, § 1º do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF, resta ao Colégio de Líderes – Bancadas e Partidos – a prerrogativa de definir os valores máximos das emendas individuais que serão apresentadas pelos Deputados durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária anual. Nos três exercícios analisados, a definição do colegiado indicou que cada Parlamentar poderia apor ao PLOA um total de trinta emendas, resultando em números individuais estimados na ordem de R\$ 23 a R\$ 30 milhões.

Em conformidade com as normas de apuração para RCL acima descritas o montante estimado para as emendas parlamentares nos últimos três exercícios findos restou definido em:

Quadro 1. Receita Corrente Líquida X Emendas Orçamentárias

<b>Receita Corrente Líquida X Emendas Orçamentárias</b>			
<b>Exercício</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>RCL</b>	R\$ 23.680.030.500,00	R\$ 26.901.768.832,00	R\$ 30.020.820.115,00
<b>Percentual</b>	2%	2%	2%
<b>Emendas</b>	R\$ 473.600.610,00	R\$ 538.035.376,64	R\$ 600.416.402,30

Fonte: próprio autor - dados extraídos dos Pareceres Preliminares do PLOA.

Quadro 2. Receita Corrente Líquida X Emendas Individuais

<b>Receita Corrente Líquida X Emendas individuais</b>				
<b>Exercício</b>	<b>RCL/ANO</b>	<b>2% da RCL</b>	<b>Emendas individuais-CLDF</b>	<b>Valores por máximos por Parlamentar</b>
2021	R\$ 23.680.030.500,00	R\$ 473.600.610,00	30	R\$ 19.733.358,00
2022	R\$ 26.901.768.832,00	R\$ 538.035.376,64	30	R\$ 22.418.140,00
2023	R\$ 30.020.820.115,00	R\$ 600.416.402,30	30	R\$ 25.017.350,00

Fonte: próprio autor - dados extraídos dos Pareceres Preliminares do PLOA.

### 5.3 Projeto de Lei Orçamentária – Rito, alterações e emendas

#### 5.3.1 Tramitação e alterações ao PLOA

As propostas orçamentárias, que incluem a estimativa de receitas e a fixação das despesas para o ano subsequente, são encaminhadas pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa do Distrito Federal por meio de documentos conhecidos como "Mensagem do Governador". Esses instrumentos iniciam o processo legislativo<sup>16</sup> de análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA, o qual deve seguir rigorosamente os prazos constitucionais estabelecidos para envio, apreciação e posterior retorno para sanção ou veto pelo Chefe do Poder Executivo. No contexto do Distrito Federal, esse procedimento está regulamentado pelo § 3º do artigo 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF.

Art. 150. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, **ao orçamento anual** e aos créditos adicionais serão encaminhados à Câmara Legislativa, que os apreciará na forma de seu regimento interno.

[...]

§ 3º O projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte será encaminhado até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro em curso e devolvido pelo Legislativo para sanção até o encerramento do segundo período da sessão legislativa.

O rito estabelecido no Regimento Interno da CLDF (Distrito Federal, 2024) assevera que, uma vez protocolada a Mensagem do Governador, a proposta será lida em Plenário, receberá numeração de proposição ordinária – Projeto de Lei – PL - e sequencialmente será distribuída para comissão temática – Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF.

No âmbito da CEOF, o tema é submetido em primeiro momento ao Colégio de Líderes onde são definidos os valores das emendas e as quantidades possíveis a cada Parlamentar. Importar retomar que o teto constitucional máximo previsto na LODF para as emendas de orçamento é de 2% da Receita Corrente Líquida, conforme demonstrou na tabela n. 02.

Definidos valores e quantidades, a matéria orçamentária é subdividida por áreas temáticas e distribuída em quatro relatorias parciais compostas por membros da CEOF. Nesta fase após a elaboração, discussão, votação e aprovação dos pareceres parciais e preliminar, os textos são compilados para formatação do parecer geral, o qual cabe ao Deputado Presidente da CEOF. Finalizados os ritos internos da comissão temática, a matéria segue para inclusão na pauta do Plenário da CLDF, devendo ser apreciada e aprovada, na forma do art. 150 da LODF,

---

<sup>16</sup> Processo legislativo é o conjunto de atos preordenados que visam à formação das leis, mediante a colaboração entre os Poderes; procedimento legislativo é o modo de realizar os atos do processo legislativo. (Distrito Federal, 2017).

até o dia 15 de dezembro do ano em curso e remetida ao Governador para aquiescência ou veto. (Distrito Federal, 2024).

Especificamente sobre a oposição de emendas ao PLOA, a Comissão de Orçamento, em consonância com as definições advindas do Colégio de Líderes acima descritas, aprova internamente um cronograma de eventos<sup>17</sup> onde constam balizados, dentre outras questões, os prazos para que parlamentares apresentem suas emendas. Nesta fase já é possível identificar as alternativas e preferências dos membros da Câmara Legislativa, servindo como importante fonte de análise, onde se destacaram nos últimos exercícios as emendas para o PDAF.

Vale frisar que, os prazos estabelecidos no cronograma de tramitação elaborado pela CEOF e que dizem respeito a apresentação de emendas, não são rígidos, com isso, é possível que os Deputados, observados os limites de valores e quantidades pré-estabelecidas, apresentem novas emendas, alterem ou retirem outras já protocoladas, desde que não tenha havido a votação em segundo turno, prevista para o dia 15 dezembro de cada ano.

É relevante destacar que, mesmo após a conclusão do processo legislativo e a sanção pelo Governador, momento em que a mensagem/projeto de lei adquire força normativa no ordenamento jurídico, os agentes legitimados – Governador e Deputados - ainda possuem a faculdade de realizar alterações ou inclusões na Lei Orçamentária Anual LOA. No entanto, tais modificações só podem ser efetuadas por meio dos chamados Projetos de Créditos Adicionais, elaborados especificamente para esse propósito. Com exceção dos prazos iniciais, esses projetos devem observar os mesmos procedimentos estabelecidos para a sua aprovação. Sanches (2004) assim define:

**CRÉDITOS ADICIONAIS** – Instrumentos de ajuste orçamentário, empregados para corrigir distorções que surgem durante a execução do orçamento, sobretudo a constatação de que certos itens programáticos (subtítulos) apresentam insuficiência de recursos enquanto outros estão com excesso de disponibilidades (por atrasos na execução ou por mudanças de prioridades governamentais).

Os créditos adicionais constituem instrumentos que permitem ajustes na Lei Orçamentária, conferindo aos Deputados a possibilidade de redirecionar suas prioridades e atender aos interesses específicos de suas comunidades. As emendas direcionadas ao Programa de Descentralização de Recursos Financeiros PDAF seguem um princípio redistributivo semelhante, sendo passíveis de revisão, remanejamento, suplementação ou até

---

<sup>17</sup> Cronograma de Eventos CLDF – vide anexo V.

cancelamento ao longo do exercício financeiro, conforme a conveniência e as oportunidades identificadas pelos parlamentares. Essas alterações são viabilizadas pelas "janelas" oferecidas através dos créditos adicionais, permitindo uma gestão orçamentária mais flexível e adaptada às necessidades dos mandatos.

## 6. EMENDAS AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS – 2021 A 2023

### 6.1 Emendas ao PLOA - 2021

Nesta seção, o presente trabalho faz uma análise pormenorizada das alocações de emendas nos exercícios selecionados – 2021 a 2023 -, trazendo subitens específicos para as emendas destinadas ao PDAF, a saber:

A proposta orçamentária para o exercício de 2021 foi encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa em 15 de setembro de 2020, recebeu a numeração ordinária de PL 1.417/2020. Constou desta uma estimativa de R\$ 23.680.030.500,00 para compor a Receita Corrente Líquida - RCL, fonte financiadora das emendas parlamentares.

Com base na RCL, decidiu o Colégio de Líderes que cada Deputado poderia apresentar a proposta orçamentária para 2021 no montante de 30 (trinta) emendas individuais que somadas poderiam chegar até R\$ 19.733.358,00<sup>18</sup>.

Quadro 3. Emendas ao PLOA 2021 – Decisão Colégio de Líderes

RCL PLOA 2021	R\$ 23.680.030.500,00
Valores da RCL destinados as emendas parlamentares (2% da RCL)	R\$ 473.600.610,00
Valores das emendas por Parlamentar (2% da RCL / 24)	R\$ 19.733.358,00
Total de emendas por Parlamentar – PLOA	Até 30 emendas - PLOA

Fonte: próprio autor com dados extraídos dos arquivos da CEOF, disponíveis em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/loa-ppa-ldo?classpk=26240759&folderId=21391265>, acesso em: 18 ago. 2024.

Vejamos a disposição das emendas protocoladas pelos Deputados Distritais no exercício de 2021. O quadro abaixo (4) espelha a distribuição das emendas feitas ao PLOA -

<sup>18</sup> DISTRITO FEDERAL. Decisão do Colégio de Líderes, publicada no Diário da Câmara Legislativa – DCL n.233, de 1/10/2020, página 26 e 27. Disponível: <https://www.cl.df.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2024.

emendas gerais e emendas ao PDAF, destacando o percentual executado e as proporções de valores.

Quadro 4. Perfil das Emendas 2021

Parlamentar	Sigla Partidária	Posicionamento	Emendas apresentadas a LOA - total geral			Emendas PLOA destinação PDAF/2021			Emendas Executadas - PDAF	
			Quantidade	Valores	Percentual geral executado	Quantidade	Valores	Proporção em valores - PDAF X PLOA	Valores	Percentuais Executados
Agaciel Maia	PL	Base de Governo	30	R\$ 19.727.000,00	75%	2	R\$ 5.447.534,00	28%	R\$ 5.447.534,00	100%
Ariete Samraio	PT	Oposição	29	R\$ 19.733.000,00	68%	2	R\$ 4.610.000,00	23%	R\$ 4.460.000,00	96,74%
Chico Vigilante	PT	Oposição	29	R\$ 19.733.358,00	73%	2	R\$ 8.031.600,00	41%	R\$ 8.002.400,00	99,6%
Cláudio Abranches	PSD	Base de Governo	30	R\$ 19.233.358,00	79%	4	R\$ 5.101.000,00	27%	R\$ 5.101.000,00	100%
Daniel Donizete	MDB	Base de Governo	27	R\$ 19.733.000,00	70%	2	R\$ 2.550.000,00	13%	R\$ 2.550.000,00	100%
Fernando Fernandes	PROS	Base de Governo	15	R\$ 19.733.358,00	46%	2	R\$ 5.115.000,00	25%	R\$ 5.115.000,00	100%
Rodrigo Delmasso	Republicanos	Base de Governo	30	R\$ 19.733.358,00	94%	2	R\$ 965.000,00	5%	R\$ 965.000,00	100%
Eduardo Pedrosa	União Brasil	Base de Governo	26	R\$ 19.733.358,00	93%	2	R\$ 3.000.000,00	15%	R\$ 2.317.000,00	77,23%
Fábio Félix	PSOL	Oposição	33	R\$ 19.733.358,00	62%	2	R\$ 3.677.500,00	17%	R\$ 3.632.500,00	98,77%
Hermeto	MDB	Base de Governo	29	R\$ 19.733.358,00	82%	2	R\$ 4.324.400,00	22%	R\$ 4.324.400,00	100%
Idalando	MDB	Base de Governo	15	R\$ 19.700.000,00	78%	2	R\$ 3.000.000,00	15%	R\$ 2.030.000,00	67,6%
Jaqueline Silva	MDB	Base de Governo	29	R\$ 19.733.358,00	62%	9	R\$ 3.450.000,00	17%	R\$ 3.450.000,00	100%
Jorge Viana	PSD	Base de Governo	21	R\$ 19.733.358,00	76%	3	R\$ 2.400.000,00	12%	R\$ 2.400.000,00	100%
José Gomes	PP	Base de Governo	9	R\$ 19.733.358,00	86%	3	R\$ 4.400.358,00	22%	R\$ 3.890.000,00	88,40%
João Cardoso	Avante	Base de Governo	28	R\$ 19.733.358,00	61%	3	R\$ 8.098.358,00	41%	R\$ 8.058.358,00	99,50%
Júlia Lucy	União Brasil	Oposição	29	R\$ 19.733.358,00	67%	2	R\$ 2.820.000,00	14%	R\$ 2.820.000,00	100%
Leandro Grass	PV	Oposição	27	R\$ 19.733.358,00	89%	2	R\$ 10.133.990,00	51%	R\$ 10.105.409,00	99,71%
Martins Machado	Republicanos	Base de Governo	23	R\$ 19.733.358,00	65%	3	R\$ 3.750.000,00	19%	R\$ 3.750.000,00	100%
Reginaldo Veras	PV	Oposição	28	R\$ 19.733.358,00	68%	2	R\$ 9.500.000,00	48%	R\$ 9.500.000,00	100%
Rafael Prudente	MDB	Base de Governo	33	R\$ 17.528.154,00	78%	2	R\$ 3.268.000,00	19%	R\$ 3.268.000,00	100%
Reginaldo Sardinha	PL	Base de Governo	23	R\$ 19.733.358,00	82%	2	R\$ 5.200.000,00	26%	R\$ 3.352.400,00	64%
Robério Negreiros	PSD	Base de Governo	30	R\$ 19.733.358,00	77%	2	R\$ 1.320.000,00	7%	R\$ 1.320.000,00	100%
Roosevelt	PL	Base de Governo	32	R\$ 19.733.358,00	83%	3	R\$ 6.082.500,00	31%	R\$ 5.759.800,00	94,69%
Valdelino Barcelos	PP	Base de Governo	10	R\$ 19.733.358,00	59%	2	R\$ 3.840.000,00	19%	R\$ 3.480.000,00	90,60%
<b>TOTAIS</b>			<b>615</b>	<b>R\$ 470.854.956,00</b>		<b>62</b>	<b>R\$ 110.085.240,00</b>		<b>R\$ 105.098.801,00</b>	
<b>MÉDIAS</b>			<b>25</b>		<b>74%</b>			<b>23,37%</b>		<b>95,47%</b>

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal.

O perfil das emendas apresentadas no ano de 2021, conforme os dados analisados, demonstra aspectos relevantes sobre a alocação de recursos e o comportamento dos parlamentares em relação às suas posições partidárias e governamentais. A análise permitiu identificar tanto a quantidade de emendas apresentadas quanto os valores envolvidos, além da proporção de execução dessas emendas, fazendo uma necessária comparação com PDAF.

De maneira geral, observa-se no PLOA 2021 uma predominância de emendas oriundas da base de apoio ao governo, associadas a uma maior taxa de execução dos valores propostos por esses parlamentares. Tal predominância, sugere uma capacidade superior de

influência e sucesso na concretização de suas propostas orçamentárias. A média de execução dos valores das emendas, que se posiciona em 74%, aponta para um bom nível de execução dos recursos, embora haja uma variação significativa entre os parlamentares.

Quando destacadas as dotações para o PDAF, observa-se que, em média, 23% dos recursos de emendas foram indicados ao Programa de Descentralização pelos Deputados, sendo que a execução restou na casa dos 95%, bem acima da média geral de 74%.

Deputados egressos do magistério destacam-se como os principais alocadores para o PDAF, Leandro Grass, professor, filiado ao PV, destinou 51% dos seus recursos, seguido pelo Deputado Professor Reginaldo Veras, também do PV com 48%, o Deputado “Professor, Auditor João Cardoso” do Avante destinou 41% de suas emendas, da mesma forma, o Deputado Chico Vigilante do PT, na condição de líder da oposição, embora não tenha vínculos de base com o magistério, destinou 41% de suas emendas para o PDAF. Somada, a quantia destinada por estes Parlamentares representa 33% do total executado em 2021, em valores significa R\$ 33.666.167,00.

Em termos gerais, a análise comparativa entre partidos revela algumas diferenças. Partidos da base de governo, como o MDB e o PSD, tendem a ter uma quantidade maior de emendas aprovadas e executadas, refletindo sua aliança com o governo. Em contrapartida, partidos de oposição, como o PT e o PSOL, ainda que também apresentem emendas significativas, demonstram uma taxa de execução ligeiramente inferior. A distribuição de recursos evidencia que, em média, os parlamentares que compõem a base governista alocam recursos de maneira mais convergente com as políticas/programas do Poder Executivo, enquanto a oposição enfrenta mais obstáculos na execução de suas emendas.

Na execução de emendas destinadas ao PDAF, observa-se uma paridade entre oposição e situação, ambas têm elevados índices de efetivação das propostas, situação que releva outro diferencial no tratamento do Programa. Pontua-se neste aspecto, que Deputados da oposição ao Governo, também contam com elevado número de execuções ao PDAF, perfazendo 33% do total liquidado, conforme dados já externados no quadro 4.

### **6.1.1 PLOA 2021 – Emendas destinadas ao PDAF**

Em análise aos dados extraídos do Sistema de Emendas Parlamentares da CLDF, verificamos que no exercício de 2021 foram protocoladas 615 emendas ao PLOA. Nesse montante, não foram computadas as emendas de relatoria e as emendas da Mesa Diretora, sendo que estas duas instâncias não se submetem ao limite de 30 emendas estabelecido pelo

Colégio de Líderes, uma vez que, suas propostas destinam-se prioritariamente a correções técnicas e indicação de recursos para programas internos de manutenção da CLDF.

No conjunto orçamentário de PLOA para 2021, foram protocoladas 62 emendas com destinação ao PDAF, embora no volume inicial isto represente 10% do total, em valores absolutos, conforme demonstrado no Quadro n. 4, significam 23,37%, percentuais superiores as demais propostas e que refletem uma tendência incontestável no carreamento de valores para o Programa de Descentralização.

