



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Maria Cristina Batista Pina

**Governança Pública e Gestão de Riscos: Análise da Inexecução de Emendas  
Parlamentares Individuais em Obras e Serviços de Urbanização no Distrito Federal**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de  
Riscos no Setor Público

Maria Cristina Batista Pina

**Governança Pública e Gestão de Riscos: Análise da Inexecução de Emendas  
Parlamentares Individuais em Obras e Serviços de Urbanização no Distrito Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília- DF  
2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BP646g      Batista Pina, Maria Cristina  
Governança Pública e Gestão de Riscos: Análise da  
Inexecução de Emendas Parlamentares Individuais em Obras e  
Serviços de Urbanização no Distrito Federal / Maria Cristina  
Batista Pina; orientador Ana Cláudia de Souza Valente. --  
Brasília, 2024.  
30 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento,  
Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) --  
Universidade de Brasília, 2024.

1. Analisar e propor ações mitigatórias para a inexecução  
de Emendas Parlamentares Individuais destinadas a obras e  
serviços de urbanização no Distrito Federal.. I. de Souza  
Valente, Ana Cláudia, orient. II. Título.

Maria Cristina Batista Pina

**Governança Pública e Gestão de Riscos: Análise da Inexecução de Emendas  
Parlamentares Individuais em Obras e Serviços de Urbanização no Distrito Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** 25/06/2024

---

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente  
Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Gabriela de Abreu Passos  
Examinadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Ma. Patrícia Fernanda Guimarães Venâncio  
Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, profundamente e em primeiro lugar, a Deus, autor da vida.

Agradeço a meus pais, Alcides e Zeilah, que me ajudaram a dar os primeiros passos.

Agradeço a meus filhos, Ana Paula e Matheus, que, incansavelmente, me incentivam a  
prosseguir.

Agradeço às minhas irmãs, Mary e Fátima, pelo permanente apoio nos novos desafios.

Agradeço à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas, pela oportunidade oferecida.

Agradeço aos professores, tutores e colegas, pelo ensino, interação e solidariedade.

Agradeço à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap pela  
autorização para divulgação dos resultados desta pesquisa (Processo SEI/GDF nº 00112-  
00012148/2024-32), e, sobretudo, ao Diretor-Presidente, Engº Fernando Rodrigues Leite, por  
ser um entusiasta que impulsiona o crescimento profissional dos colaboradores.

Agradeço, de modo especial, à minha orientadora, Prof. Ma. Ana Cláudia de Souza  
Valente, pela paciência e amor dedicados ao longo do desenvolvimento deste Trabalho de  
Conclusão de Curso.

*Com a noite, tudo sossega, mas a rua e seu balé não param. Conheci melhor o balé da noite alta andando bem depois da meia-noite para acalmar um bebê e, sentada no escuro, observando os vultos e ouvindo os sons da calçada (Jacobs, 2014).*

## RESUMO

A pesquisa buscou analisar e propor ações mitigatórias para a inexecução de Emendas Parlamentares Individuais (EPIs) destinadas a obras e serviços de urbanização no Distrito Federal, destacando a importância da governança pública na roupagem da gestão de riscos. Apesar da relevância temática, não foram localizadas produções acadêmicas nos repositórios científicos, sugerindo novas investigações sobre o impacto do tripé “governança pública - gestão de riscos - urbanização” em EPIs de outros estados ou, ainda, a ampliação do leque de pesquisa para demais categorias de análise. Foi realizado um estudo descritivo, quali-quantitativo, e transversal, entre 2020 e 2023, aplicado à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap. Norteada pelas categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos, a pesquisa elegeu como categoria empírica a Área de Atuação da Empresa, subdividida em: Áreas Verdes; Drenagem; Esportes; Edificações; Educação; Feiras; Lazer; Projetos; Saúde; Urbanização e Viadutos, com espaço amostral “Urbanização”, por ter recebido o maior aporte orçamentário no período. Dentro dessa categoria empírica, foram analisadas variáveis quantitativas: EPIs executadas e inexecutadas, com base nos valores orçamentários, e qualitativas, como fatores de risco, níveis de risco e controles existentes, a partir da matriz de riscos. Os achados demonstraram que quase 50% das EPIs foram retiradas pelos parlamentares e, das restantes, em média, 85% foram executadas e 15% inexecutadas, tendo sido propostas ações mitigatórias. Ademais, os resultados instigam o leitor a refletir acerca das constantes alterações de destinação de recursos oriundos das EPIs, bem como alertam os parlamentares sobre essa questão, nitidamente, de interesse público.

**Palavras-chave:** governança pública; gestão de riscos; emendas parlamentares individuais; urbanização; e pavimentação asfáltica.