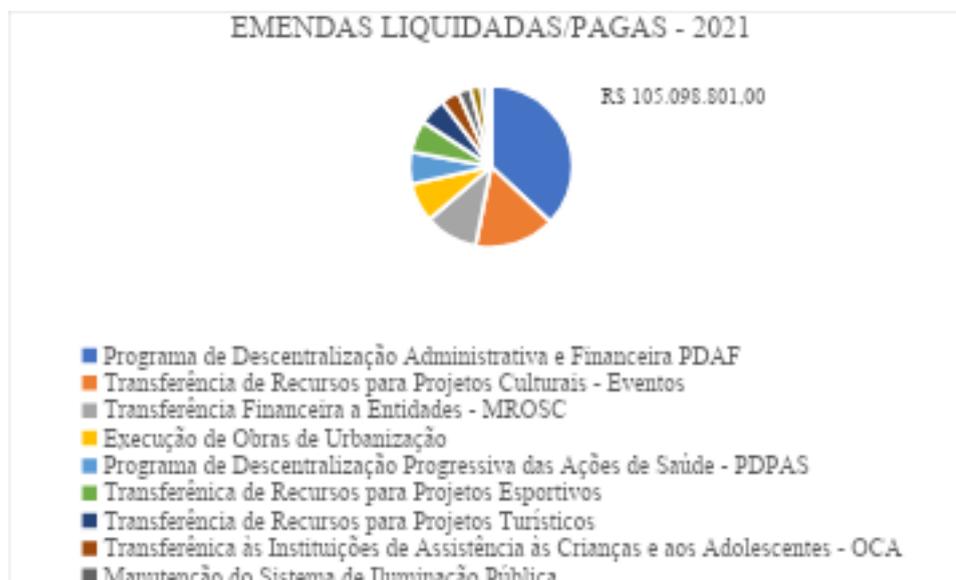
Registre-se que no exercício de 2021 as ações que receberam maior dotação, além do destacado PDAF, também, foram compostas preferencialmente por aquelas na modalidade transferências, conforme demonstrado nos dispositivos abaixo:

Quadro 5. Emendas PLOA X PDAF 2021 – Maiores Dotações

EMENDAS AO PLOA 2021			
ACÇÕES QUE RECEBERAM MAIORES DOTAÇÕES 2021	CODIFICAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	LIQUIDADAS
Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF	9068	R\$ 110.085.240,00	R\$ 105.098.801,00
Transferência de Recursos para Projetos Culturais - Eventos	9075	R\$ 34.866.908,00	R\$ 45.522.888,75
Transferência Financeira a Entidades - MROSC	9107	R\$ 12.105.966,00	R\$ 30.017.429,98
Execução de Obras de Urbanização	1110	R\$ 70.727.790,00	R\$ 22.309.906,62
Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde - PDPAS	4166	R\$ 16.256.716,00	R\$ 18.263.358,00
Transferência de Recursos para Projetos Esportivos	9080	R\$ 11.170.000,00	R\$ 17.948.798,29
Transferência de Recursos para Projetos Turísticos	9085	R\$ 3.388.358,00	R\$ 15.678.642,58
Transferência às Instituições de Assistência às Crianças e aos Adolescentes - OCA	9078	R\$ 14.875.358,00	R\$ 10.189.057,03
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	8507	R\$ 11.908.000,00	R\$ 7.145.476,43
Ampliação dos Pontos de Iluminação Pública	1836	R\$ 16.968.000,00	R\$ 5.862.949,82
Manutenção e Reforma de Espaços Esportivos	3048	R\$ 8.024.358,00	R\$ 3.159.275,75
Implantação de Estrutura Esportiva	3596	R\$ 4.850.000,00	R\$ 2.321.925,17
Manutenção de Áreas Urbanizadas e Ajardinadas	8508	R\$ 4.460.000,00	R\$ 306.115,00

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

Gráfico 3. Emendas Liquidadas – 2021



Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

A análise dos dados referentes às emendas para LOA 2021 ratifica uma concentração significativa de recursos para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF que recebeu a maior dotação inicial, no valor de R\$ 110.085.240,00. Este montante representa uma parcela substancial do orçamento de emendas, 23,37%, evidenciando a prioridade dada a esse programa. Do total destinado, R\$ 105.098.801,00 foram efetivamente liquidadas. A elevada dotação inicial do PDAF e sua execução sugerem uma importância atribuída à descentralização administrativa como uma estratégia para alcançar maior agilidade e eficácia no atendimento às demandas locais, ao mesmo tempo, apresenta-se como uma maneira mais ágil, na visão dos Deputados, de executar as dotações, reverberando nas preferências e interesses políticos.

Comparativamente, outras ações, como a Transferência de Recursos para Projetos Culturais e a Execução de Obras de Urbanização, também receberam dotações expressivas, embora em valores inferiores ao do PDAF. As transferências de recursos para Projetos Culturais, por exemplo, tiveram uma dotação de R\$ 34.866.908,00. Já para as obras de urbanização, foram destinados inicialmente R\$ 70.727.790,00. Embora estas duas dotações tenham histórico e significativo interesse político, com reflexos diretos na geografia eleitoral, quando comparadas com a liquidação do PDAF, nota-se que o Programa endereçado a Secretaria de Estado de Educação é percentualmente distante dos demais.

Importar registrar que o modelo de transferências de recursos públicos é uma opção de destaque no orçamento para 2021. No Quadro 5, acima pontuado, das ações com melhores índices de execução onde o PDAF é o líder, outras seis aparecem como opções de preferência dos Deputados.

## 6.2 Emendas ao PLOA - Ano 2022

Para o exercício de 2022, foi submetida pelo Poder Executivo à Câmara Legislativa em 14 de setembro de 2021, por meio da mensagem n. 345/2021, assinada pelo Governador, proposta de lei orçamentária estimando a receita e fixando as despesas. Após o protocolo, a matéria recebeu numeração de Projeto de Lei n. 2.224/2021. Nesta proposta, estimou-se a Receita Corrente Líquida RCL em R\$ 26.901.768.832,00, a qual custeia a fonte de financiamento das emendas parlamentares.

Com base na estimativa da RCL, o Colégio de Líderes, a exemplo do ano anterior – 2021 - deliberou que cada Deputado poderia apresentar até 30 (trinta) emendas individuais à proposta orçamentária para 2022, com um limite total de R\$ 22.418.140,00<sup>19</sup>.

Quadro 6. Emendas ao PLOA 2022 – Decisão Colégio de Líderes

RCL PLOA 2022	R\$ 26.901.768,837,00
Valores da RCL destinados as emendas parlamentares (2% da RCL)	R\$ 538.035.376,64
Valores das emendas por Parlamentar (2% da RCL / 24)	R\$ 22.418.140,00
Total de emendas por Parlamentar – PLOA	Até 30 emendas - PLOA

Fonte: próprio autor com dados extraídos dos arquivos da CEOF, disponíveis em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/loa-ppa-ldo?classpk=26240759&folderId=21391265>, acesso em: 18 ago. 2024.

A seguir, analisaremos a disposição das emendas protocoladas pelos Deputados Distritais no exercício de 2022. O quadro abaixo (7) apresenta a distribuição dessas emendas, diferenciando entre as emendas gerais e as específicas para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF. O quadro também evidencia o percentual de execução das emendas e as respectivas proporções dos valores alocados.

Quadro 7. Perfil das Emendas 2022

<sup>19</sup> DISTRITO FEDERAL. Decisão do Colégio de Líderes, publicada no Diário da Câmara Legislativa, DCL, n. 214, de 4 de outubro de 2021, página 19.

Parlamentar	Sigla Partidária	Posicionamento	Emendas apresentadas a LOA - total geral			Emendas PLOA destinação PDAF/2022			Emendas Executadas - PDAF	
			Quantidade	Valores	Percentual geral executado	Quantidade	Valores	Proporção em valores - PDAF X PLOA	Valores	Percentuais Executados
Agaciel Maia	PL	Base de Governo	13	R\$ 22.418.140,00	78%	2	R\$ 4.124.000,00	18%	R\$ 4.124.000,00	100%
Arlete Sarraio	PT	Oposição	28	R\$ 22.418.140,00	55%	2	R\$ 5.500.000,00	24,53%	R\$ 4.945.000,00	90%
Chico Vigilante	PT	Oposição	17	R\$ 22.418.140,00	69,56%	2	R\$ 7.731.355,00	34%	R\$ 7.731.355,00	100%
Cláudio Abranches	PSD	Base de Governo	25	R\$ 22.318.140,00	72%	2	R\$ 3.000.000,00	13%	R\$ 1.810.000,00	60%
Daniel Donizete	MDB	Base de Governo	27	R\$ 22.418.140,00	80%	2	R\$ 2.595.000,00	12%	R\$ 2.595.000,00	100%
Fernando Fernandes	PROS	Base de Governo	15	R\$ 15.391.140,00	61%	4	R\$ 4.885.000,00	32%	R\$ 4.885.000,00	100%
Rodrigo Delmasso	Republicanos	Base de Governo	18	R\$ 22.418.140,00	63%	1	R\$ 320.000,00	1,43%	R\$ -	0%
Eduardo Pedrosa	União Brasil	Base de Governo	28	R\$ 22.418.140,00	78%	1	R\$ 1.000.000,00	4%	R\$ 1.000.000,00	100%
Fábio Félix	PSOL	Oposição	28	R\$ 22.418.140,00	62%	2	R\$ 4.000.000,00	18%	R\$ 1.811.800,00	45%
Hermeto	MDB	Base de Governo	26	R\$ 22.418.140,00	79%	2	R\$ 2.590.000,00	12%	R\$ 2.590.000,00	100%
Iolando	MDB	Base de Governo	19	R\$ 22.418.140,00	82%	2	R\$ 968.140,00	4%	R\$ 968.140,00	100%
Jaqueline Silva	MDB	Base de Governo	28	R\$ 22.418.140,00	79%	2	R\$ 2.996.000,00	13%	R\$ 2.996.000,00	100%
Jorge Viana	PSD	Base de Governo	25	R\$ 22.418.140,00	58%	2	R\$ 4.000.000,00	18%	R\$ 3.000.000,00	75%
José Gomes	PP	Base de Governo	7	R\$ 22.418.140,00	62%	3	R\$ 5.000.000,00	22%	R\$ 2.383.720,00	48%
João Cardoso	Avante	Base de Governo	30	R\$ 22.418.140,00	58%	2	R\$ 9.561.540,00	43%	R\$ 8.341.540,00	87%
Júlia Lucy	União Brasil	Oposição	30	R\$ 22.418.140,00	44%	1	R\$ 5.123.140,00	23%	R\$ 5.123.140,00	100%
Leandro Grass	PV	Oposição	22	R\$ 22.418.140,00	86%	2	R\$ 12.072.300,00	54%	R\$ 12.072.300,00	100%
Martins Machado	Republicanos	Base de Governo	22	R\$ 22.400.000,00	63%	2	R\$ 4.010.000,00	18%	R\$ 4.010.000,00	100%
Reginaldo Veras	PV	Oposição	20	R\$ 22.418.140,00	76%	2	R\$ 10.059.400,00	45%	R\$ 10.059.400,00	100%
Rafael Prudente	MDB	Base de Governo	25	R\$ 22.418.140,00	58%	1	R\$ 4.663.500,00	21%	R\$ 4.663.500,00	100%
Reginaldo Sardinha	PL	Base de Governo	29	R\$ 22.418.140,00	83%	2	R\$ 3.648.140,00	16%	R\$ 2.657.356,00	73%
Robério Negreiros	PSD	Base de Governo	31	R\$ 22.418.140,00	89%	1	R\$ 700.000,00	3%	R\$ 400.000,00	57%
Roosevelt	PL	Base de Governo	22	R\$ 21.568.140,00	79%	2	R\$ 9.151.000,00	42%	R\$ 9.151.000,00	100%
Valdelino Barcelos	PP	Base de Governo	8	R\$ 22.418.140,00	33%	2	R\$ 4.174.000,00	19%	R\$ 4.174.000,00	100%
<b>TOTAIS</b>			<b>543</b>	<b>R\$ 530.040.220,00</b>		<b>46</b>	<b>R\$ 111.872.515,00</b>		<b>R\$ 101.492.251,00</b>	
<b>MÉDIAS</b>					<b>66%</b>			<b>21%</b>		<b>91%</b>

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal.

Neste ponto, foram avaliadas as emendas em uma perspectiva geral e, posteriormente, de forma específica, os valores endereçados ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF. A análise do quadro demonstra uma variação significativa na execução das emendas, refletindo tanto as diferentes prioridades dos parlamentares quanto sua capacidade de influenciar na execução orçamentária. Na mesma linha, permite observar o desempenho dos deputados distritais tanto da base governista quanto da oposição, considerando aspectos gerais e específicos para o PDAF.

Em linhas gerais, a média de execução das emendas foi de 66%, indicando um nível de implementação relativamente eficiente, embora ainda haja margem para melhorias, uma vez que, comparado com o exercício de 2021, os percentuais ficaram ligeiramente abaixo (74% para 2021 X 66% para 2022).

No aspecto individual, alguns deputados conseguiram uma execução acima da média, enquanto outros ficaram aquém, o que pode ser atribuído a fatores como a complexidade das propostas e alinhamento político com o governo. Esta tendência não se aplica ao PDAF, conforme veremos adiante.

Os deputados da base governista apresentaram um desempenho brevemente superior em comparação aos da oposição no que tange à execução das emendas. A média de execução das emendas entre os deputados da base governista foi de aproximadamente 72%, enquanto os deputados de oposição alcançaram uma média de execução em torno de 60%. Essa diferença, conforme já sugerido, pode ser atribuída ao maior alinhamento dos deputados governistas com o Poder Executivo, o que tende a facilitar a aprovação e a implementação de suas propostas orçamentárias.

Especificamente em relação ao PDAF, as emendas destinadas a esse programa foram consideravelmente executadas, com várias alcançando índices de 100% de liquidação. O PDAF, recebe atenção substancial dos deputados, evidenciada pelos valores significativamente alocados. A proporção de recursos destinados ao PDAF em relação ao total das emendas ao PLOA variou entre 1,43% e 54%, o que demonstra a diversidade de foco entre os Deputados. A alta taxa de execução das emendas ao PDAF (91%) sugere que os projetos financiados com recursos descentralizados são considerados prioritários e foram efetivamente implementados pelo órgão de educação, estimulando a destinação dos recursos via emendas.

Seguindo a mesma tendência do ano de 2021, no exercício de 2022 os Deputados Distritais vindos do sistema educacional, foram os que percentualmente mais disponibilizaram recursos com a finalidade de PDAF: novamente, Leandro Grass, professor, filiado ao PV, destinou 54% dos seus recursos, seguido pelo Deputado Professor Reginaldo Veras, também do PV com 45%, o Deputado “Professor, Auditor João Cardoso” do Avante destinou 43% de suas emendas, em quarto lugar, aparece o Deputado Roosevelt Vilela do PL, egresso do Corpo de Bombeiros Militar, mesmo não estando ligado diretamente ao sistema educacional, destinou 42% de suas emendas.

A disposição do Deputado Roosevelt em direcionar recursos de maneira mais substancial ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF a partir de 2022, alinha-se com a aprovação de uma lei de sua autoria. Essa legislação permitiu que os colégios cívico-militares do Distrito Federal, administrados e mantidos pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar, fossem incluídos entre as unidades escolares elegíveis para receber esses recursos. É importante ressaltar que as escolas militares não estão inseridas no

complexo escolar administrado pela Secretaria de Estado de Educação, razão pela qual, anteriormente, não eram contempladas pelo PDAF, conforme estabelecido na nova norma:

LEI Nº 7.208, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2022

(Autoria do Projeto: Deputado Roosevelt Vilela)

Altera a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

[...]

Art. 1º A Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

Art. 37-A. O Programa de que trata esta Lei aplica-se ao Colégio Militar Dom Pedro II, criado pela Lei nº 2.393, de 7 de junho de 1999, e ao Colégio Militar Tiradentes, regulamentado pelo Decreto nº 37.786, de 21 de novembro de 2016, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. Os colégios públicos dispostos no caput têm acesso exclusivamente aos recursos oriundos de emendas parlamentares.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com base no exemplo dos deputados mencionados, a alocação de emendas ao Programa PDAF representa um aspecto significativo. Tanto os parlamentares da oposição quanto os da base governista mantêm uma média elevada na destinação e execução destes recursos, o que reforça a escolha proeminente e amplamente adotada pelo modelo de descentralização.

Embora seja possível identificar algumas variações pontuais na alocação e execução dos recursos, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF destaca-se como uma área de elevado desempenho orçamentário, refletindo a importância política que os deputados distritais atribuem a esta modalidade.

### **6.2.1 PLOA 2022 – Emendas destinadas ao PDAF**

Ao analisar os dados extraídos do Sistema de Emendas Parlamentares da Câmara Legislativa do Distrito Federal e demais acervos da Comissão de Orçamento e Finanças – CEOF/CLDF, constatou-se que, no exercício de 2022, foram protocoladas 543 emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Excetuam-se dessas as emendas de relatoria e aquelas propostas pela Mesa Diretora. Tais propostas, não se submetem ao limite de 30 emendas estabelecido pelo Colégio de Líderes, uma vez que, as emendas de autoria da Mesa Diretora e Relatorias têm, em sua maioria, a finalidade de realizar ajustes técnicos e alocar recursos para

programas internos de manutenção da própria Câmara Legislativa, sem repercussões diretas no contexto político, por força da independência dos poderes.

No âmbito orçamentário do PLOA/2022, foram submetidas 46 emendas direcionadas ao Programa PDAF. Esse número, quando analisado em um contexto mais amplo das emendas alocadas, revela-se expressivo, uma vez que, em termos absolutos, representa 21% de todas as emendas protocoladas ao projeto de lei orçamentária de 2022. Este percentual, superior ao das demais propostas, evidencia de forma clara e consistente a tendência de priorização do PDAF pelos Parlamentares Distritais.

O quadro abaixo (8) permite analisar as preferências na alocação de recursos para o exercício de 2022, com destaque reiterado para o PDAF, que se mantém em posição de ponta. Da mesma forma, de maneira consistente, observa-se novamente que as ações com maior dotação orçamentária se concentram na modalidade de transferências, vejamos:

Quadro 8. Emendas PLOA X PDAF 2022 – Maiores Dotações

EMENDAS AO PLOA 2022			
ACÇÕES QUE RECEBERAM MAIORES DOTAÇÕES	CODIFICAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	LIQUIDADAS
Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF	9068	R\$ 93.851.100,00	R\$ 101.492.251,00
Transferência de Recursos para Projetos Culturais - Eventos	9075	R\$ 49.575.000,00	R\$ 72.929.229,49
Transferência de Recursos para Projetos Esportivos	9080	R\$ 27.500.140,00	R\$ 29.216.053,58
Transferência Financeira a Entidades - MROSC	9107	R\$ 37.798.000,00	R\$ 26.670.149,27
Transferência de Recursos para Projetos Turísticos	9085	R\$ 12.901.140,00	R\$ 22.797.137,36
Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde - PDPAS	4166	R\$ 24.790.000,00	R\$ 19.650.000,00
Execução de Obras de Urbanização	1110	R\$ 71.122.560,00	R\$ 9.971.614,01
Transferência às Instituições de Assistência às Crianças e aos Adolescentes - OCA	9078	R\$ 7.678.140,00	R\$ 5.621.136,14
Ampliação dos Pontos de Iluminação Pública	1836	R\$ 21.230.140,00	R\$ 4.502.478,63
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	8507	R\$ 16.084.140,00	R\$ 3.497.457,90
Manutenção e Reforma de Espaços Esportivos	3048	R\$ 9.678.140,00	R\$ 1.181.773,03
Manutenção de Áreas Urbanizadas e Ajardinadas	8508	R\$ 3.884.140,00	R\$ 546.283,60
Implantação de Estrutura Esportiva	3596	R\$ 6.835.000,00	R\$ 287.637,22

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

Gráfico 4. Emendas Liquidadas – 2022



Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

Com base nos dados apresentados é reforçado que as dotações orçamentárias para o exercício de 2022 evidenciam uma clara tendência na alocação de recursos, destacando o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF como uma prioridade dos Deputados. O Programa recebeu a maior dotação inicial, no montante de R\$ 93.851.100,00, e conseguiu liquidar R\$ 101.492.251,00, o que reflete não apenas a prioridade atribuída a este programa, mas também a eficácia na execução dos recursos destinados.

Tecnicamente, o aumento observado na coluna de liquidação indica que, além das emendas protocoladas durante a tramitação do PLOA, a dotação recebeu créditos adicionais (suplementares) ao longo do exercício, uma modalidade utilizada para adicionar recursos a dotações já previstas na Lei Orçamentária, conforme estabelecido no art. 41 da Lei n. 4.320/64 Sanches (2003). Este desempenho reafirma o papel central do PDAF na estrutura orçamentária distrital, especialmente quando analisadas as dotações resultantes das emendas parlamentares.

Além do multicitado PDAF, conforme já observado, outras ações que receberam dotações significativas são aquelas compostas de transferências de recursos. Vejamos exemplos: os projetos culturais, esportivos e turísticos, bem como as transferências financeiras a entidades vinculadas a legislação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil Mrosc. Conforme se verifica no quadro e gráfico acima, esses projetos

apresentaram uma elevada taxa de liquidação dos valores inicialmente previstos, indicando uma considerável canalização de recursos para iniciativas que promovem atividades comunitárias e sociais, ações que historicamente tendem a oferecer melhores resultados políticos aos parlamentares, com potencial de repercussão nos pleitos eleitorais.

Algumas áreas, como a execução de obras de urbanização e a manutenção de áreas urbanizadas e ajardinadas, embora tenham recebido dotações iniciais substanciais, apresentaram uma baixa taxa de liquidação. Isso sugere a existência de dificuldades na execução desses projetos, possivelmente devido a desafios de natureza administrativa ou operacional. A informação embora não componha o objeto principal deste estudo, mereceu destaque pela importância e significado no contexto social da cidade.

Jogando luz sobre as emendas ao PLOA/2022 direcionadas ao PDAF, verifica-se que tanto os deputados da base governista quanto os da oposição demonstraram um elevado nível de liquidação de suas emendas. A taxa de execução foi alta para ambos os grupos, com vários parlamentares alcançando 100%, evidenciando novamente a relevância atribuída ao PDAF no contexto das emendas. Contudo, no exercício de 2022, observa-se uma ligeira superioridade na média de execução das emendas por parte dos deputados situacionistas, o que pode ser explicado pelo alinhamento desses parlamentares com o governo, facilitando a tramitação e implementação de suas propostas.

Em síntese, o cenário orçamentário de 2022, ratifica a prevalência dos recursos oriundos de emendas destinados ao PDAF. O desempenho superior dos deputados da base governista na execução destas, tanto no PLOA em termos gerais quanto no contexto específico do PDAF, sugere uma vantagem estrutural para aqueles alinhados com o Executivo. Essa dinâmica diz respeito ao poder e a influência exercidos no processo orçamentário, consolidando a tendência local de fomentar as políticas públicas voltadas para a descentralização administrativa e financeira nas escolas do Distrito Federal.

### **6.3 Emendas ao PLOA - Ano 2023 – Nova Legislatura**

O ano legislativo de 2023 marca o primeiro exercício financeiro após as eleições realizadas em outubro de 2022. Nesse pleito, a Câmara Legislativa do Distrito Federal CLDF experimentou uma renovação significativa em sua composição, com 50% dos Deputados Distritais estreantes, totalizando 12 parlamentares recém-chegados, enquanto os outros 12 foram reeleitos. A entrada desses novos deputados provocou uma reconfiguração no processo

orçamentário, especialmente no que tange à alocação das emendas parlamentares, com vistas a atender às demandas dos chegantes.

Em virtude de um acordo estabelecido pelo Colégio de Líderes, os parlamentares que assumiram seus mandatos em 2023 tiveram a oportunidade inédita de protocolar emendas ao orçamento vigente, fato que inaugurou uma nova dinâmica no processo legislativo da Casa. É importante destacar que, conforme o procedimento normativo vigente, Lei Orgânica e Regimento Interno da CLDF, as leis orçamentárias devem ser aprovadas no ano anterior à sua execução. Especificamente no contexto da CLDF, o Projeto de Lei Orçamentária deve ser enviado à Casa até o dia 15 de setembro e apreciado até o dia 15 de dezembro do ano anterior à sua vigência, incluindo as inserções e modificações feitas por meio de emendas.

Como se observa, o orçamento de 2023 foi aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF - em 2022. Dessa forma, os deputados eleitos em 2023 não poderiam apresentar emendas com vigência para o mesmo ano, uma vez que as fontes de financiamento, como a Reserva de Contingência e os percentuais da Receita Corrente Líquida, já haviam sido alocadas para as emendas aprovadas no exercício anterior. No entanto, o acordo entre os líderes parlamentares permitiu uma exceção a essa regra, possibilitando a introdução de novas emendas, mesmo após a aprovação do orçamento.

Embora o acordo firmado pelos líderes tenha ocorrido de forma tácita, o mesmo teve arrimo na interpretação do § 17 do art. 150 da Lei Orgânica e nos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2023, vejamos:

#### **Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF**

Art. 150. [...]

§ 17. Além da obrigatoriedade de execução prevista no § 16, os remanejamentos das emendas individuais somente podem ocorrer por manifestação expressa do autor que seja detentor do mandato, ou, em não sendo, **por deliberação do Plenário da Câmara Legislativa do Distrito Federal.** (Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 91, de 2015.). (Grifo nosso).

#### **Lei n. 7.171, de 1 de agosto de 2022 – LDO/DF**

Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de **2023** e dá outras providências.

Art. 25. São admitidas emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 ou aos projetos de créditos adicionais, desde que:

[...]

III – relativas à

[...]

**c) nova destinação dos recursos decorrentes de emenda individual cujo autor não tenha sido reeleito para a legislatura subsequente.**

§ 1º Ficam vedadas emendas de acréscimo ou redução nos programas de trabalho decorrentes de emenda parlamentar, salvo pelo seu próprio titular.

**§ 2º Compete ao Plenário autorizar o remanejamento orçamentário das emendas cujo autor não tenha sido reeleito para o mandato subsequente. (Grifos nosso).**

Havida a deliberação do pleno, foi possível a efetivação do acordo, sendo as emendas **dos Deputados não eleitos** convertidas em fonte de financiamento para as novas emendas. Parte deste financiamento foi complementada com recursos de outras funcionais programáticas (rubricas orçamentárias).

Estabelecidas as autorizações, foi permitida a inserção de emendas ao orçamento vigente **pelos deputados novatos**, por meio de créditos suplementares.

Por força do mencionado acordo e deliberação foi estabelecido que as emendas dos Deputados chegantes ao parlamento tivessem números e valores bem próximos da composição original feita pelos Deputados que apreciaram originalmente o PLOA em 2022. Nos quadros abaixo, observa-se a distribuição das emendas de forma destacada entre os deputados reeleitos e não eleitos que protocolaram suas propostas pelo trâmite ordinário em 2022, e os deputados recém-empossados, que inseriram suas propostas durante o exercício corrente de 2023, vejamos:

Quadro 9. Perfil das Emendas 2023 – Deputados reeleitos e novos eleitos

Parlamentar	Sigla Partidária	Posicionamento	Emendas apresentadas a LOA - total geral			Emendas PLOA destinação PDAF/2023			Emendas Executadas - PDAF	
			Quantidade	Valores	Percentual geral executado	Quantidade	Valores	Proporção em valores - PDAF X PLOA	Valores	Percentuais Executados
Chico Vigilante	PT	Oposição	11	R\$ 25.017.150,00	80%	2	R\$ 8.687.760,00	35%	R\$ 8.687.760,00	100%
Daniel Dorizete	MDB	Base de Governo	16	R\$ 25.017.150,00	89%	2	R\$ 4.017.350,00	16%	R\$ 1.300.000,00	32%
Dayse Amarílio	PSB	Oposição	21	R\$ 22.248.596,00	91%	2	R\$ 9.266.000,00	42%	R\$ 8.865.500,00	96%
Doutora Jane	MDB	Base de Governo	22	R\$ 22.845.000,00	81%	2	R\$ 4.287.238,00	19%	R\$ 4.287.238,00	100%
Eduardo Pedrosa	União Brasil	Base de Governo	19	R\$ 25.017.150,00	93%	1	R\$ 750.000,00	3%	R\$ 460.000,00	61%
Fábio Félix	PSOL	Oposição	31	R\$ 25.017.150,00	74%	2	R\$ 5.325.000,00	21%	R\$ 5.325.000,00	100%
Gabriel Magno	PT	Oposição	16	R\$ 17.160.410,00	83%	1	R\$ 7.310.410,00	43%	R\$ 6.860.410,00	94%
Hermeto	MDB	Base de Governo	30	R\$ 25.017.150,00	74%	2	R\$ 4.657.000,00	19%	R\$ 4.657.000,00	100%
Iolando	MDB	Base de Governo	9	R\$ 25.017.150,00	91%	3	R\$ 3.700.000,00	15%	R\$ 3.700.000,00	100%
Jaqueline Silva	MDB	Base de Governo	24	R\$ 25.017.150,00	83%	2	R\$ 3.647.350,00	15%	R\$ 2.167.350,00	59%
Joaquim Roriz Neto	PL	Base de Governo	25	R\$ 21.600.525,00	85%	2	R\$ 2.695.000,00	12%	R\$ 2.675.000,00	99%
Jorge Viana	PSD	Base de Governo	19	R\$ 24.017.350,00	79%	2	R\$ 8.000.000,00	33%	R\$ 5.000.000,00	63%
João Cardoso	Avante	Base de Governo	27	R\$ 25.017.150,00	75%	1	R\$ 14.017.350,00	56%	R\$ 8.367.350,00	60%
Martins Machado	Republicanos	Base de Governo	17	R\$ 25.000.000,00	78%	2	R\$ 4.700.000,00	19%	R\$ 4.585.000,00	98%
Max Maciel	PSOL	Oposição	30	R\$ 23.500.000,00	69%	2	R\$ 7.234.539,00	31%	R\$ 5.524.539,00	76%
Pastor Daniel de Castro	PP	Base de Governo	37	R\$ 23.500.000,00	77%	7	R\$ 3.950.000,00	17%	R\$ 3.200.000,00	81%
Paula Belmonte	CIDADANIA	Base de Governo	30	R\$ 22.467.000,00	74%	2	R\$ 12.855.000,00	57%	R\$ 10.654.500,00	83%
PEPA	PP	Base de Governo	27	R\$ 23.500.000,00	88%	3	R\$ 2.000.000,00	9%	R\$ 2.000.000,00	100%
Ricardo Vale	PT	Oposição	29	R\$ 22.309.730,00	75%	2	R\$ 4.170.000,00	19%	R\$ 3.480.000,00	39%
Robério Negreiros	PSD	Base de Governo	24	R\$ 24.017.350,00	97%	2	R\$ 600.000,00	3%	R\$ 50.000,00	8%
Rogério Morro da Cruz	PRD	Base de Governo	31	R\$ 23.200.000,00	83%	2	R\$ 1.350.000,00	6%	R\$ 1.310.000,00	97%
Roosevelt	PL	Base de Governo	29	R\$ 24.017.350,00	86%	2	R\$ 6.417.000,00	27%	R\$ 6.417.000,00	100%
Thiago Manzoni	PL	Base de Governo	30	R\$ 23.280.000,00	79%	5	R\$ 10.421.576,00	45%	R\$ 7.250.000,00	70%
Wellington Luiz	MDB	Base de Governo	20	R\$ 23.500.000,00	77,33	2	R\$ 3.200.000,00	14%	R\$ 2.989.000,00	93%
<b>TOTAIS</b>			<b>574</b>	<b>R\$ 566.300.511,00</b>		<b>55</b>	<b>R\$ 133.258.573,00</b>		<b>R\$ 109.812.647,00</b>	
<b>MÉDIAS</b>					<b>83%</b>			<b>24%</b>		<b>82%</b>

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal

Observação: as colunas grafadas em amarelo indicam os Parlamentares recém-eleitos, sendo as demais compostas por Deputados reeleitos – eleições 2022, Legislatura 2023 a 2226.

Quadro 10. Perfil das Emendas 2023 – Deputados não eleitos em 2022.

Parlamentar	Sigla Partidária	Posicionamento	Emendas apresentadas a LOA - total geral			Emendas PLOA destinação PDAF/2023			Emendas Executadas - PDAF	
			Quantidade	Valores	Percentual geral executado	Quantidade	Valores	Proporção em valores - PDAF X	Valores	Percentuais Executados
Agaciel Maia	PL	Base de Governo	8	R\$ 25.017.350,00	0%	2	R\$ 2.017.350,00	8%	R\$ -	0%
Arlete Sampaio	PT	Oposição	21	R\$ 18.750.000,00	0%	0	R\$ -	0%	R\$ -	0%
Cláudio Abrantes	PSD	Base de Governo	30	R\$ 25.017.350,00	0%	0	R\$ -	0%	R\$ -	0%
Fernando Fernandes	PROS	Base de Governo	14	R\$ 25.017.350,00	0%	2	R\$ 2.000.000,00	8%	R\$ -	0%
Rodrigo Delmasso	Republicanos	Base de Governo	15	R\$ 25.017.350,00	0%	1	R\$ 52.000,00	0,20%	R\$ -	0%
José Gomes	PP	Base de Governo	30	R\$ 25.017.350,00	0%	9	R\$ 2.127.350,00	9%	R\$ -	0%
Leandro Grass	PV	Oposição	8	R\$ 25.017.350,00	0%	2	R\$ 7.517.350,00	30%	R\$ -	0%
Júlia Lucy	União Brasil	Base de Governo	26	R\$ 25.017.350,00	0%	2	R\$ 5.517.350,00	22%	R\$ -	0%
Reginaldo Veras	PV	Oposição	12	R\$ 25.017.350,00	0%	2	R\$ 11.000.000,00	44%	R\$ -	0%
Rafael Prudente	MDB	Base de Governo	10	R\$ 25.017.350,00	0%	1	R\$ 3.000.000,00	12%	R\$ -	0%
Reginaldo Sardinha	PL	Base de Governo	6	R\$ 25.017.350,00	0%	1	R\$ 5.017.350,00	20%	R\$ -	0%
Valdelino Barcelos	PP	Base de Governo	0	R\$ -	0%	0	R\$ -	0%	R\$ -	0%
<b>TOTAIS</b>			<b>180</b>	<b>R\$ 268.923.500,00</b>		<b>22</b>	<b>R\$ 38.248.750,00</b>		<b>R\$ -</b>	
<b>MÉDIAS</b>								<b>14%</b>		

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal

Em validação as informações sobre a fonte de financiamento das emendas apresentadas pelos Deputados novatos, verificamos no Quadro 10 que os Parlamentares não eleitos (sem mandato para 2023 a 2026), não tiveram suas propostas orçamentárias efetivadas, incluindo neste acervo as indicações para o PDAF.

### 6.3.1 Perfil das Emendas ao PLOA 2023

Com fulcro nas informações extraídas do quadro 9, sobre o perfil das emendas alocadas ao orçamento distrital de 2023, observamos pontuadas semelhanças com os exercícios de 2021 e 2022.

Para 2023 o Colégio de Líderes da Câmara Legislativa decidiu que cada deputado poderia incluir na proposta orçamentária a quantidade de até 30 emendas que somadas chegaram a R\$ 25.017.350,00 individualmente, vide quadro abaixo:

Quadro 11. Emendas ao PLOA 2023 – Decisão Colégio de Líderes

RCL PLOA 2023	R\$ 30.020.820.115,00
Valores da RCL destinados as emendas	R\$ 600.416.402,30

parlamentares (2% da RCL)	
Valores das emendas por Parlamentar (2% da RCL / 24)	R\$ 25.017.350,00
Total de emendas por Parlamentar – PLOA	Até 30 emendas - PLOA

Fonte: próprio autor com dados extraídos dos arquivos da CEOF/CLDF, disponíveis em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/loa-ppa-ldo>, acesso em: 04 set. 2024.

Dos quadros 9 e 12, foram realizadas análises mais detidas sobre a inserção das emendas parlamentares no orçamento de 2023. Esses dispositivos apresentam a distribuição das emendas, distinguindo entre aquelas de caráter geral e as direcionadas especificamente ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF. Além disso, os quadros evidenciam o percentual de execução das emendas, bem como as proporções dos montantes alocados.

Os dados mostram uma distribuição heterogênea das emendas, onde tanto os deputados reeleitos quanto os recém-eleitos mantiveram as tendências adotadas pela CLDF nos últimos. Verifica-se que os percentuais de alocação e execução têm variação muito modesta em relação aos exercícios anteriores. Resta claro que ao considerar os índices havidos nos exercícios antecedentes, os parlamentares optaram por manter o mesmo perfil, demonstrando uma satisfação com os resultados obtidos.

Na verificação dos dados, observamos um percentual de execução pouco acima, chegando a 83% no geral, quando comparados aos anos de 2021 e 2022, onde tivemos uma execução de 74% e 66% respectivamente. No que tange ao PDAF, o total executado em 2023 atingiu a média de 82%.

A verificação geral dos percentuais executados indica que não houveram distorções nos desempenhos dos Deputados de oposição ou situação, da mesma forma, o desempenho dos Parlamentares estreates, também se mostrou bastante satisfatório, ocupando as mesmas posições de execução dos veteranos. Estes dados, dão uma característica própria ao ano de 2023, devendo ser considerada a fase de inauguração dos mandados – primeiro ano - e os necessários alinhamentos entre Governo e Poder Legislativo, bem como o melhor assentamento das posições de apoio e oposição por parte dos Deputados em relação ao Executivo.

No total geral, foram protocoladas 574 emendas ao PLOA pelos Deputados Distritais em 2023, desse montante, 55 foram direcionadas para o PDAF, significando 24% das preferências.

### **6.3.2 PLOA 2023 – Emendas destinadas ao PDAF**

Relativamente ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira 2023, nota-se que, no somatório, os deputados que mais executaram recursos, fazem parte da base do governo, refletindo novamente um alinhamento político com a administração distrital. O PDAF, como já reiterado, por ser um programa que visa descentralizar recursos financeiros para atender diretamente as necessidades das escolas públicas, acaba sendo demandado politicamente pelas associações e lideranças, potencializando as escolhas dos parlamentares e consequentemente refletindo nos índices de execução, como se percebe nos dados numéricos analisados.

Nos recortes orçamentários de 2023, verifica-se que a bancada de oposição, formada por seis parlamentares executou uma média de 84% das emendas endereçadas ao PDAF. Dois Deputados oponentes ao Governo, Chico Vigilante PT e Fábio Felix PSOL, atingiram a média de 100% dos recursos liquidados.

O desempenho dos deputados de situação, 78%, em números percentuais ficou abaixo dos índices de execução apresentados pela oposição. Relewa destacar que embora os indicadores chamem atenção, em termos absolutos, digo, em volume, a execução dos deputados da base de Governo foi maior que a dos Deputados de oposição. Dos R\$ 109 milhões executados, R\$ 38.7 milhões vieram da oposição e R\$ 71 milhões da base de governo.

Como se pode notar, o PDAF não considera orientação ideológica ou partidária, tendo um percentual de aproveitamento muito relevante, demonstrando novamente ser uma opção muito próspera quando das escolhas parlamentares.

Na legislatura que compreende o ano de 2023, diferente dos exercícios já analisados, restaram somente dois deputados eleitos pertencentes ao sistema educacional, João Cardoso e Gabriel Magno, que aportaram 56% e 43% de suas emendas para o PDAF, mantendo as características de comprometimento com suas bases classistas.

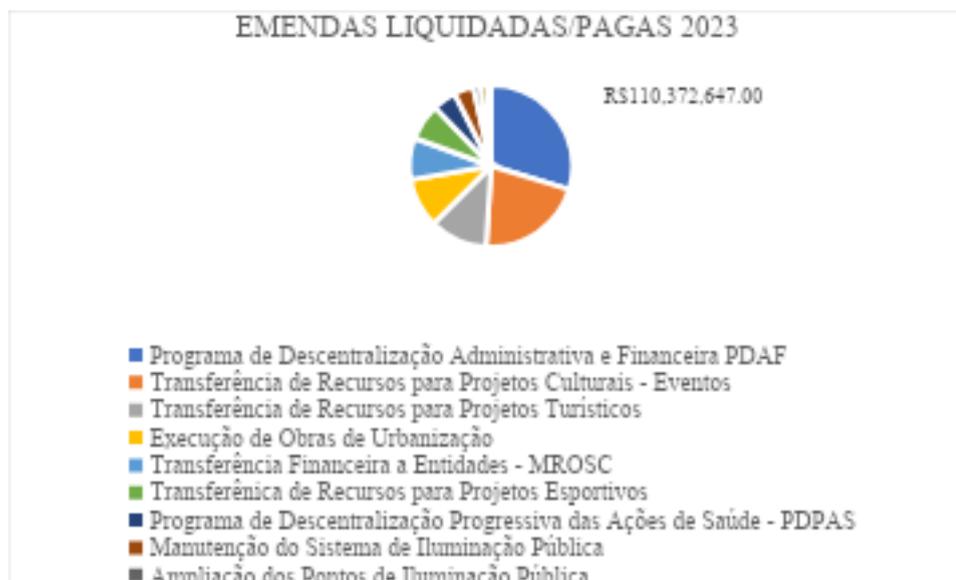
De acordo com o que se verifica, os recursos carreados para o PDAF em 2023 refletem uma gestão orçamentária que ignora alguns posicionamentos políticos, pois, o percentual de execução superou as expectativas tanto da situação como da oposição, mostrando que o programa, em tese, não está condicionado a orientações partidárias para sua efetivação, sublinhando sua importância como instrumento de impacto direto nas comunidades/bases políticas, consolidando-o como uma escolha prioritária entre os deputados na busca por resultados tangíveis em suas áreas de atuação.