## ABSTRACT

The research aims to analyze and propose mitigating actions for the non-execution of Individual Parliamentary Amendments (EPIs) aimed at urbanization works and services in the Federal District, highlighting the importance of public governance in the guise of risk management. Despite the thematic relevance, no academic productions were found in scientific repositories, suggesting new investigations on the impact of the triad “public governance - risk management - urbanization” in EPIs from other states or, furthermore the expansion of the range of research to other categories of analysis. This is a descriptive, quali-quantitative, cross-sectional study conducted between 2020 and 2023, applied to the Urban Development Company of the New Capital of Brazil - Novacap. Guided by the theoretical categories of Public Governance and Risk Management, the research elected the Company’s Area of Operation as an empirical category, subdivided into: Green Areas; Drainage; Sports; Buildings; Education; Fairs; Leisure; Projects; Health; Urbanization and Viaducts, with the sample space “Urbanization” due to receiving the highest budget allocation during the period. Within this empirical category, quantitative variables were analyzed: executed and non-executed EPIs, based on budget values and qualitative factors such as risk factors, risk levels, and existing controls, based on the risk matrix. The findings showed that almost 50% of the EPIs were withdrawn by parliamentarians, and of the remaining ones, on average, 85% were implemented and 15% were not implemented, having proposed mitigating actions. Additionally, the results encourage the reader to reflect on the constant changes in the allocation of resources from the EPIs and alert parliamentarians about this issue, which is clearly of public interest

**Keywords:** public governance; risk management; individual parliamentary amendments; urbanization; asphalt paving.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Princípios de uma gestão de riscos eficiente .....	14
Figura 2 - Níveis de Risco e Tolerância a Risco .....	16
Figura 3 - Macroprocesso das emendas parlamentares .....	17
Figura 4 - Exemplo de Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD .....	18
Figura 5 - Exemplo de códigos que compõem de Programa de Trabalho.....	19
Gráfico 1 - Análise preliminar para a escolha da categoria empírica.....	25
Figura 6 - Cálculo e Curva do Desvio Padrão .....	25
Quadro 1 - Matriz de Riscos de EPI (recorte) .....	25
Quadro 2 - Matriz de Riscos e Novos Controles .....	25

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Visão global de EPIs (2022).....	19
Tabela 2 - Valores d1 (diferença de valores entre EPI Inicial e EPI Final).....	21
Tabela 3 - Valores d2 (diferença entre EPI Final e EPI Empenhada, i.e., EPI Inexecutada)...	21
Tabela 4 - Inexecução de EPIs em relação ao orçamento total de Urbanização .....	22
Tabela 5 - Execução/inexecução de EPI - com relação ao quantitativo.....	23
Tabela 6 - Governança Pública e Urbanização - segundo o orçamento .....	25
Tabela 7 - Governança Pública e Urbanização - segundo a quantidade de EPIs .....	25

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. GESTÃO DE RISCOS APLICADA A EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS</b> .....	13
<b>1.1 A importância da Gestão de Risco associada à Governança Pública no âmbito da Novacap</b> .....	14
<b>1.2 O papel da gestão de riscos no processo de Emendas Parlamentares Individuais destinadas à pavimentação asfáltica</b> .....	16
<b>3. PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	18
<b>4. DADOS</b> .....	21
<b>4.1. Abordagem quantitativa e Governança Pública</b> .....	21
<b>4.2. Abordagem qualitativa e Gestão de Riscos</b> .....	23
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	24
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	27
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	28

## 1. INTRODUÇÃO

Riscos existem independentemente da atenção que a eles é dada, podendo ser ampliados ou reduzidos pelo processo decisório adotado pelas organizações (TCU, 2018). Eles dizem respeito tanto à probabilidade de ocorrência de um evento adverso, como a uma construção social e cultural (Assi, 2017). Dessa forma, a gestão de riscos corrobora a longevidade da organização (IBGC, 2017), sendo ferramenta essencial à nova governança pública, que, alicerçada na cooperação entre os setores do Estado, tem transformado o papel do governo para o alcance de objetivos comuns de desenvolvimento (Vieira & Barreto, 2019).

Por sua vez, o conceito de governança pública, que tem raízes nas ciências políticas e relações internacionais, é um termo multifacetado, aqui compreendido como instrumento de harmonia entre o Estado e a sociedade, em busca da construção de espaços de discussão, visando o desenvolvimento de políticas públicas (Raquel & van Bellen, 2012). Dentro dessa concepção, a governança pública pressupõe a interação entre diversos atores públicos, sociais e privados (Vieira & Barreto, 2019), e requer uma política urbana alinhada ao Estatuto das Cidades, isto é, dotada de “[...] gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001, art. 2).