Quadro 12. Emendas PLOA X PDAF 2023 – Maiores Dotações

EMENDAS AO PLOA 2023			
ACÇÕES QUE RECEBERAM MAIORES DOTAÇÕES	CODIFICAÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	LIQUIDADAS
Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF	9068	R\$ 97.090.650,00	R\$ 110.372.647,00
Transferência de Recursos para Projetos Culturais - Eventos	9075	R\$ 76.187.350,00	R\$ 79.161.443,74
Transferência de Recursos para Projetos Turísticos	9085	R\$ 24.640.000,00	R\$ 42.549.134,58
Execução de Obras de Urbanização	1110	R\$ 34.073.400,00	R\$ 36.653.172,16
Transferência Financeira a Entidades - MROSC	9107	R\$ 55.327.350,00	R\$ 30.864.109,77
Transferência de Recursos para Projetos Esportivos	9080	R\$ 44.308.000,00	R\$ 27.127.911,18
Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde - PDPAS	4166	R\$ 27.584.700,00	R\$ 17.452.000,00
Manutenção do Sistema de Iluminação Pública	8507	R\$ 10.473.020,00	R\$ 14.468.925,75
Ampliação dos Pontos de Iluminação Pública	1836	R\$ 14.094.240,00	R\$ 5.355.159,46
Manutenção e Reforma de Espaços Esportivos	3048	R\$ 6.400.000,00	R\$ 5.121.274,61
Implantação de Estrutura Esportiva	3596	R\$ 4.320.000,00	R\$ 1.335.752,98
Manutenção de Áreas Urbanizadas e Ajudinadas	8508	R\$ 9.125.000,00	R\$ 1.228.911,12

Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

Gráfico 5. Emendas Liquidadas – 2023



Fonte: próprio autor com dados extraídos do Portal da Transparência Distrito Federal e Sistemas de Elaboração da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa – CEOF/CLDF.

No arquivo sobre as dotações orçamentárias para 2023 onde se demonstram os programas com maiores dotações vindas das emendas parlamentares, verificamos que a maioria absoluta foi direcionada para ações financiadas por meio de transferências/descentralizações. Com base nos dados analisados, nota-se que o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF -, a exemplo dos exercícios anteriores

(2021 e 2022), recebeu a maior dotação inicial, com R\$ 97.090.650,00, e superou esse valor na execução, com R\$ 110.372.647,00 liquidados, acréscimos vindos de créditos suplementares durante o exercício. Essa diferença positiva na execução das propostas, mais uma vez, reforça a relevância do PDAF como um instrumento político para descentralização de recursos ao tempo em que tende a possibilitar uma maior autonomia financeira para escolas públicas.

Além do PDAF, a Transferência de Recursos para Projetos Culturais – Eventos - também apresentou uma execução robusta, com uma dotação inicial de R\$ 76.187.350,00 e um montante liquidado de R\$ 79.161.443,74. Seguindo um modelo semelhante ao PDAF, o setor cultural recebeu as dotações por meio de descentralizações.

Na terceira posição de preferência das emendas 2023, aparece a Transferência de Recursos para Projetos Turísticos, como já sugerido na nomenclatura, o modo de execução utilizado foi a transferência/descentralização para entidades e ou instituições não governamentais.

Resta claro que a utilização de transferência e descentralizações para execução de programas por terceiros, em “substituição” ao governo, tornou-se uma variável muito atrativa no universo parlamentar distrital. Não obstante, uma das justificativas para tamanho interesse pode ser encontrada na boa aceitação junto a sociedade e o retorno político que este modelo pode render. A “descentralização financeira é um dos eixos mais importantes de reivindicação da população e movimentos sociais desde a redemocratização” Lima (2024), situação certamente compreendida pelos Deputados que aportam emendas para descentralização, os números acima não permitem dúvidas quanto as preferências.

## **7. EVOLUÇÃO DO PDAF – ÚLTIMOS DEZ ANOS**

Quadro 13. Execução do PDAF 2015 a 2024

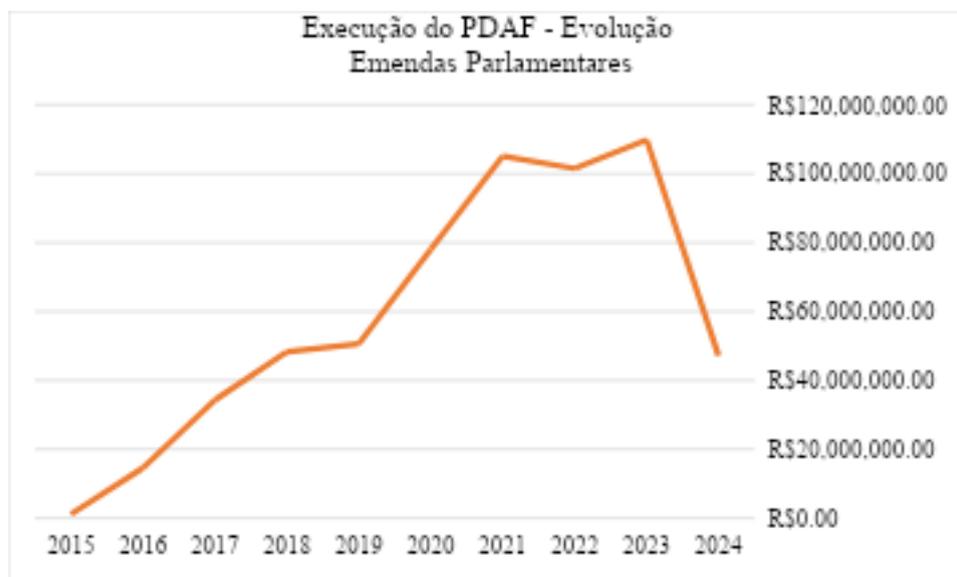
Execução do PDAF - Evolução						
Ano		Emenda Parlamentar		Ordinário		Total
2024		R\$ 47.063.357,00		R\$ 41.777.498,20		<b>R\$ 88.840.855,20</b>
2023		<b>R\$ 109.812.647,00</b>	**	R\$ 150.674.769,39		<b>R\$ 260.487.416,39</b>
2022		<b>R\$ 101.492.251,00</b>	**	R\$ 117.177.538,46		<b>R\$ 218.669.789,46</b>
2021		<b>R\$ 105.098.801,00</b>	**	R\$ 140.554.895,88		<b>R\$ 245.653.696,88</b>
2020		R\$ 78.052.827,00		R\$ 136.950.276,51		<b>R\$ 215.003.103,51</b>
2019		R\$ 50.632.420,00		R\$ 119.066.836,01		<b>R\$ 169.699.256,01</b>
2018		R\$ 48.336.456,00		R\$ 132.758.557,02		<b>R\$ 181.095.013,02</b>
2017		R\$ 34.294.572,00		R\$ 95.822.958,57		<b>R\$ 130.117.530,57</b>
2016		R\$ 14.607.226,00		R\$ 72.249.529,06		<b>R\$ 86.856.755,06</b>
2015		R\$ 1.199.999,93		R\$ 68.647.309,83		<b>R\$ 69.847.309,76</b>

Fonte: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-repasses/>. Acesso em: 5 set. 2024.

\*\*Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

Observação: exercício de 2024, dados referentes ao primeiro semestre.

Gráfico 6. Evolução das Emendas Parlamentares – 2015 a 2024



Fonte: Fonte: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf-repasses/>. Acesso em: 5 set. 2024.

\*\*Fonte: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

Observação: exercício de 2024, dados referentes ao primeiro semestre.

Consoante destacado no tópico 4.3 do presente trabalho, a composição orçamentária geral do PDAF se dá pela junção dos recursos aportados por emendas parlamentares, somados aos valores indicados diretamente pela Secretaria de Estado de Educação, conhecido como recursos ordinários. No contexto da norma (Distrito Federal, 2017) “Os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar e da regional de ensino, assim como para contribuir com a realização do projeto político-pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais”.

O PDAF ordinário, indicado pela própria Secretaria de Estado de Educação, “têm como fonte principal os recursos da Receita Ordinária do Tesouro - ROT, que são consignados na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal - LOA-DF, podendo ser suplementados por lei de créditos adicionais” (Distrito Federal, 2017).

Dados presentes no Quadro 13 anotam que os valores egressos diretamente da Pasta de Educação, mostram-se muito próximos dos apresentados pelas emendas parlamentares, tendo sua execução, também, muito semelhante, demonstrando o grau de importância do programa tanto para o Poder Executivo como para o Poder Legislativo local.

Pois bem, com relação aos valores executados no PDAF, tendo como fonte financiadora as emendas parlamentares, objeto deste estudo, reiteradamente notamos o alto grau de êxito. Os dispositivos constantes deste item espelham a evolução Programa em suporte orçamentário, tendo uma evolução surpreendente, saindo de pouco mais de R\$ 1 milhão em 2015 para R\$ 109 milhões em 2023.

Conforme se verifica nos regramentos que balizam o PDAF, durante este mesmo período houveram diversas inserções legais e infralegais que tiveram como fito modernizar e organizar o programa, refletindo diretamente na evolução deste. A começar pela sanção da Lei do PDAF em 2017, antes desta, a gestão era realizada por meio de decretos e portarias, as atualizações do Programa foram cruciais para sua evolução.

Questões de ordem operacional como a criação de sistemas informatizados/eletrônicos que serviram para agilizar as transferências dos recursos, melhorando a prestação de contas e permitindo a utilização pelo gestor diretamente na unidade escolar, tendo como o mais significativo exemplo a implementação do Cartão Eletrônico do PDAF (Distrito Federal, 2021), são modelos e variáveis que acabaram por dar uma maior credibilidade e celeridade ao Programa, garantindo uma maior execução e, por consequência atraindo a atenção dos Parlamentares quando da busca de políticas públicas para aportar suas emendas.

Conforme Machado (2023), as tecnologias exercem um impacto profundo sobre a sociedade, transformando significativamente os modelos de atuação da administração pública. No contexto específico do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), verificou-se que a digitalização tem contribuído para o aumento da eficiência, influenciando de maneira expressiva os resultados e a dinâmica operacional. Essas inovações digitais reduziram o tempo de resposta, além de aprimorar o controle sobre as prestações de contas, gerando efeitos positivos na transparência e na gestão dos recursos.

## **8 MOVIMENTAÇÕES DOS RECURSOS DO PDAF – SISCONEP**

Com relação ao processo de movimentação das emendas orçamentárias no Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Poder Executivo, a partir do ano de 2018 - Decreto nº 38.968 de 3 de abril de 2018, implementaram um novo sistema de controle e liberação dos valores, o chamado Siconep.

As informações encartadas no presente trabalho sobre o Siconep foram extraídas dos acessos públicos na rede mundial de computadores disponibilizados pela Secretaria de Estado de Economia SEEDF e de outros arquivos solicitados oficialmente via Sistema de Ouvidoria – Participa DF. Esclarecimentos e dúvidas foram dirimidas diretamente pelos operadores do Sistema junto a Pasta de Economia. Cabe mencionar que este sistema atende todas as emendas orçamentárias constante da LOA, não sendo uma exclusividade para o PDAF, embora seja este programa um dos mais demandados no Siconep.

Posto isso, passamos a entender que o Siconep – Sistema de Controle de Emendas Parlamentares –, configura-se como uma ferramenta para a integração dos diferentes atores envolvidos no processo de desbloqueio e execução de emendas parlamentares. Sua criação foi oficializada pela Câmara Legislativa do DF por meio do Ato CEOF nº 01/2018, com o objetivo de aprimorar a gestão e a transparência das emendas parlamentares, promovendo uma comunicação sugestivamente mais eficiente entre os gabinetes dos parlamentares e os órgãos do Poder Executivo<sup>20</sup>.

O Sistema informatizado desempenha um papel central ao permitir que os gabinetes parlamentares demandem o desbloqueio e a indicação dos valores orçamentários das emendas de sua autoria, viabilizando o início de sua execução. Simultaneamente, permite à Secretaria de Estado de Economia SEEC acompanhar e disponibilizar informações sobre as liberações de forma mais transparente e acessível. O Siconep também facilita a comunicação das Unidades Gestoras com os parlamentares e o Executivo, nele é possível emitir relatórios de andamento das ações executadas e, ainda, apontar possíveis entraves que possam interferir na execução orçamentária.

O Siconep é operado em dois módulos distintos. O primeiro é voltado para o público interno, composto por servidores que participam diretamente na execução das emendas distritais, assegurando a fluidez operacional e o cumprimento dos processos burocráticos. O segundo módulo é direcionado aos cidadãos, promovendo a transparência e permitindo o

---

20

acompanhamento das emendas e de sua execução, de acordo com os princípios de acesso à informação e controle social. Segundo conceito existente nos arquivos da Secretaria de Estado de Economia, o Sisconep objetiva a otimização da gestão interna das emendas parlamentares, ao tempo em que, procura reforçar a governança pública ao ampliar o controle social sobre o uso dos recursos públicos.

Com a intensão de aprimorar a compreensão do modelo utilizado no Distrito Federal, foi realizada uma análise detalhada com o suporte de ferramentas eletrônicas e aplicativos. Esta análise abrangeu cerca de três mil arquivos provenientes do sistema Sisconep, os quais foram posteriormente cruzados com os dados extraídos das leis orçamentárias referentes ao triênio de 2021 a 2023. A partir desse processo de verificação e cruzamento das informações, foram encontrados importantes e esclarecedores resultados sobre as movimentações havidas por meio do Sisconep, vejamos:

Quadro 14. Movimentações de Recursos do PDAF via SISCONEP

	EXERCÍCIO		
	2021	2022	2023
<b>Emendas alocadas no PLOA</b>	62	46	55
<b>Liberações via ofícios Sisconep</b>	1.029	1.051	949

Fonte: próprio autor com dados de <https://www.transparência.df.gov.br/#/>. Acesso em: 5 mai. 2024 e dados extraídos do sistema Sisconep.

O cruzamento das informações revela uma diferença significativa nos números observados. Utilizando o ano de 2021 como referência, constata-se que os vinte e quatro Deputados Distritais alocaram, conjuntamente, sessenta e duas emendas destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF na Proposta de Lei Orçamentária Anual - PLOA. No entanto, ao longo do exercício financeiro, foram realizadas 1.029 movimentações nos valores originalmente alocados, por meio de expedientes formais (ofícios) encaminhados via Sisconep, denominados como liberações ou solicitações de desbloqueio. Essas movimentações indicam ajustes e ou movimentações recorrentes nos montantes previstos inicialmente.

É de se verificar que no modelo orçamentário utilizado no Distrito Federal para feitura de emendas, prática recorrente aos parlamentares é a inserção de dotações com descritores amplos e genéricos, conhecidos pela característica de “guarda-chuvas”. Ao examinar as emendas protocoladas para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira

PDAF, da mesma forma, encontramos descrições abertas/amplas, como “transferência de recursos para escolas do Distrito Federal” ou “recursos destinados ao PDAF”, sem maiores detalhes ou especificações de localidades ou tipo de despesa.

Com esteio nessa dinâmica, os parlamentares recorrem à estratégia de inserir um número reduzido de emendas durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA, em geral, duas ou três emendas, porém com valores significativamente elevados, conforme detalhados nos quadros acima. Essa prática visa possibilitar o fracionamento dos recursos ao longo do exercício financeiro, por meio do Sisconep, permitindo assim uma alocação mais direcionada e pontual dos recursos, atendendo demandas específicas ao longo do ano. No entanto, essa técnica apresenta características que podem se aproximar do clientelismo, uma vez que o fracionamento das emendas facilita a destinação de recursos conforme interesses políticos, atendendo as demandas locais e jogando luz sobre a ideia que os políticos brasileiros tendem a usar as emendas parlamentares para beneficiar seus redutos eleitorais Souza (2018).

É importante destacar que, embora esse fracionamento por meio do Sisconep se mostre eficiente e contribua para um elevado grau de execução das emendas, em termos legais, pode-se argumentar que tal prática contraria princípios fundamentais do planejamento orçamentário. Isso ocorre porque as movimentações de recursos públicos devem seguir os procedimentos estabelecidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias LDO, nos manuais técnicos orçamentários e em outras legislações correlatas, que delineiam o ciclo orçamentário e legislativo para o tratamento dos recursos públicos Sanches (2004). O fracionamento fora desses ritos pode comprometer a conformidade legal e a transparência no uso do orçamento.

Notadamente no DF, com o advento do Sisconep, houve uma inovação no modelo o qual os técnicos e estudiosos do orçamento chamam de “Emendas Guarda-Chuva”. A expressão Guarda-chuva refere-se a um tipo de emenda parlamentar que abrange uma grande variedade de subprojetos ou ações dentro de uma única proposta orçamentária mais ampla. Em vez de uma emenda específica para cada projeto, as emendas guarda-chuva consolidam várias iniciativas em um só dispositivo legislativo, permitindo na prática uma maior flexibilidade na alocação de recursos. Esse modelo é utilizado, ao arripio da boa técnica, para simplificar a tramitação e o gerenciamento político dessas emendas, acarretando uma redução de subtítulos na peça orçamentária.

Essas proposições que funcionam como um “guarda-chuva” cobrem múltiplas áreas ou iniciativas e compartilham um objetivo comum. Por exemplo, uma emenda guarda-chuva pode destinar recursos para a educação, abrangendo subprojetos como a construção de

escolas, a compra de materiais didáticos e a capacitação de professores, dentro de um mesmo orçamento. Isso permite que as ações sejam ajustadas conforme as demandas ou as condições orçamentárias sem a necessidade de múltiplas aprovações ou revisões legislativas, ou seja, sem que haja alterações vias créditos suplementares que, por força normativa, tem processos obrigatoriamente mais morosos.

No decorrer das investigações realizadas neste estudo, constatou-se que o Sisconep, com seus milhares de ofícios de movimentação para atender ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, fomentou o surgimento de um novo modelo de emendas guarda-chuva. Esse modelo permitiu a movimentação de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual LOA sem a necessidade de seguir os ritos tradicionais/legais de encaminhamento, aprovação e sanção. Dessa forma, o Sisconep, ao que nos leva a inferir, conferiu maior flexibilidade ao processo de execução orçamentária, porém, o fez em detrimentos das tramitações legislativas.

Não obstante, importar dizer que a possibilidade de movimentar as emendas por meio de simples ofícios e direcioná-las as demandas em surgimento, de forma itinerante, dispensando a passagem pelo rito do processo legislativo, sem que haja discussão no parlamento e confirmação pelo Executivo, corrobora com os “estímulos eleitorais” para que os parlamentares venham atuar de forma clientelista, concedendo benefícios as suas bases, sendo o paroquialismo uma prática que encontra terreno fértil nesta situação Souza (2018).

É importante destacar que, embora a utilização de mecanismos como as "emendas guarda-chuva" seja amplamente aceita sob a perspectiva política, do ponto de vista dos órgãos de controle e do corpo técnico especializado, essa prática é frequentemente considerada um retrocesso. Em várias ocasiões, tais emendas têm sido desaconselhadas em pareceres emitidos por instituições de controle, devido às implicações que podem trazer para a transparência e a gestão eficiente dos recursos públicos. Ademais as emendas parlamentares, após aprovadas, passam a fazer parte do sistema de planejamento estatal (PPA, LDO e LOA), que por sua vez, deve ser vinculado às obrigações jurídicas e legais Faria (2023) não aceitando atalhos e muito menos a dispensa de atos formais como a apreciação pelo processo legislativo.

Em relação aos exercícios de 2022 e 2023, de maneira semelhante ao ocorrido em 2021, os estudos realizados revelaram resultados muito próximos e um modelo de operacionalização sem alterações. A alocação de emendas no Projeto de Lei Orçamentária Anual PLOA com vistas ao PDAF, manteve-se em pouco mais de cinco dezenas, enquanto a redistribuição dos recursos por meio de ofícios enviados via Sisconep ultrapassou novamente a marca de milhares. Esses achados evidenciam que um dos principais fatores que

impulsionaram o crescimento da preferência pelo Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF foi a implementação do Sistema de Controle de Emendas Parlamentares Sisconep, fato que proporcionou maior facilidade na redistribuição de recursos vindo de emendas parlamentares.

## **9 A DESTINAÇÃO PREFERENCIAL DE EMENDAS AO PDAF – ANÁLISES E EVIDÊNCIAS**

A partir das hipóteses e objetivos deste trabalho acadêmico, o foco central recaiu sobre a compreensão da prevalência das emendas parlamentares destinadas ao Programa de Descentralização, regulamentado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. A fim de verificar as hipóteses e analisar os achados da pesquisa, conduziu-se um exame dos dispositivos legais pertinentes, bem como uma análise dos aspectos políticos que orientam o funcionamento do sistema legislativo, conforme descrito a seguir.

### **9.1 A Geografia da Distribuição dos Recursos do PDAF**

A segunda hipótese deste trabalho sugere que a descentralização via PDAF, em sua dimensão política, tende a ser influenciada pelas intenções eleitorais de cada parlamentar, ajustando-se de modo a alinhar seus direcionamentos de recursos com os interesses políticos individuais e por consequência, influenciando na quantidade de emendas enviadas ao Programa e, nos percentuais de execução.

De fato, como se verificou, a destinação de recursos de emendas ao PDAF revelou-se motivada, em parte, pela busca de dividendos políticos. Contudo, esse aspecto não se apresentou de forma isolada no curso das análises. Os dados indicaram que, embora estes fatores exerçam influência significativa sobre a alocação de recursos como evidenciado pela priorização de regiões com grande peso eleitoral, como Ceilândia, Taguatinga e outras adiante exemplificadas, os mesmos não se mostraram como determinantes exclusivos das decisões parlamentares. A hipótese, na inicial, aventava que as decisões fossem guiadas primordialmente por interesses eleitorais, mas constatou-se que aspectos operacionais, como as facilidades tecnológicas proporcionadas pelo Sisconep e a redução da burocracia operacional, exercem um peso relevante na escolha pelo PDAF. Em outras palavras, o menor índice de entraves administrativos e a eficiência das plataformas digitais não só estimularam o uso do PDAF, como também representaram fatores importantes na decisão dos parlamentares,

indicando que a motivação política regional, embora presente, não se revelou preponderante, como supunha a hipótese.

De toda sorte, ainda assim é preciso considerar as questões de ordem política. Conforme se relata na sequência, a representatividade da classe dos trabalhadores do magistérios e, ainda, a expressividade de algumas regiões do DF demonstrada pelo números de habitantes, distribuição de unidades escolares e outros fatores que potencialmente despertam interesses de ordem política e eleitoral, acabaram por influenciar, mesmo que parcialmente, na geografia das escolhas relativas ao PDAF, ratificando em parte as sugestões levantadas na hipótese, a saber:

Das análises, foi possível evidenciar que os Deputados que têm como base profissional o magistério (Professores) foram os que mais apresentarem emendas para o Programa, indicando uma distribuição mais comprometida com a gestão escolar, tendo como um dos indicativos motivacionais o conhecimento empírico destes com as políticas de educação. Percentualmente, os Parlamentares Professores destinaram, em média, 47% de suas emendas para o PDAF.

Em termos regionais/geográficos, a cidade de Ceilândia aparece como a unidade que recebeu o maior número de emendas para atender o PDAF. Os motivos que colocaram esta cidade como preferencial são vários, vejamos:

No contexto individual, o Deputado Chico Vigilante, convergindo com a hipótese n.2 da pesquisa, foi o parlamentar que mais se aproximou do modelo de fidelização para com a sua base eleitoral, destinando uma média 37% de suas indicações para o PDAF, sendo as unidades escolares de Ceilândia as que mais aparecem nos acervos pesquisados com o nome Parlamentar. Convém registrar que o Deputado, sendo um dos mais atuantes no PDAF, também, destinou recursos para várias outras unidades distritais de educação, entretanto, em proporções menores.

Seguindo a lógica redistributiva, ainda que com números menos expressivos em comparação ao Deputado Chico Vigilante, Ceilândia destacou-se como uma das regiões preferidas por outros deputados distritais para receber recursos por meio do PDAF. Essa preferência pode ser atribuída ao elevado potencial político da cidade, que abriga um dos maiores colégios eleitorais do Distrito Federal, com cerca de 368.423 eleitores, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral TRE/DF<sup>21</sup>. O peso significativo de sua população no

---

21

BRASIL.  
<https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tredf-mapeia-perfil-do-eleitorado-da-capital-federal-para-as-eleicoes-2022>. Acesso em: 08 set. 2024.

processo eleitoral distrital torna a cidade um ponto estratégico para a alocação de recursos, atraindo interesses voltados ao fortalecimento da base eleitoral. Não obstante, verificamos aqui um interesse baseado nos volumes que a cidade oferece e não na fidelização dos parlamentares a seus redutos propriamente dita.

Informações coletadas junto a Secretaria de Estado de Educação dão conta que o Distrito Federal possui novecentos e onze unidades escolares<sup>22</sup>, especificamente a cidade de Ceilândia tem noventa e seis escolas, ou seja, 11% das unidades da rede. Estes números mostram a expressividade da cidade e seu potencial de retorno político, relevando mais um aspecto atrativo para o contexto das indicações de emendas para o PDAF.

Embora o estudo tenha revelado a Ceilândia como primeira opção pela maioria dos Deputados, verificamos que as cidades de Taguatinga, Samambaia, Brazlândia, Sobradinho e Planaltina, pelas mesmas condições e hipóteses verificadas, aparecem em condições muito parelhas, como segundas opções no recebimento de emendas. Todavia, considerando as facilidades proporcionadas para a movimentação de recursos oferecida pelo Sisconep, ao final de cada exercício analisado, restou claro que as indicações orçamentárias podem variar em função de conveniências temporais e políticas.

## **9.2 Orientações e Preferências Políticas na Distribuição dos Recursos do PDAF**

Dos números verificados, validando a inexistência de submissão ideológica acima descrita, constatamos que os Deputados com maior número de indicações fazem parte do bloco de oposição ao Governo: em 2021, aparecem os Deputados Leandro Grass PV; Reginaldo Veras PV e Chico Vigilante PT, todos de oposição ao Governo do MDB, com uma média de indicações para o PDAF acima de 46% e uma execução de 99%.

No exercício de 2022 os números elevados e o bom desempenho da oposição se repetem, sendo novamente os Deputados oposicionistas Chico Vigilante, Leandro Grass e Reginaldo Veras protagonistas indicantes de emendas para o PDAF, 34%, 54% e 45% respectivamente.

Insta relevar que os Deputados referenciados, dentre outros que aportaram maiores valores no PDAF, com exceção de Leandro Grass que concorreu ao cargo de Governador, lograram êxito no sufrágio de 2022.

---

22

DISTRITO FEDERAL.  
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/04/20/brasil- chega-aos-64-anos-com-840-escolas-publicas-e-450-mil-alunos-matriculados/>. Acesso em 08 set. 2024.

Em 2023, embora tenha tido início uma nova legislatura, não existiram maiores surpresas, os deputados estreantes mantiveram índices semelhantes. As paridades entre esquerda, direita e centro permanecem, ficando mantido o alto grau de execução. No quesito destinação de emendas individuais para o PDAF, os Deputados Professor João Cardoso, Jorge Viana e a estreante Deputada Paula Belmonte, todos da base do Governo, aparecem com 56%, 33% e 57% respectivamente. Do lado opositorista, os Deputados Chico Vigilante PT e os recém-eleitos Deputado Gabriel Magno PT e Deputada Dayse Amarílio PSB, indicaram 35%, 43%, e 42% de suas emendas para o PDAF.

Ao deixar de considerar orientações políticas e ideológicas nas liberações e execuções das emendas do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, indicadas pelos membros do Poder Legislativo, o Governo Distrital realiza um gesto significativo de neutralidade em favor do bem coletivo. Tal postura favorece a relação entre os poderes e facilita o processo de destinação de recursos por parte dos parlamentares.

Observa-se que, em média, 23% das emendas totais são indicadas pelos deputados (situação e oposição), com uma taxa de execução na casa de 90%. Esses números revelam que não há resistência nem favorecimento explícito à base parlamentar do governo. Isso demonstra que o PDAF se apresenta como uma alternativa viável para os deputados, permitindo a indicação de emendas sem barreiras de natureza política ou ideológica. Tal ambiente facilita a atuação das diversas correntes políticas presentes na Câmara Legislativa.

A ausência dessas barreiras e de impedimentos ideológicos no processo de execução das emendas reflete a tendência dos deputados em optar pelo PDAF. A expressividade dos resultados reforça o sucesso do programa, evidenciando que a neutralidade e imparcialidade do Governo Distrital atendem tanto às demandas da base governista quanto da oposição. Assim, o PDAF se consolida como uma preferência entre os parlamentares, com base em sua capacidade de responder de forma equitativa às demandas legislativas, tornando-se um atrativo importante na política pública distrital.

Durante o período analisado, que abrange os anos de 2021, 2022 e 2023, o Governo Distrital, sob a liderança do MDB, manteve uma postura consistente de neutralidade na gestão do PDAF. Essa gestão tem se destacado por sua pouca resistência a questões políticas, demonstrando um alinhamento claro com princípios de governança que evitam o uso das liberações de emendas como instrumento de barganha ou negociação entre os poderes. O governo mostrou-se bastante tranquilo no trato das emendas parlamentares, permitindo sua execução sem condicioná-las a acordos políticos, o que fortalece a relação dos deputados, tanto da base quanto da oposição, na condução dos recursos de forma imparcial e técnica. Isso

contribui para o ambiente de cooperação institucional e solidifica o PDAF como um mecanismo de descentralização eficaz, livre de interferências político-partidárias.

É imperativo registrar que, sem prejuízo das questões políticas anteriormente mencionadas, os dispositivos técnicos e legais, como o advento das emendas impositivas, têm reduzido significativamente as margens de negociação por parte do Poder Executivo. A implementação dessas emendas estabelece uma obrigatoriedade de execução, limitando a possibilidade de utilização das liberações como instrumento de barganha política. O formato das emendas impositivas, desvalorizou as “moedas de troca” e enfraqueceu o modelo de gestão por coalizão governativa, Faria (2023).

No entanto, a execução dessas emendas permanece condicionada à observância do princípio da "reserva do possível", garantindo que a destinação dos recursos ocorra dentro dos limites financeiros e operacionais do Estado, sem comprometer a responsabilidade fiscal. Dessa forma, as emendas impositivas reforçam o caráter institucional e técnico do processo, minimizando as influências político-partidárias no relacionamento entre os poderes.

### **9.3 A Prevalência do PDAF Sob as Demais Emendas – Identificação dos Motivos**

Com o objetivo de investigar a hipótese H1, segundo a qual "*a dimensão burocrática e a maior facilidade na execução das emendas do PDAF têm se mostrado como possíveis causas para o aumento expressivo da destinação de recursos via descentralização*", foram analisadas diversas variáveis ao longo do estudo. Esse exame buscou verificar a consistência da hipótese à luz de dados empíricos e normativos. Assim, a análise considerou tanto os aspectos legais que regem o PDAF quanto os elementos técnicos que influenciam a sua execução – leis orçamentárias; sistemas operacionais; Processo Legislativo, regulamentos do PDAF, aspectos políticos e ideológicos, dentre outros.

Nos tópicos adiante, serão detalhados as variáveis testadas e os fatores que corroboram a prevalência do PDAF sob as demais emendas, dentro do escopo das legislações vigentes, das questões políticas e da dinâmica técnica que caracterizam o Programa.

- **Emendas Impositivas**

A prevalência das emendas parlamentares destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF pode ser explicada, em parte, pelos dispositivos legais que regulam a execução orçamentária no Distrito Federal. Em particular as Leis de Diretrizes

Orçamentárias – LDO. Forte neste aspecto, o art. 27 da Lei nº 7.171 de 2022 – semelhante aos demais exercícios estudados - destaca-se ao determinar que as emendas parlamentares individuais, relacionadas ao PDAF, sejam de execução obrigatória. O artigo estabelece que as programações de trabalho vinculadas a **investimentos, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**, bem como a ações de saúde, assistência social e infraestrutura urbana, entre outros, devem ser executadas sem discricionariedade, conferindo, assim, aos deputados distritais maior segurança jurídica na aplicação dos recursos emendados nas Leis Orçamentárias.

Lei nº 7.171 de 01 de agosto de 2022, Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023.

Art. 27. Serão consideradas emendas parlamentares individuais **de execução obrigatória**, conforme disposto no art. 150, § 16, I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, as programações de trabalho que contenham as subfunções, programas ou ações discriminados no Anexo XIII desta lei, e se refiram a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde e infraestrutura urbana; assistência social; destinados à criança e ao adolescente; ao **Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF** ou ao Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS. (Grifo nosso).

Esse dispositivo legal, ao garantir a execução das emendas, oferece aos parlamentares um meio eficaz de atender diretamente às demandas locais de suas bases eleitorais. Tal segurança na execução dos recursos incentiva os deputados a alocar emendas para o PDAF, dado que o programa está diretamente ligado à melhoria da infraestrutura e do funcionamento das unidades escolares, temas de grande apelo social. Assim, os artigos destacados das LDO's, ao assegurar a execução impositiva das emendas no âmbito do PDAF, cria um ambiente propício para que os deputados distritais priorizem esse programa, ao verem nele uma oportunidade de demonstrar resultados concretos para suas comunidades.

Dentro do arcabouço legal que arrima o PDAF, outras legislações também convergem fortemente para a impositividade, como já espelhado acima, o art. 150 da Lei Orgânica traz o rol de emendas com execução obrigatória, na mesma linha, a Lei n. 6.023/2017, que institui o PDAF, também é taxativa ao proteger a execução das emendas advindas da Câmara Legislativa, inclusive com vedações expressas de bloqueio e contingenciamento<sup>23</sup> das rubricas para custear as descentralizações.

---

<sup>23</sup> “[...] Bloqueio de Orçamentário e Recursos a Programar, constitui um dos procedimentos empregados pela administração – com base em poder regulamentar – para assegurar o equilíbrio orçamentário (assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos). Por intermédio desta medida, o Poder Executivo limita a realização da despesa orçamentária a valores inferiores aos constantes dos créditos/dotações autorizadas pela Lei Orçamentária e/ou por Créditos Adicionais, de modo a evitar que os gastos excedam aos montantes efetivamente arrecadados em cada período”. (Sanches, 2004).

Embora já previsto na Lei Orgânica do DF, bem como nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a imposição para que sejam executados e a proibição de cancelamentos de dotações orçamentárias financiadas por emendas parlamentares, também figura anualmente nas Leis Orçamentárias, vejamos o exemplo da LOA - 2022, Lei n. 7.212:

[...]

Art. 5º ...

Parágrafo único. Fica vedado o cancelamento das dotações consignadas às unidades orçamentárias da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, **bem como dos subtítulos inseridos nesta Lei por emenda parlamentar nos termos do § 15 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal.** (Grifo nosso).

Não obstante, o caráter descentralizador do PDAF facilita a distribuição dos recursos diretamente às unidades escolares, reduzindo a burocracia e acelerando a aplicação prática dos investimentos. Esse mecanismo se mostra interessante para a gestão de recursos públicos em áreas que demandam respostas rápidas e eficazes, como a educação, tornando o PDAF um alvo preferencial para a destinação de emendas parlamentares.

Em suma, o arcabouço legal que rege o PDAF, com esteio na Lei Orgânica e subsidiariamente nas normas de planejamento – LDO e LOA, não apenas facilita a destinação de recursos, mas também contribui para o fortalecimento das relações entre os deputados distritais e suas bases eleitorais, ao garantir a efetividade na execução das políticas públicas. As imposições e os impedimentos direcionado ao Poder Executivo em relação as emendas de PDAF, somadas ao retorno político auferido pelo alto grau de liquidação destas propostas, por certo, revelam outro importante achado sobre a prevalência no direcionamento de recursos, então buscado nesta pesquisa.

- **Dispositivos tecnológicos**

Consoante destacado em tópicos antecedentes, foi possível identificar que a implementação de tecnologias, como o Sisconep e o Cartão PDAF, trouxeram maior agilidade e eficiência a todo o processo de alocação e execução de recursos no âmbito do PDAF. Essas ferramentas permitiram a otimização da gestão orçamentária, assegurando uma maior celeridade na movimentação dos recursos e na prestação de contas. No mesmo sentido, permitiu maior transparência e segurança no acompanhamento das emendas. As tecnologias implementadas criaram um ambiente favorável para recepção de recursos de emendas, tal fato, dimensionou as intenções dos parlamentares em destinar recursos para programas

orçamentários como o PDAF. Estas questões devem ser somadas ao fato de que os mesmos sistemas digitais permitiram uma ampliação nos índices de execução das emendas.

Verificou-se durante o estudo que o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares - Sisconep, implementado em 2018, facilitou a movimentação das emendas orçamentárias no Distrito Federal, tornando-se uma ferramenta central para o controle e execução orçamentária. O sistema, ao permitir que os parlamentares acompanhem de forma direta o desbloqueio de suas emendas, otimizou a gestão e garantiu maior transparência na aplicação dos recursos. Esse processo envolve tanto o Poder Executivo quanto a Câmara Legislativa, permitindo uma interação direta entre os gabinetes parlamentares e as unidades gestoras.

A combinação do Sisconep com o modelo de "emendas guarda-chuva" ampliou as possibilidades de redistribuição dos recursos ao longo do ano. As emendas "guarda-chuva" são caracterizadas por descrições amplas e genéricas, permitindo que os parlamentares aloquem grandes montantes de recursos com flexibilidades para sua redistribuição, sem a necessidade de tramitações legislativas complexas, digo, créditos adicionais (suplementares). Essa variável de movimentação de recursos, por meio de expedientes/ofícios via sistema, tem sido explorada de forma ampla e prioritária na distribuição/endereçamento das emendas para o PDAF.

Conforme já exposto, em média, cinquenta e quatro emendas são protocolados ao PLOA pelo conjunto de Deputados Distritais anualmente. Entretanto, no decorrer do exercício, de acordo com a conveniência e oportunidade dos proponentes, estas proposições podem ser desmembradas em milhares de indicações para atender as demandas solicitadas aos mandatos. Estas movimentações são viabilizadas pela sistemática de envio de ofícios encaminhados ao órgão gestor por meio do Sisconep. Embora o desmembramento dessas emendas possa ser tecnicamente contestável pelos órgãos de controle e especialistas em orçamento público, resta evidente que tal ação “comprova” a boa aceitação dos autores das emendas.