Nesse cenário de interação entre o Estado e a sociedade, as Emendas Parlamentares Individuais (EPIs), que constituem desdobramentos da interação entre o Legislativo e o Executivo, funcionam como pontes que conectam esses atores em prol do bem comum. Por meio delas, os parlamentares trazem as necessidades da população à luz do executivo, podendo influir na alocação de recursos para promoção de melhorias, destinando-os aos órgãos executores (CGU, [2024]). No caso da urbanização, mais especificamente, pavimentação asfáltica, as EPIs viabilizam o direito constitucional de ir e vir (Brasil, 1988) com qualidade de locomoção, garantindo o bem-estar e a segurança de pessoas, assim como o transladado em vias públicas de bens produzidos e produtos adquiridos (Santos et al., 2021). É inegável que os beneficiários consideram sua execução mandatória para a continuidade de políticas públicas e que sua inexecução interfere diretamente na entrega de serviços à população (Blanchet & Lubke, 2020, p. 108).

Diante da carência de pesquisas sobre gestão de riscos próprios à temática, emerge a seguinte pergunta: Como mitigar o risco de inexecução das Emendas Parlamentares Individuais (EPIs) voltadas à infraestrutura de pavimentação asfáltica no Distrito Federal? Nesse sentido, a

pesquisa tem como objetivo geral propor ações mitigatórias à gestão de riscos e como objetivos específicos realizar revisão da literatura concernente às categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos, a partir de um olhar posto sobre a categoria empírica Urbanização, descrever e analisar os fatores de risco que implicam na inexecução de EPIs destinadas à pavimentação asfáltica, e destacar a importância da gestão de riscos como componente da governança pública no processo de EPIs.

Trata-se de estudo descritivo, de abordagem quali-quantitativa e recorte transversal, de 2020 a 2023, aplicado à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap. Além da revisão de literatura, foi realizada pesquisa documental com coleta de dados, acesso ao Sistema Integral de Gestão Governamental (SIGGO) e utilização do Sistema SaeWeb, disponibilizado pela Controladoria-Geral do Distrito Federal para o órgão executor.

O trabalho é relevante no âmbito social, pois promove reflexões que permitirão melhor aproveitamento dos recursos públicos no tocante à infraestrutura asfáltica. No contexto político, desperta nos parlamentares maior conscientização quanto à importância de ações para mitigar riscos de inexecução de suas emendas. No meio acadêmico, avança no tema de gestão de riscos em um contexto pouco explorado no âmbito da infraestrutura urbana do Distrito Federal. Isso porque, não obstante o peso intrínseco ao tópico, não foram localizadas produções científicas que tratem do assunto no escopo do Distrito Federal.

## **2. GESTÃO DE RISCOS APLICADA A EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS**

O Tribunal de Contas da União (TCU) define risco como a “[...] possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos” (TCU, 2020, p. 50). Ainda segundo o órgão, a gestão de riscos faz sentido quando proporciona ganhos em termos de entrega de resultados e alcance dos objetivos institucionais, o que a torna grande aliada do gestor no desafio de garantir a qualidade dos serviços prestados ao cidadão (TCU, 2020). Assim, as Emendas Parlamentares Individuais devem observar as normas de gestão de riscos para melhor aplicar os recursos públicos, aqui estudado o âmbito do Distrito Federal no que concerne à infraestrutura urbana, particularmente, pavimentação asfáltica, que inclui calçadas e rotas acessíveis.

Os marcos conceituais a seguir delineados tratam da importância da integração das categorias teóricas Gestão de Riscos e Governança Pública à categoria empírica Urbanização dentro do processo legislativo inerente a Emendas Parlamentares Individuais destinadas à Novacap, tendo em vista a execução de obras e serviços de pavimentação asfáltica.

## 2.1. A importância da Gestão de Risco associada à Governança Pública no âmbito da Novacap

A gestão de riscos tem recebido atenção dos gestores nos últimos anos (Massaini, Oliveira, & Oliva, 2016), sendo um dos principais objetivos das organizações, que, no setor público, possuem estrutura alargada e complexa, onde a presença de várias entidades pode gerar conflitos de interesses (Fernandes et al., 2020). Isso legitima a busca por decisão baseada em evidências, demandando maior qualidade na avaliação dos riscos (Vieira & Barreto, 2019, p. 110). Quando a instituição não busca gerir adequadamente seus riscos, o alcance dos objetivos fica prejudicado, bem como o cumprimento dos prazos, o controle dos custos e da qualidade de um programa, projeto ou entrega de serviços aos cidadãos (Vieira & Barreto, 2019a, p. 112).

Nesse sentido, é crucial citar a Lei das Estatais (Brasil, 2016), marco legal para aprimoramento da Governança Pública no Brasil, que, associada à Gestão de Riscos, passou a compor a agenda da alta administração nas empresas, visando a “[...] geração de resultados nas políticas públicas e na prestação de serviços de interesse da sociedade” (GDF, 2019, p. 1).