Sem levar em consideração os posicionamentos meramente técnicos, visualizando sob o prisma da oportunidade política, esse cenário explica, em parte, a prevalência das emendas parlamentares destinadas ao PDAF, visto que o Sisconep oferece um mecanismo eficiente de gestão e movimentação de recursos, alinhado à estratégia de descritores amplos das emendas. Além disso, a flexibilidade oferecida pelo sistema favorece a prática clientelista, facilitando que os parlamentares atendam de forma mais ágil suas bases eleitorais, o que reforça a preferência pelo uso das emendas no PDAF. Assim, o Sisconep, em conjunto com o modelo

de emendas guarda-chuva, faz parte das respostas para crescimento na destinação de recursos ao Programa de Descentralização Distrital.

Outra importante ferramenta tecnológica para o modelo de descentralização adotado no Distrito Federal é o cartão digital utilizado para gerenciar os repasses de recursos – Cartão PDAF. A tecnologia implementada pelo Cartão PDAF, segundo posicionamentos emanados da própria Secretaria de Estado de Educação, possibilitou avanços operacionais do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF. O cartão foi introduzido como instrumento para a movimentação dos recursos destinados às unidades escolares e coordenações regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal. A tecnologia “oferece um sistema simplificado e seguro para a execução das despesas relacionadas ao Programa. Regulado pelo Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, esse modelo tem permitido uma gestão financeira mais ágil, transparente e com maior controle sobre o uso dos recursos públicos”<sup>24</sup>.

Ao facilitar o processo de transferência de recursos para os agentes executores, o Cartão PDAF eliminou boa parte da burocracia tradicional, oferecendo celeridade na execução das ações. O uso dessa tecnologia se mostrou eficiente no conceito de gestão de recursos, garantindo uma conformidade legal e privilegiando a transparência nas ações.

No aspecto da transparência e acesso às informações, o sistema de Cartão PDAF fortalece a segurança na movimentação financeira, pois permite um monitoramento mais preciso e contínuo dos gastos efetuados. Isso contribui para um controle mais rigoroso por parte dos órgãos fiscalizadores, evitando possíveis desvios de finalidade e estimulando o bom uso dos recursos públicos. A adoção dessa ferramenta digital, aliada às facilidades proporcionadas pelo Sisconep e o modelo de emendas "guarda-chuva", tem sido fundamental para o “sucesso” do PDAF, agrupando-se as demais variáveis de ordem política que justificam a preferência parlamentar pelo Programa.

Todas essas plataformas de avanços tecnológicos, ao simplificarem o processo burocrático e promoverem o controle eficiente dos recursos, formam fatores que reforçam a prevalência das emendas destinadas ao PDAF. A combinação entre a flexibilidade proporcionada pelo modelo de emendas "guarda-chuva" e o suporte tecnológico do Sisconep

---

<sup>24</sup> DISTRITO FEDERAL. Portaria 614 de 18/11/2021 - Estabelece os procedimentos relacionados ao Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, [Regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal, que regulamentou a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=6ae4fc2095de4457972badd83d5b9a35](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=6ae4fc2095de4457972badd83d5b9a35). Acesso em: 13 set. 2024.

e do Cartão PDAF não apenas tem o potencial de facilitar a execução das emendas, mas também contribuem para consolidar o Programa como um dos mais atrativos para o aporte de recursos parlamentares. Esse achado de pesquisa confirma que uma dinâmica digital eficiente e segura de liberação de recursos para o PDAF, se mostra como uma das principais razões para o aumento da destinação de emendas, contribuindo para o fortalecimento do Programa Distrital.

- **Elemento de Despesa – Custeio e Investimento**

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF - prevê a destinação de emendas parlamentares em duas modalidades principais: custeio e capital (investimento). A pesquisa identificou que as emendas de custeio constituem aproximadamente 70% das escolhas dos parlamentares distritais. Nesta modalidade os valores descentralizados atendem as despesas com aquisição de materiais de consumo e à realização de pequenos reparos nas unidades escolares. Em contrapartida, as emendas de investimento, que correspondem a média de 30%, são voltadas para a execução de obras, reformas e aquisição de bens permanentes, como equipamentos e mobiliário (Distrito Federal, 2021).

Conforme verificado, a preferência por emendas de custeio em diversas instituições educacionais pode ser explicada pela maior facilidade e agilidade na execução desses recursos, uma vez que a sua utilização não requer formalidades complexas, como a Anotação de Responsabilidade Técnica ART.

Melhorias e demais investimentos que agregam valores ao patrimônio público, obrigatoriamente devem ser realizadas por despesas de capital, exigindo termos mais complexos e processos de licitações detalhadas. Esta morosidade burocrática indispensável legalmente, por certo, reflete na escolha dos parlamentares que, buscam nas despesas de custeio melhores e mais rápidos resultados políticos.

Em outro aspecto, as despesas de investimento, por externarem, na maioria das vezes, valores mais robustos e outros detalhamentos, acabam sendo acompanhadas com maior atenção pelos órgãos de controle. Durante a coleta de dados desta pesquisa, foi verificado uma recente recomendação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios MPDFT emitida em direção ao uso de recursos do PDAF<sup>25</sup>, especialmente no que se refere à realização de

---

<sup>25</sup> Recomendação nº 01/2024 - 5ª Proreg/MPDFT – Execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF por unidades da rede pública de ensino do DF. Implementação do cartão PDAF nas Unidades Executoras Locais. Despesas incompatíveis com o mecanismo do programa. Realização de obras e serviços de engenharia. Fracionamento indevido da licitação. Ato de improbidade administrativa por danos ao erário. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/recomendacoes-menu/2400-promotoria-de-justica-de-registros-publicos-proreg>. Acesso em: 15 jun. 2024.

obras e serviços de engenharia. O órgão de fiscalização chamou atenção para a inadequação do uso de recursos de investimento sem a devida observância das exigências legais, como a realização de licitações e o planejamento técnico adequado, conforme estipulado pela Lei nº 6.023/2017 e pelo Decreto nº 42.403/2021.

Em reiterada colocação, é possível entender que o volume de recursos encaminhados para o PDAF pelos Deputados Distritais, dentre outras questões, considerando os entreves e os obstáculos burocráticos, busca atender as necessidades do complexo escolar do DF, porém, há um certo desequilíbrio nas questões de custeio e investimento.

A doutrina especializada anota os seguintes conceitos para as despesas:

**DESPESA DE CAPITAL** – Categoria da Classificação Econômica da Despesa (e a Classificação das Despesas quanto à sua Natureza), que agrupa os vários detalhamentos peculiares aos investimentos, inversões financeiras e outras despesas de capital das entidades do setor público, tais como aquelas eu se referem à: máquinas e equipamentos, realização de obras [...];

**DESPESA DE CUSTEIO** – Nível de detalhamento das categorias econômicas da despesa, caracterizável como Subcategoria da Categoria Despesas Correntes, previstas no art. 12, § 1º da Lei 4.320/1964. [...], compra de materiais de consumos, [...] outras despesas correntes. (Sanches, 2004).

Relativamente ao investimento em edificações (obras e reformas), verificou-se uma particularidade. Consoante dados e informações coletadas junto a Pasta de Educação, a falta de efetivo no setor de engenharia do órgão acabou por repercutir nas escolhas dos Parlamentares. Processos que têm como objeto obras e ou reformas revestidas de maior complexidade, necessariamente devem ser submetidos a crivos burocráticos mais intensos como – elaboração de projetos básicos, elaboração de projetos executivos e certames licitatórios – demandando maior tempo.

Ao que se verificou, os “entraves” técnicos acima descritos, naturalmente direcionam a preferência para alocação em despesas de custeio, haja vista a maior facilidade de execução destas.

À luz dos achados da pesquisa, no que tange à prevalência das emendas destinadas ao PDAF e às distinções entre as alocações de custeio e investimento, constatou-se que, sob uma perspectiva política, os proponentes tendem a preferir a alocação de recursos em despesas de custeio, uma vez que estas oferecem maior celeridade e melhores condições de execução. Essa preferência justifica os resultados observados na presente análise acadêmica, evidenciando a influência da praticidade na escolha dos tipos de despesa e a repercussão nos números de execução.

- **Aspectos Políticos e Redistributivos**

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, ao longo do período analisado (2021 a 2023), evidenciou uma dinâmica que, embora considere critérios geográficos para a alocação de recursos, não os coloca como fatores exclusivos ou de maior relevância no contexto da redistribuição política das emendas. Conforme demonstrado ao longo da pesquisa, esses critérios são apenas parte de um conjunto mais amplo de variáveis que influenciam a destinação dos recursos.

Em números gerais é possível afirmar que todas as regiões do DF foram contempladas com recursos do PDAF. Entretanto, questões específicas de algumas regiões administrativas as colocaram como preferências nas escolhas dos Parlamentares.

As regiões de Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Taguatinga, Samambaia e Ceilândia foram as que mais se destacaram nos documentos analisados como principais beneficiárias dos recursos do PDAF. Essa preferência pode ser atribuída a características comuns dessas cidades, tais como: elevada densidade populacional, presença de lideranças comunitárias organizadas e bem politizadas, número significativo de unidades escolares e, sobretudo, a relevância de seus colégios eleitorais. Vale ressaltar que essas localidades possuem tais características e consolidações, muito em virtude de pertencerem ao grupo das cidades mais antigas do Distrito Federal.

Especificamente a cidade de Ceilândia, no contexto de todas as trinta e cinco regiões administrativas, foi a cidade que mais recebeu atenção dos Parlamentares com recursos do PDAF. Confirmando as assertivas acima descritas, Ceilândia comporta o maior contingente eleitoral do DF, expressivo número de unidades escolares e, por consequência grande efetivo de profissionais de educação, fatores que certamente chamam a atenção dos representantes eleitos.

Pois bem, embora algumas cidades tenham sido numericamente mais contempladas pelos recursos de emendas devido as suas características especificadas anteriormente, o PDAF alcançou as trinta e cinco regiões administrativas do Distrito Federal. Essa distribuição foi facilitada pelo modelo adotado por meio do Sistema de Controle de Emendas Parlamentares - Sisconep, que permitiu uma maior flexibilidade na movimentação dos recursos.

Conforme os dados levantados na pesquisa, as alocações foram realizadas por meio de ofícios operacionalizados no Sistema, conferindo aos parlamentares maior autonomia no atendimento das demandas educacionais, sem que houvesse um padrão geográfico rígido para a destinação das emendas. Nesse contexto, a distribuição dos recursos não pareceu ser pautada

exclusivamente por critérios técnicos de necessidade ou eficiência, mas, em muitos casos, pelo interesse eleitoral dos deputados, resultando em uma alocação relativamente equilibrada entre as regiões administrativas, com algumas exceções já mencionadas. Esse comportamento pode sugerir um viés clientelista no uso do PDAF, onde a destinação dos recursos serve como instrumento de aproximação e fidelização de eleitores, em detrimento de uma preocupação sistemática com a melhoria da infraestrutura educacional em áreas mais carentes.

Em síntese, pode-se inferir que as facilidades proporcionadas pelo PDAF na movimentação de recursos permitiram aos parlamentares adotarem estratégias políticas diferenciadas. A alocação de verbas com foco em políticas públicas voltadas à educação – tradicionalmente bem recebidas pela mídia e pela sociedade – associada às mencionadas facilidades operacionais, possibilitou que o alcance do PDAF se estendesse, de forma mais ou menos intensa, a todos os "colégios eleitorais". Dessa forma, o programa consolidou-se como um instrumento estratégico para os parlamentares, ao viabilizar a distribuição de recursos com visibilidade e retorno político.

Ainda que as orientações político-partidárias não tenham sido determinantes na execução das emendas, o comportamento clientelista dos parlamentares, manifestado pela destinação estratégica dos recursos, mesmo que parcial, reforça a percepção de que o PDAF, embora institucionalmente consolidado, não está de todo imune a práticas políticas tradicionais, como a busca por apoio eleitoral. Da análise das entrevistas e percepções coletadas junto aos parlamentares é possível extrair achados que corroboram com essa possibilidade.

Ainda no contexto dos critérios para destinação dos recursos, as citadas escolhas realizadas pelos deputados com formação e experiência no magistério – Deputados Professores -, predominantemente pautadas em seu conhecimento empírico e fático sobre a realidade educacional do Distrito Federal, podem ser vistas, também, como fatores de grande relevância na alocação de recursos por meio do PDAF. Essas decisões, ancoradas em aspectos profissionais, evidenciam uma conexão direta entre a experiência prática dos parlamentares catedráticos e a destinação de emendas voltadas para a educação. Contudo, não se pode desconsiderar o contexto político subjacente a essas escolhas, o que configura um importante variável explicativa das predileções observadas.

O suporte oferecido por esses deputados ao sistema educacional, além de atender às demandas regionais e escolares, serve também aos interesses de sua categoria profissional, composta por educadores. Nesse sentido, o atendimento das necessidades educacionais via PDAF transcende o caráter técnico, alcançando dimensões políticas e corporativas,

especialmente considerando a força política dos sindicatos ligados à educação no Distrito Federal. Com uma base de aproximadamente 30 mil profissionais<sup>26</sup>, esses sindicatos exercem um papel influente, representando uma expressiva parcela do eleitorado.

Dada a relevância numérica e política desse grupo, a alocação de recursos que atenda às suas demandas se configura como uma estratégia politicamente vantajosa para os parlamentares. Importante dizer que as demandas citadas não dizem respeito às despesas ou reivindicações salariais.

O direcionamento de emendas para o setor educacional, além de atender aos interesses da gestão escolar, também busca consolidar a relação entre os deputados e a de força de trabalho (professores e auxiliares), reforçando o apoio político de uma categoria que, devido ao seu volume e organização, possui significativo impacto eleitoral. Dessa forma, o processo de alocação de recursos via PDAF revela-se uma medida que, ao mesmo tempo em que responde às necessidades do sistema educacional, fortalece laços políticos com uma base eleitoral/profissional expressiva.

Diante de todo o exposto, é possível entender que o direcionamento de emendas parlamentares para o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF não segue um critério único ou centralizado. Ao contrário, diversos fatores convergem para a escolha dos deputados em destinar recursos a essa política educacional. Entre os principais elementos que influenciam essa decisão estão o elevado índice de execução das emendas, a facilidade proporcionada por ferramentas tecnológicas como o Sisconep, e os normativos legais que tornam a execução obrigatória. No entanto, os aspectos políticos desempenham um papel importante, uma vez que o programa permite a ampliação do alcance eleitoral dos parlamentares, ao atender tanto demandas regionais quanto corporativas, especialmente no setor da educação.

Assim, o PDAF se consolida como o principal destino das emendas parlamentares, ganhando destaque ano após ano na alocação de recursos. Sua capacidade de unir eficiência operacional e visibilidade política torna-o uma escolha estratégica para os deputados, que encontram no Programa uma forma de equilibrar interesses políticos e compromissos com a gestão pública, reforçando seu protagonismo no cenário das políticas públicas distritais.

## 10 CONCLUSÃO

---

<sup>26</sup> DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/composicao-da-forca-de-trabalho/>. Acesso em: 12 set. 2024.

O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF, implementado no Distrito Federal, consolidou-se nos últimos anos como uma ferramenta essencial para a gestão educacional, promovendo autonomia e facilitando a administração de escolas e regionais de ensino. Concebido para descentralizar a administração e direcionar recursos financeiros diretamente às unidades escolares, o programa permite o atendimento de necessidades urgentes, como manutenção, reparos e aquisição de materiais. Com esse modelo de gestão, as escolas adquiriram maior capacidade de tomar decisões rápidas e eficazes.

Os desdobramentos da pesquisa, que abrangeu o período de 2021 a 2023, em alinhamento com a hipótese 2, confirmaram a presença de vieses políticos como um dos fatores evidentes na alocação de recursos de emendas para o PDAF. Essa variável revelou-se significativa no contexto do Programa de Descentralização, evidenciando sua relevância no processo.

Oportuno registrar que as análises da pesquisa, também, indicaram a existência de outros fatores de ordem legal, técnica e operacional que impulsionaram a já destacada preferência nas indicações. A interação entre esses elementos permite concluir que o interesse dos parlamentares pela alocação de recursos decorre da sinergia entre aspectos políticos e técnicos, refletindo diretamente na forma e nos volumes destinados nas Leis Orçamentárias.

Nesta mesma linha de verificação, em relação a hipótese número 1, foi constatado que a dimensão burocrática e normativa que baseia o modelo de descentralização distrital, se mostrou fundamental para motivar as escolhas dos parlamentares. Os sistemas digitais e as facilidades de remanejamento de recursos, reverberaram nos índices de execução das emendas e, por consequência, repercutiram nas escolhas. Em média, 23% das emendas foram direcionadas ao PDAF nesses três anos, o que evidencia que o programa é uma escolha prioritária dos deputados distritais. A expressividade dos números, reafirma a ideia da junção de fatores técnicos e políticos como condicionantes de preferência..

Do ponto de vista eminentemente técnico, o PDAF permite uma utilização ágil dos recursos, pois as escolas podem atender diretamente às suas demandas, sem a dependência de processos burocráticos centralizados. A flexibilidade proporcionada pelo Siscone (Sistema de Controle de Emendas Parlamentares) é um dos facilitadores dessas escolhas, pois permite ajustes rápidos nas emendas parlamentares por meio de ofícios de movimentação, dispensando novas apreciações e votações no Legislativo, bem como, outros procedimentos burocráticos adicionais. Essa mobilidade operacional assegura que os recursos sejam aplicados dentro do ano letivo a que se destinam. Além disso, o uso das chamadas emendas "guarda-chuva", abrangendo diversas áreas de aplicação, aumentou a versatilidade e o

controle sobre o uso desses recursos, tornando o programa ainda mais atrativo para os deputados distritais.

Na ordem política, a destinação de emendas parlamentares ao programa possibilita que os deputados respondam de forma direta e rápida às demandas de suas bases eleitorais, aumentando sua visibilidade e fortalecendo suas conexões com as comunidades locais. As melhorias realizadas nas escolas por meio dessas emendas oferecem resultados visíveis e de impacto direto, reforçando a influência política dos parlamentares, especialmente em regiões densamente povoadas e de peso eleitoral significativo, como Ceilândia, Taguatinga, Planaltina e Samambaia.

No decorrer da pesquisa, identificou-se que fatores de ordem geográfica e política corporativa, também, compuseram o conjunto de motivos que identificam as escolhas dos parlamentares nas destinações ao PDAF. Regiões com alta concentração de eleitores e um grande número de unidades escolares foram quantitativamente mais beneficiadas pelas alocações de emendas, indicando uma relação direta entre as prioridades parlamentares e a distribuição regionalizada dos recursos. Adicionalmente, verificou-se que a formação profissional dos parlamentares exerceu influência no endereçamento dos recursos. Aqueles com trajetória vinculada à área da educação demonstraram maior propensão a direcionar emendas ao PDAF, por estarem mais alinhados às demandas específicas da rede pública de ensino. Essa dinâmica resultou em benefícios simultâneos para localidades de interesse político e para as categorias que integram o sistema educacional.

A análise evidenciou ainda que, a maior parte das emendas destinadas ao PDAF foi canalizada para despesas de custeio, como compra de materiais de consumo e pequenos reparos, que oferecem maior agilidade na execução e enfrentam menos entraves técnicos burocráticos. Em contraste, as emendas voltadas para investimentos – como reformas estruturais e aquisição de bens permanentes – foram menos frequentes, tal fato se depreende da quantidade de etapas necessárias para a efetivação das despesas de capital como a elaboração de projetos de engenharia seguidos de anotação de responsabilidade técnica ART, confecção prévia de projetos básicos e projetos executivos dentre outras necessidades que, somadas, tornam a alocação na modalidade investimento menos atrativa sob os aspectos de agilidade versus resultados políticos.

A questão da prevalência de emendas parlamentares destinadas ao PDAF se consolidou com a flexibilidade administrativa e a facilidade de execução, tornando o programa politicamente efetivo e tecnicamente atrativo para os deputados. Suas características permitem uma resposta direta às demandas eleitorais, maximizando os retornos. O PDAF

firmou-se como uma ferramenta estratégica não apenas para a gestão educacional, mas também como um meio de fortalecer a influência política dos deputados distritais.

A pesquisa alcançou seu objetivo ao identificar os principais fatores que tornam o PDAF a escolha preferencial dos deputados distritais na destinação de emendas parlamentares, revelando como essa sinergia fortalece tanto o programa quanto os interesses políticos no âmbito da gestão educacional e eleitoral.

No curso do estudo, foram realizadas diversas pesquisas em literaturas especializadas sobre modelos de transferência de recursos e em produções técnicas e acadêmicas relacionadas ao planejamento estatal. A pesquisa incluiu análise de documentos, extração de dados de sistemas informatizados e coleta de percepções junto aos principais atores envolvidos na execução do PDAF, o que possibilitou a construção de conclusões relevantes.

Sob a perspectiva dos membros do Poder Legislativo, infere-se que a destinação de recursos voltados para a educação, pode representar uma estratégia muito eficiente, tanto política quanto midiaticamente, com potencial de gerar significativo retorno eleitoral. O cenário educacional do Distrito Federal, composto por uma rede que atende aproximadamente 472 mil estudantes, contando com um efetivo de 23 mil profissionais, distribuídos em 911 unidades educacionais, evidencia a educação como um campo altamente relevante nesse contexto. A descentralização dos recursos via PDAF é, portanto, favorecida, uma vez que esse mecanismo permite atender as demandas sociais, ao mesmo tempo que proporciona visibilidade política substancial, justificando, em parte, a preferência parlamentar por sua utilização.

A análise dos dados revelou que o PDAF, embora represente um recurso estratégico para ganho político, não tem sido empregado pelo Governo – Poder Executivo - como instrumento de barganha política. Os percentuais de execução das emendas parlamentares direcionadas ao programa, que superam uma média de noventa por cento, demonstram que tanto deputados da base governista quanto da oposição obtêm resultados equiparados. Assim, o PDAF se apresenta como um mecanismo de descentralização de recursos que, ao atender de forma igualitária diferentes interesses partidários, se coloca a margem das questões ideológicas e identitárias, permitindo mais “espaços” para atendimento das demandas requeridas pela coletividade, em especial, um sistema de educação oferecido com mais estrutura e qualidade.

Por fim, importa dizer que a educação constitui o pilar essencial para o desenvolvimento sustentável de qualquer sociedade. O PDAF, ao proporcionar maior autonomia e agilidade na gestão dos recursos educacionais, apresenta-se como uma

ferramenta estratégica para a melhoria contínua da infraestrutura e das condições de ensino. Independentemente da origem dos recursos, sejam eles de emendas parlamentares ou do próprio Poder Executivo, priorizar a educação é investir na formação de cidadãos preparados e na construção de uma sociedade mais equitativa e estruturada, reafirmando seu papel central como fundamento do progresso social e econômico.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de Assis. **Processo Legislativo e Orçamento Público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BAIÃO, Alexandre Lima *et al.* **A eficácia do pork barrel**: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de Deputados. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/HzvnHNHt8QbpFysfvLMCctC/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição Administrativa, Senado Federal – Biênio 2021 – 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Entenda: Curso de Planejamento Orçamentário. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 07 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Glossário Orçamentário: Emenda Obrigatória. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda\\_obrigatoria](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_obrigatoria). Acesso em: 11 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Glossário Orçamentário: Classificação Programática. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/classificacao\\_programatica](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/classificacao_programatica). Acesso em: 16 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Glossário Orçamentário: Processo Legislativo. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/processo\\_legislativo](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/processo_legislativo). Acesso em: 12 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Glossário Orçamentário: Receita Corrente Líquida (RCL). Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita\\_corrente\\_liquida\\_rc](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rc). Acesso em: 14 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Entenda a Gestão** – Emendas Parlamentares, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>. Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 10 mai. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 14 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Planejamento. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/transparencia-e-prestacao-de-contas/planejamento>. Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Recomendação nº 01/2024 – Proreg/MPDFT: Execução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF por unidades da rede pública de ensino do DF. Implementação do cartão PDAF nas Unidades Executoras Locais. Despesas incompatíveis com o mecanismo do programa. Realização de obras e serviços de engenharia. Fracionamento indevido da licitação. Ato de improbidade administrativa por danos ao erário. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/recomendacoes-menu/2400-promotori-a-de-justica-de-registros-publicos-proreg>. Acesso em: 15 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Orçamento em Discussão**. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivos e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 – Senado Federal – 2019.

\_\_\_\_\_. <https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao>. Acesso em: 12 mar. 2023.

COUTO, Lucas *et al.* **Revista Brasileira de Ciência Política**. Número 34, e241841, 2021, p. 1-39. GASPARINI, C. E. (2021). **Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção?**. *Boletim Economia Empírica*, 1(5). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5509>. Acesso em: 16 mai. 2023

DISTRITO FEDERAL. **Ato da Mesa Diretora nº 181 de 12/12/2023**. Aprova a Política de Desenvolvimento de Coleções da Biblioteca Paulo Bertran, da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f18f773c5b2e4b2697a2111143a77d66/Ato\\_da\\_Mesa\\_Diretora\\_181\\_12\\_12\\_2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f18f773c5b2e4b2697a2111143a77d66/Ato_da_Mesa_Diretora_181_12_12_2023.html). Acesso em 08 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa, Leis Orçamentárias. <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/loa-ppa-ldo>. Acesso em: 30 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 37.427, de junho de 2016**. Dispõe sobre a descentralização orçamentária e financeira no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=37427&txtAno=2016&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 27 mai. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021**. Regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/exec\\_dec\\_42403\\_2021.html#capI\\_art1](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/65924258c7b9494e8374afb797d22df9/exec_dec_42403_2021.html#capI_art1). Acesso em: 14 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. 7ª. Ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.778, de 06 de janeiro de 2022, Lei Orçamentária Anual**. Estima a Receita e Fixa a Despesa para o exercício Financeiro de 2021. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/no-6-778-06-01-2021/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.061, de 07 de janeiro de 2022, Lei Orçamentária Anual**. Estima a Receita e Fixa a Despesa para o exercício Financeiro de 2022. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/lei-no-7-061-de-7-de-janeiro-de-2022/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.212, de 30 de dezembro de 2022, Lei Orçamentária Anual**. Estima a Receita e Fixa a Despesa para o exercício Financeiro de 2023. Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/lei-no-7-212-30-12-2022/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.208, de 28 de dezembro de 2022**, Altera a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/96b6b02384c34826a8f02c6996cf959d/Lei\\_7208\\_2022.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/96b6b02384c34826a8f02c6996cf959d/Lei_7208_2022.html). Acesso em: 01 set. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.313, de 27 de julho de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2024 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/lei-no-7-313-de-27-07-2023-versao-original/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.378, de 29 de dezembro de 2023**, Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 202-207. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/plano-plurianual/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira PDAF**. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/confira-aqui-o-guia-para-utilizacao-do-pdaf/>. Acesso em: 12 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa**. Ana Cristina Resende Nogueira, Antônio Waldeci Alves, Áurea Helena Orlandi, Jane Faulstich Diniz, Orivaldo Simão de Melo. 4.ed. Brasília: Câmara Legislativa, 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 614**, de 18 de novembro de 2021 - Estabelece os procedimentos relacionados ao Decreto nº 42.403, de 18 de agosto de 2021, que regulamentou a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Acesso em: 24 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 218, de 2005**. Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, instituído pela Resolução nº 167, de 16 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/leis>. Acesso em: 14 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação:  
<https://www.educacao.df.gov.br/dados-da-educacao-df/>. Acesso em: 19 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação:  
<https://www.educacao.df.gov.br/escolas-e-estudantes/#>. Acesso em: 13 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Economia:  
<https://www.economia.df.gov.br/sistema-de-controle-de-emendas-parlamentares-siscone/>.  
 Acesso em: 7 set. 2024.

\_\_\_\_\_. Sinj.df.gov.br – Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017. Acesso em:  
 13 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. <https://www.transparencia.df.gov.br/#/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalizão**. Editora Edgard Blucher LTDA, São Paulo, 2023.

FEREJOHN, James L. **Pork Barrel Politics**. Stanford University Press, 1974.

JR CARDSO, José Celso. **Planejamento Brasil Século XXI**. Inovação Inconstitucional e Refundação Administrativa – elementos para o pensar e agir. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília 2015. Disponível em:  
<chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcgkclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

LIMA, Maria Eliana Alves. **Caminhos da descentralização financeira pela gestão colegiada nas escolas públicas do estado do Maranhão** – Brasil. International Seven Journal-2024. Disponível em:  
<https://sevenpublicacoes.com.br/index.php/ISJM/article/view/4212/7515>. Acesso em: 16 abr. 2024.

LIMA, Márcia. **O Uso da Entrevista na Pesquisa Empírica**. Revista Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais – Bloco Qualitativo. 2016, São Paulo/CBRAP. Disponível em:  
 Disponível em: 1507668143662883762PDF ([centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br](http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br)).  
 Acesso em: 21 jan. 2024.

MACHADO, karoline Guimarães Castro. **A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA: AVALIAÇÃO DO VALOR PÚBLICO GERADO À SOCIEDADE DO DISTRITO FEDERAL**. 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. Brasília, Dezembro de 2023.

MARTINS, Humberto Falcão e Caio Marine. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU – 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 08 ago. 2023.

OLIVERIA, Túlio Félix Silva *et al.* **A Execução Orçamentária da Despesa nas Universidades Federais de Ensino Superior afeta o Índice Geral dos Cursos?** XX USP International Conference in Accounting. São Paulo 2020.

MORGADO, Renato Pellegrine e Andréa Cristina Oliveira Gozetto. **GUIA PARA CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE ADVOCAY: como influenciar políticas públicas**. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora). 2019. Disponível em: <http://www.coalizador.com.br/outrosdocumentos> PDF. Acesso em: 08 ago. 2023.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao *et al.* **Direito & Desenvolvimento. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável - Políticas Públicas, Orçamento Participativo e Representação Democrática na Era Digital**. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1014/628>. Acesso em: 25 mai. 2023.

RIBAS, Andreia Lins. **Uma Análise da Alocação das Emendas Parlamentares Individuais dos Deputados Federais e Senadores de Santa Catarina**. Brasília: IDP, 2024.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Orçamento em Discussão**. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Senado Federal – 2019.

ROGGERO, Rosemary; SILVA, Adriana Zanini. **A descentralização de recursos no financiamento da Educação Básica**. Dialogia. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/18175>. Acesso em: 28 mai. 2023.

SANCHES, Osvaldo Maldonado – **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins** – OMS – Brasília 2004.

SANTOS, Elton Pereira *et al.* **Dez anos do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF): desenvolvimento, desafios e perspectiva**. Relatos de Experiência. Disponível em: <https://periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/574>. Acesso em: 28 mai. 2023.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço – **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil**: Estudo dos Relatórios do Programas de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac>. Acesso em: 17 mai. 2023.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto de; SILVA, Suylan Almeida Midlej. **Orçamento participativo: mais qualidade da democracia?. Organizações & Sociedade**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/LGh8H7GrKXPjMfPQL83BxRS/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 25 mai. 2023.

SOUZA, Mendonça Sobrinho, Milton. **Perdas e Ganhos de Office e Policy em Três Ministérios Brasileiros**. Brasília. UNB. 2018, p. 66, 137. Disponível em: [2018\\_MiltondeSouzaMendonçaSobrinho.pdf \(unb.br\)](#). Acesso em: 10 ago. 2023.

SILVA, Alexandra Pereira da Silva. **A Prestação de Contas na Gestão do PDAF-DF: de Diretor de Escola a Gestor Financeiro**. Universidade de Brasília, Faculdade de Educação. 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22657>. Acesso em: 27 mai. 2023.

SILVA, Jackson Ronie Sá *et al.* **Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodologias**-Revista Brasileira de História e Ciências Sociais. Julho/2009. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38143476/Analise\\_Documental-libre.pdf?1436473554=&response-content](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38143476/Analise_Documental-libre.pdf?1436473554=&response-content). Acesso em: 23 jan. 2024.

TRINDADE, Rosângela Rodrigues; JESUS, Wellington Ferreira. **O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira e a gestão de recursos: limites e possibilidades em uma escola do Distrito Federal**. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014.

VIANA, Elisabete Ribeiro Fernandes; CRUZ, Luiz Gustavo da Silva – **Orçamento Público: Autorizativo X Impositivo** – Revista Trevisan, V.18, N.173/2020.

## ANEXOS

### Anexo I

*Entrevista – questionamentos – encaminhados à área técnica da Secretaria de Estado de Educação:*

#### **Aspectos relevantes PDAF – SEEDF.**

1. Orçamento previsto para o PDAF – 2021; 2022; 2023 e 2024.  
*R: resposta encaminhadas por meio de planilhas anexas.*
2. Especificações por orçamento – Original e Emendas Parlamentares - 2021; 2022; 2023 e 2024.
3. *R: resposta encaminhadas por meio de planilhas anexas.*
4. Dinâmica de funcionamento do PDAF – Execução orçamentária, seleção dos beneficiários e fornecedores etc.  
*R: não houve resposta para este questionamento.*
5. Valores encaminhados para cada unidade.  
*R: resposta encaminhadas por meio de planilhas anexas.*
6. Sistemática utilizada para distribuição dos recursos a cada unidade – regional e ou escolas.  
*R: conforme o orçamento disponibilizado no Ano, é feito uma conta com base no Censo escolar do Ano anterior. Além disso alguns “bônus” são distribuídos conforme a gestão julgar mais eficiente. Toda a explicação sai na portaria de descentralização.*
7. Sistemática e funcionamento do cartão PDAF;  
*R: O cartão PDAF ele vem para simplificar o processo de compra e de prestação de contas. Temos 3 editais sendo 001/2022 para MEI, 002/2022 para serviços de empresa com base na tabela SINAPI e 001/2023 venda de produtos com base no mapa de preços. A Uex ENTRA NO SISTEMA, E PARA CADA TIPO DE SERVIÇO HÁ UMA FILA. Aparece um prestador de serviço previamente aceito pela equipe de credenciamento, e essa pessoa fornecerá para a Uex.*
8. Prestação de Contas, qual a sistemática utilizada.  
*R: São duas. A primeira para antes do cartão PDAF, onde para cada compra precisa de 3 orçamentos, o de menor valor (apesar de não ser o que está na Lei), vence. Toda a documentação extrato bancário, orçamentos, notas fiscais, certidões atas são enviadas via SEI para análise da prestação de contas.  
Segundo modo, para o cartão PDAF ainda em desenvolvimento, mas será mais simplificado, pois não existem mais orçamentos, nem certidões, somente notas fiscais, atestos e atas.*
9. Relatórios de desenvolvimento, acompanhamento e prestação de contas. Caso tenha disponível e puder enviar.  
*R: Não temos*

10. Números da Secretaria de Estado de Educação – quantas regionais e quantos colégios etc.

*R: 14 Coordenações Regionais de Ensino, 698 Unidades Escolares e o colégio Dom Pedro II, que pode receber Emenda Parlamentar.*

11. Normativos que versam sobre a pauta PDAF – Leis, Decretos, Portarias e afins.

*R: Lei 6.023/2017, Decreto 42.403/2021 e Portaria 614/2021*

12. Arquivos técnicos e ou notas explicativas que constem do acervo dessa Secretaria, especificamente produzidas no Setor Responsável pelo PDAF.

*R: Não existe, o que tem é o Manual do PDAF feito pela antiga gerência do PDAF mas pedi para tirar do ar por erros absurdos.*

### **Sobre as emendas:**

1. Planilha com a relação das emendas relativas aos exercícios - 2021; 2022; 2023 e 2024;

*R: resposta encaminhadas por meio de planilhas anexas.*

2. Perfil das emendas nestes exercícios – custeio, investimento, percentual de execução, etc.

*R: Sempre a maior parte é Custeio. Quanto a Execução, temos 2 visões. A Primeira parte é de que a SEEDF descentraliza. Esta parte é 100 % do que pode ser pago, foi. Porque digo 100 % do que pode ser pago. Algumas UeX ficam com certidão negativada e/ou a Emenda vem falando contra a natureza da Despesa, essas não são pagas.*

3. Tipo de obras, serviços e aquisições de custeio mais efetivadas pelos diretores com recursos do PDAF.

*R: não Há um padrão, depende do Ano. Contudo conforme a Portaria 614 diz que não precisam pedir autorização para fazer, não temos esse controle.*

4. Escolas e regionais que tiveram maior índice de transferência via emendas, mais receberam valores;

*R: CRE de Ceilândia e Plano Piloto*

5. Parlamentares que mais destinaram emendas;

*R: não informado.*

6. Percentual de execução das emendas nos exercícios 2021; 2022; 2023 e 2024,

*R: respondido no item 2*

7. Caso existam, notas técnicas, relatórios, prestação de contas sobre a utilização das emendas no âmbito da Secretaria de Educação.

*R: Não há*

### **Fontes de Pesquisas:**

1. Além dos normativos e dos relatórios de auditoria egressos dos Órgãos de Controle, você indicaria mais alguma fonte de pesquisa sobre o PDAF?

*R: <https://www.educacao.df.gov.br/pdaf/>*

*Entrevista – questionamentos – encaminhados diretamente com a Senhora Secretária de Estado de Educação.*

Prezada Secretária,

Meu nome é **Cleiton Fernandes**, pesquisador, regularmente matriculado no curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP – Declaração de Vínculo em anexo. Venho, respeitosamente, solicitar a honrosa colaboração de Vossa Excelência para responder a algumas perguntas sobre orçamento público, com foco nas emendas parlamentares destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) no âmbito do Distrito Federal.

Os questionamentos têm como finalidade contribuir para uma pesquisa acadêmica vinculada à dissertação de mestrado. O objetivo central do estudo é analisar as razões que fazem do PDAF um dos principais destinos das emendas parlamentares no orçamento distrital.

Com base nos acervos do Poder Executivo e da Câmara Legislativa, observou-se que, nos últimos três exercícios (2021 a 2023), cerca de 23% das emendas parlamentares indicadas pelos Deputados Distritais foram destinadas ao PDAF, o qual também apresentou um elevado índice de execução.

Diante disso, gostaria de contar com sua estimada colaboração ao responder o questionário abaixo. Suas respostas serão fundamentais para aprofundar a compreensão sobre as variáveis políticas, técnicas e operacionais que influenciam essa escolha, bem como os impactos práticos da destinação de recursos ao PDAF.

O tempo estimado para o preenchimento do questionário é de aproximadamente vinte minutos. As perguntas são de natureza aberta, permitindo respostas discursivas e uma análise reflexiva e aprofundada sobre o tema abordado.

Respeitosamente,

**Cleiton Fernandes**

Mestrando – IDP

## **Questionário**

### **Motivos para Alocação de Emendas no PDAF:**

1. Sobre o PDAF, como a Senhora descreveria o mesmo? Qual importância deste programa para a Secretaria de Estado de Educação?

*R: o programa tem uma importância fundamental, ajudou a descentralizar as ações e permitiu maior celeridade, uma vez que, na ponta, os educadores têm mais conhecimento das demandas.*

2. Na sua opinião, por que o PDAF é um dos programas que mais recebe recursos de emendas parlamentares? Em vosso entendimento, quais características do programa o colocam nesta condição de preferência?

*R: pelas facilidades técnicas e operacionais que o Programa tem, executando as despesas dentro das programações.*

3. Em termos percentuais, o quanto o PDAF representa no orçamento da Secretaria?

*R: com relação as emendas parlamentares, representa 2% do orçamento da Secretaria.*

4. Em que áreas o PDAF é mais utilizado? Alguma diferença significativa nos recursos de custeio e investimento?

*R: a grande maioria dos recursos são destinados ao custeio. Com relação ao investimento, por questões técnicas da nossa área de engenharia, falta de efetivo suficiente e outras questões ligadas aos processos licitatórios, a demanda no investimento é mais demorada, com isso, a maioria dos recursos acaba indo para as áreas de custeio.*

5. Quais as regiões ou cidades são mais assistidas com os recursos do PDAF?

*R: Ceilândia é a cidade que mais recebe recursos vindo de emendas.*

6. Dentro da Secretaria, junto aos Docentes, como é a repercussão do PDAF?

*R: muito boa, os professores têm uma ótima receptividade com relação ao Programa.*

7. Com relação a parte operacional, como funciona o PDAF?

*R: a operação do PDAF é toda feita com base na Lei n. 6.023 de 2017, no Decreto regulamentador n. 42.403/2021 e em Portarias.*

8. Sobre o processo licitatório, o PDAF tem mecanismo diferenciados que facilitam a Execução?

*R: segue as normas estabelecidas para compras e prestações de serviços, tanto as licitatórias como as específicas do PDAF.*

9. Dados da Secretaria de Economia anotam que o PDAF tem um alto índice de execução, ou seja, de despesas empenhadas, qual seriam os motivos para este elevado número de execução das emendas parlamentares?

*R: pelos mesmos motivos acima descritos, agilidades de ordem técnicas, operacionais e a importância que o Programa recebe dentro da Secretaria.*

10. As ferramentas tecnológicas associadas ao PDAF, como o Cartão PDAF e o sistema SISCOPEP da Secretaria de Economia, na sua opinião, facilitam o processo de alocação e execução das emendas? Como avalia o impacto dessas facilidades no seu processo de tomada de decisão?

*R: sem dúvida, o cartão PDAF foi um grande avanço, com ele agilizamos os procedimentos de execução e principalmente os sistemas de controle e prestação de contas.*

11. Na sua opinião, como os dispositivos legais presentes na Lei Orgânica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e na Lei do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF (Lei nº 6.023/2017), que tornam as emendas parlamentares impositivas e regulam os cancelamentos e alterações, afetam os índices de execução dessas emendas no âmbito da educação?

*R: sim, quando as emendas são tecnicamente viáveis é possível que estas sejam executadas com base nestas normas.*

12. Sobre a repercussão política do PDAF, como a Senhora avalia?

*R: é um programa que tem uma aceitação muito boa dentro da Secretaria e junto as representações escolares. O Professor conhece a demanda de perto, o PDAF permite a ele atender as demandas de forma específica, sem precisar aguardar os processos centralizados que antigamente eram utilizados pela Secretaria.*

Agradeço imensamente pela sua colaboração e disponibilidade em participar deste estudo. Sua contribuição será essencial para a compreensão da prevalência do PDAF na alocação de emendas parlamentares e dos impactos políticos e sociais dessa escolha.

**Observação:** as informações solicitadas têm como propósito subsidiar trabalho acadêmico.

Respeitosamente,  
Cleiton Fernandes  
Pesquisador do Mestrado - IDP

### Anexo III

*Solicitações encaminhadas ao Sistema de Ouvidoria do Distrito Federal relativas as informações do Sistema de Acompanhamento de Emendas Parlamentares - SISCONEP – [www.participa.df.gov.br](http://www.participa.df.gov.br)*

Valho-me da presente para encaminhar solicitação a Secretaria de Estado de Economia, requerendo informações sobre emendas parlamentares tratadas no sistema SISCONEP, relativas aos exercícios de 2020 a 2024.

Requeiro que sejam especificadas as informações sobre desbloqueio, destinação para custeio e investimento, quantitativo de valores liberados, autoria, órgão beneficiado, programa orçamentário e demais informações identificadoras.

Objetiva-se tal solicitação subsidiar pesquisa de pós-graduação desenvolvida por este signatário no curso de Mestrado Profissional em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa IDP, 2023 e 2024.

Posto isso, agradeço a atenção, ao tempo em que fundamento a requisição nos termos dos dispositivos de Acesso a Informação – Lei n. 4.990/2012 – DF, combinada com o art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Brasília, 26/08/204

Cleiton das Chagas Fernandes

## Anexo IV

### *Entrevistas encaminhadas aos Deputados Distritais – Câmara Legislativo do DF.*

## Pesquisa Acadêmica

Prezado(a) Deputado(a),

Meu nome é **Cleiton Fernandes**, pesquisador, regularmente matriculado no curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Venho, respeitosamente, solicitar a honrosa colaboração de Vossa Excelência para responder a algumas perguntas sobre orçamento público, com foco nas emendas parlamentares destinadas ao Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF) no âmbito do Distrito Federal.

Os questionamentos têm como finalidade contribuir para uma pesquisa acadêmica vinculada à dissertação de mestrado. O objetivo central do estudo é analisar as razões que fazem do PDAF um dos principais destinos das emendas parlamentares no orçamento distrital.

Com base nos acervos do Poder Executivo e da Câmara Legislativa, observou-se que, nos últimos três exercícios (2021 a 2023), cerca de 23% das emendas parlamentares indicadas pelos Deputados Distritais foram destinadas ao PDAF, o qual também apresentou um elevado índice de execução.

Diante disso, gostaria de contar com sua estimada colaboração ao responder o questionário abaixo. Suas respostas serão fundamentais para aprofundar a compreensão sobre as variáveis políticas, técnicas e operacionais que influenciam essa escolha, bem como os impactos práticos da destinação de recursos ao PDAF.

O tempo estimado para o preenchimento do questionário é de aproximadamente vinte minutos. As perguntas são de natureza aberta, permitindo respostas discursivas e uma análise reflexiva e aprofundada sobre o tema abordado.

Respeitosamente,

**Cleiton Fernandes**

Mestrando –  
IDP

([cleiton2808@gmail.com](mailto:cleiton2808@gmail.com))

**Motivos para Alocação de Emendas no PDAF:**

Quais são os principais motivos que o(a) levaram a destinar emendas parlamentares ao PDAF? Há fatores específicos, como as demandas da comunidade escolar ou questões ligadas à infraestrutura das escolas que influenciaram essas escolhas?

Melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática.

**Predominância do PDAF nas Emendas Parlamentares:**

Na sua opinião, por que o PDAF é um dos programas que mais recebe recursos de emendas parlamentares? Em vosso entendimento, quais características do programa o colocam nesta condição de preferência?

Os recursos do PDAF, além dos destinados diretamente para despesas das escolas e Coordenações Regionais de Ensino – CRE. O repasse do recurso é feito por meio de transferência direta para a unidade executora, personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa da comunidade escolar.

**Política de Educação como Fator de Escolha:**

O fato de o PDAF estar relacionado à educação, uma área tradicionalmente muito demandada pela sociedade e opinião pública, exerce algum peso em sua decisão de destinar emendas para o programa? Em caso afirmativo, poderia detalhar como essa percepção influencia suas escolhas?

O investimento em educação é fundamental para fortalecer o acesso ao ensino e ao mercado de trabalho. Garantir esses espaços para as pessoas é possibilitar oportunidades de transformação e um futuro diferenciado.

**Influência de Bases Eleitorais:**

A alocação de recursos do PDAF leva em consideração a localização geográfica de suas bases eleitorais? Em que medida a relação com a sua base eleitoral influencia as suas decisões de destinação de emendas para determinadas regiões ou escolas?

Nenhuma Influência, nosso compromisso é com todo o DF em melhorar sua qualidade de vida e contribuir para o desenvolvimento econômico e social de Brasília.

### **Impacto das Facilidades Tecnológicas no Processo de Alocação de Emendas:**

As ferramentas tecnológicas associadas ao PDAF, como o Cartão PDAF e o sistema SISCONEP, na sua opinião, facilitam o processo de alocação e execução das emendas? Como avalia o impacto dessas facilidades no seu processo de tomada de decisão?

As ferramentas nos permite transparência no processo, O repasse do recurso é feito por meio de transferência direta para a unidade executora, o pagamento do PDAF só pode ser feito para a unidade executora que tiver prestado contas corretamente dos exercícios anteriores.

### **Elevado Percentual de Execução do PDAF:**

O alto índice de execução das emendas destinadas ao PDAF – superior a 90% nos últimos anos – tem alguma repercussão nas suas escolhas de destinação de recursos? O senhor(a) considera que esse fator contribui para a prevalência do programa entre os parlamentares?

PDAF programa de prestação de contas conforme normas da SEEDF. O descumprimento poderá ser apurado sob as leis vigentes, com sanções cíveis e penais cabíveis, por auditoria de órgãos de controle interno ou externo do DF. A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento de qualquer nação. Investir na educação pública é mais do que uma escolha estratégica; é um compromisso com o futuro, com a formação de cidadãos capacitados e conscientes.

Na sua opinião, como os dispositivos legais presentes na Lei Orgânica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e na Lei do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF (Lei nº 6.023/2017), que tornam as emendas parlamentares impositivas e regulam os cancelamentos e alterações, afetam os índices de execução dessas emendas no âmbito da educação?

O governo deve considerar as necessidades presentes e futuras da população, bem como as demandas da economia, ao definir as áreas em que investirão, esses dispositivos nos permite um planejamento a longo prazo. A alocação estratégica de recursos públicos é uma ferramenta poderosa para impulsionar o progresso e melhorar a vida de seus cidadãos.

### **Fiscalização e Avaliação dos Resultados do PDAF:**

O senhor(a) realiza algum tipo de fiscalização ou acompanhamento para medir os resultados práticos do PDAF nas escolas beneficiadas por suas emendas? Se sim, poderia compartilhar exemplos ou apontar resultados específicos que tenham sido observados?

Recursos utilizados em desacordo com os critérios do decreto deverão ser ressarcidos e haverá prestação de contas conforme normas da SEEDF. O descumprimento poderá ser apurado sob as leis vigentes, com sanções cíveis e penais cabíveis, por auditoria de órgãos de controle interno ou externo do DF. Fazemos um planejamento e fiscalização as execuções das emendas do início das obras até o final (visitas periódicas da assessoria da área de educação, fotos, vídeos, dossiê).

**Outros Fatores Relevantes na Escolha pelo PDAF:**

Além dos aspectos já mencionados, há outros fatores que o(a) levam a optar por alocar suas emendas no PDAF? Se sim, poderia detalhar quais seriam esses fatores?

A educação não é apenas um direito fundamental de cada indivíduo, mas também desempenha um papel fundamental na construção de sociedades mais prósperas, equitativas e sustentáveis, capacita indivíduos a se tornarem cidadãos produtivos, preparados para contribuir para suas comunidades e economias.

---

Agradeço imensamente pela sua colaboração e disponibilidade em participar deste estudo. Sua contribuição será essencial para a compreensão da prevalência do PDAF na alocação de emendas parlamentares e dos impactos políticos e sociais dessa escolha.

Caso queira incluir mais alguma informação, fique a vontade para o usar o campo resposta abaixo:

**Observação:** as informações solicitadas têm como propósito subsidiar trabalho acadêmico.

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

**Motivos para Alocação de Emendas no PDAF:**

Quais são os principais motivos que o(a) levaram a destinar emendas parlamentares ao PDAF? Há fatores específicos, como as demandas da comunidade escolar ou questões ligadas à infraestrutura das escolas que influenciaram essas escolhas?

Demandas da comunidade escolar e melhorias da infraestrutura das unidades educacionais

**Predominância do PDAF nas Emendas Parlamentares:**

Na sua opinião, por que o PDAF é um dos programas que mais recebe recursos de emendas parlamentares? Em vosso entendimento, quais características do programa o colocam nesta condição de preferência?

Recurso de execução obrigatória e de rápida execução, bem como no interesse em se melhorar as estruturas das unidades educacionais e os pleitos da comunidade escolar

**Política de Educação como Fator de Escolha:**

O fato de o PDAF estar relacionado à educação, uma área tradicionalmente muito demandada pela sociedade e opinião pública, exerce algum peso em sua decisão de destinar emendas para o programa? Em caso afirmativo, poderia detalhar como essa percepção influencia suas escolhas?

Sim, a primeira infância, as crianças e os jovens são pilares do meu mandato e a educação está intimamente ligada a essas pautas

**Influência de Bases Eleitorais:**

A alocação de recursos do PDAF leva em consideração a localização geográfica de suas bases eleitorais? Em que medida a relação com a sua base eleitoral influencia as suas decisões de destinação de emendas para determinadas regiões ou escolas?

Não, sou parlamentar do Distrito Federal, e não de bases eleitorais. Destino para os lugares que possuem necessidade de recursos e demandas a serem atendidas.

**Impacto das Facilidades Tecnológicas no Processo de Alocação de Emendas:**

As ferramentas tecnológicas associadas ao PDAF, como o Cartão PDAF e o sistema SISCONEP, na sua opinião, facilitam o processo de alocação e execução das emendas? Como avalia o impacto dessas facilidades no seu processo de tomada de decisão?

Não necessariamente, pois é um sistema apenas de lançamento e não temos acesso ao cartão PDAF.

**Elevado Percentual de Execução do PDAF:**

O alto índice de execução das emendas destinadas ao PDAF – superior a 90% nos últimos anos – tem alguma repercussão nas suas escolhas de destinação de recursos? O senhor(a) considera que esse fator contribui para a prevalência do programa entre os parlamentares?

Há a necessidade e o programa é célere na execução dos recursos.

Na sua opinião, como os dispositivos legais presentes na Lei Orgânica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual e na Lei do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF (Lei nº 6.023/2017), que tornam as emendas parlamentares impositivas e regulam os cancelamentos e alterações, afetam os índices de execução dessas emendas no âmbito da educação?

Não vejo ligação entre.

**Fiscalização e Avaliação dos Resultados do PDAF:**

O senhor(a) realiza algum tipo de fiscalização ou acompanhamento para medir os resultados práticos do PDAF nas escolas beneficiadas por suas emendas? Se sim, poderia compartilhar exemplos ou apontar resultados específicos que tenham sido observados?

Acompanho, mas a fiscalização direta

**Outros Fatores Relevantes na Escolha pelo PDAF:**

Além dos aspectos já mencionados, há outros fatores que o(a) levam a optar por alocar suas emendas no PDAF? Se sim, poderia detalhar quais seriam esses fatores?

Educação, Saúde, Infraestrutura e Segurança Pública deveriam ser prioridades.

Agradeço imensamente pela sua colaboração e disponibilidade em participar deste estudo. Sua contribuição será essencial para a compreensão da prevalência do PDAF na alocação de emendas parlamentares e dos impactos políticos e sociais dessa escolha.

Caso queira incluir mais alguma informação, fique a vontade para o usar o campo resposta abaixo:

**Observação:** as informações solicitadas têm como propósito subsidiar trabalho acadêmico.

## Anexo V

*Cronograma de Eventos – PLOA 2023 – DCL n. 199, de 30/9/2022 – CLDF.*



DIÁRIO DA CÂMARA LEGISLATIVA  
Nº 199, Brasília, sexta-feira, 30 de setembro de 2022

7

### Comunicados - Legislativos

#### CRONOGRAMA

Brasília, 27 de setembro de 2022.

#### PLOA 2023

#### CRONOGRAMA DE EVENTOS RELACIONADOS À TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO ANUAL PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023 – PL 2.992/2022, QUE “ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO DISTRITO FEDERAL PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2023”

Cumprindo o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, em especial aos artigos 216 a 223, aprovamos e publicamos o cronograma de tramitação dos eventos relacionados ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023:

DATA	HORA	LOCAL	EVENTO
30/09 sexta-feira		DCL	Publicação, no DCL, do Cronograma de Eventos Relacionados à tramitação do PLOA 2023 e da designação dos Relatores Geral e Parciais
11/10 terça-feira	13h30	RER	Apreciação do Parecer Preliminar
14/10 sexta-feira		DCL	1. Publicação, no DCL, do Parecer Preliminar; 2. Abertura do prazo de emendas ao PLOA 2023
07/11 segunda-feira	18h	CEOF	Encerramento do prazo de apresentação de emendas ao PLOA 2023
09/11 quarta-feira	10h	APR	Audiência Pública Remota sobre PLOA 2023
10/11 quinta-feira		DCL	Publicação, no DCL, das emendas apresentadas ao PLOA 2023
22/11 terça-feira	13h30	RER	Apreciação e votação dos Pareceres Parciais
25/11 sexta-feira		DCL	Publicação, no DCL, dos Pareceres Parciais aprovados na CEOF
06/12 terça-feira	13h30	RER	Apreciação e votação do Parecer do Relator Geral do PLOA 2023
08/12		DCL	Publicação, no DCL, do Parecer Geral do



## Anexo VI

*Decisão do Colégio de Líderes – PLOA 2023 - DCL n. 199 de 30/9/2022 - CLDF*



DIÁRIO DA CÂMARA LEGISLATIVA  
Nº 199, Brasília, sexta-feira, 30 de setembro de 2022

10

### DECISÃO

Brasília, 27 de setembro de 2022.

### COLÉGIO DE LÍDERES

Em atendimento ao disposto no art. 150, §15, da Lei Orgânica do Distrito Federal, combinado com o art. 220, §1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Colégio de Líderes **DECIDIU** o número e o valor máximo de emendas individuais a serem apresentadas pelos parlamentares ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2023, PL nº 2.992/2022, conforme se segue:

1. Valor máximo das emendas, por parlamentar, de R\$ 25.017.350,00 (vinte e cinco milhões, dezessete mil e trezentos e cinquenta reais);
2. Quantidade máxima de 30 (trinta) emendas, por parlamentar;
3. Os limites aqui definidos não se aplicam à Mesa Diretora em relação às emendas relacionadas com as atribuições dos Órgãos do Poder Legislativo.

**DEPUTADO AGACIEL MAIA - BLOCO FORÇA DO TRABALHO**  
**DEPUTADO CHICO VIGILANTE LULA DA SILVA - BLOCO DEMOCRACIA E RESISTÊNCIA**  
**DEPUTADO MARTINS MACHADO - BLOCO DF ACIMA DE TUDO**  
**DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS - BLOCO SUSTENTABILIDADE E EDUCAÇÃO**  
**DEPUTADO HERMETO - MDB**  
**DEPUTADO JORGE VIANNA - PSD**  
**DEPUTADO VALDELINO BARCELOS - PP**  
**DEPUTADA JÚLIA LUCY - UNIÃO**  
**DEPUTADO FÁBIO FELIX - MINORIA**  
**DEPUTADO AGACIEL MAIA - MAIORIA**  
**DEPUTADO HERMETO - GOVERNO**



Documento assinado eletronicamente por **AGACIEL DA SILVA MAIA - Matr. 00140, Deputado(a) Distrital**, em 27/09/2022, às 15:57, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 27/09/2022, às 20:06, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS MARTINS MACHADO - Matr. 00155, Deputado(a) Distrital**, em 27/09/2022, às 20:11, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 27/09/2022, às 20:36, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.