Conforme esperado, a norma provocou mudanças no *modus operandi* das estatais, incentivando a revisão de paradigmas sobre responsabilidade na Administração Pública, inclusive quanto à prática de atividades inerentes a riscos. Buscando aperfeiçoar o modelo de gestão, a lei trouxe um viés direcionado à gestão de riscos eficiente, ao controle interno, à integridade e à transparência, com desdobramentos direto no plano das contratações das entidades (Bragagnoli, 2017, p. 16), conforme Figura 1.

**Figura 1**  
Princípios de uma gestão de riscos eficiente



Fonte: ABNT (ISO 31.000:2018, p. 3).

A Figura 1 ilustra os princípios que devem ser considerados para o alcance de uma gestão de riscos eficiente. Para tanto, é indispensável uma gestão integrada, estruturada e abrangente, que envolva toda a organização e seus procedimentos; personalizada e inclusiva, para adequar-se ao contexto interno e externo e envolver partes interessadas; dinâmica e cultural, na medida em que provoca mudanças, a partir de informações atuais, históricas, relativas ao comportamento humano; e busca de melhoria contínua, tendo em vista a criação e proteção de valor (ABNT NBR ISO 31.000:2018, pp. 3-4, adaptado).

Nessa senda, o Distrito Federal publicou o Decreto nº 37.302/2016, que “[...] estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal” (GDF, 2016), bem como o Decreto nº 39.736/2019, que “[...] dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal” (GDF, 2019).

Dados esses instrumentos norteadores e a necessidade de estabelecer “[...] medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos” (MP & CGU, 2016, art. 1), a Novacap estabeleceu em sua política de gestão de riscos as seguintes tipologias de riscos:

- i) Estratégicos: impactam o alcance de objetivos e a execução da estratégia planejada;
- ii) de Conformidade: descumprimento das legislações aplicáveis;
- iii) Financeiros: inadequada gestão de caixa;
- iv) Operacionais: falha dos processos internos;
- v) Ambientais: falha em questões ambientais;
- vi) de Tecnologia da Informação: indisponibilidade ou inoperância de equipamentos e sistemas informatizados;
- vii) de Recursos Humanos: falta de capacidade ou habilidade da instituição para gerir seus recursos humanos;
- viii) de Integridade: decorrentes de atos de corrupção, conflitos de interesse, entre outros (Novacap, 2021, art. 7, adaptado).

Sob essa perspectiva, a pesquisa aplica-se, sobretudo, a Riscos Estratégicos e Operacionais, pois dizem respeito ao “[...] alcance de objetivos e a execução da estratégia planejada”, bem como à “[...] inadequação ou falha dos processos internos, pessoas ou de eventos externos”, respectivamente (Novacap, 2021, art. 7, adaptado).

Na busca da melhoria contínua e harmonizada ao arcabouço legal, a companhia deu início em 2021 à implementação de sua metodologia de gestão de riscos. Tendo como instrumento norteador a norma supracitada, estabeleceu quatro níveis de riscos, a seguir ilustrados.

**Figura 2**

Níveis de Risco e Tolerância a Risco

MAPA DE RISCO		PROBABILIDADE				
		IMPROVÁVEL	RARA	POSSÍVEL	PROVÁVEL	QUASE CERTA
IMPACTO	CRÍTICO					
	MAIOR					
	MODERADO					
	MENOR					
	DESPREZÍVEL					

NÍVEL	
EXTREMO	
ALTO	
MÉDIO	
BAIXO	

Fonte: Novacap (2021, p. 12).

O mapa de calor (Figura 2) apresenta os níveis de riscos aos quais a estatal está exposta, obtidos mediante o cruzamento de probabilidade e impacto, causas e consequências dos riscos (TCU, 2020, p. 20), cujo levantamento foi alicerçado no modelo Business Process Model and Notation (BPMN), que oferece uma diversidade de recursos e elementos para representar, graficamente, e de forma clara, um processo de negócio (Lobo, Conceição, & Oliveira, 2018).

A observância desses princípios e requisitos torna-se mais delicada quando envolve dois poderes públicos. Para um melhor entendimento, é oportuno mencionar que o processo legislativo é composto por atos preordenados, destinados à formação das leis, mediante a colaboração entre os poderes, cujas principais etapas são: iniciativa, emenda, discussão, deliberação, sanção ou veto, promulgação e publicação (CLDF, 2017, p. 15).

## 2.2. O papel da gestão de riscos no processo de Emendas Parlamentares Individuais destinadas à pavimentação asfáltica

A Controladoria-Geral da União, em seu Portal de Transparência, define as Emendas Parlamentares Individuais (EPIs) como:

[...] instrumentos que os parlamentares podem utilizar para influir no processo de elaboração do orçamento anual, acrescentando, suprimindo ou modificando determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio da emenda os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições (CGU, [2024], adaptado).

As emendas, portanto, possuem significativa importância na governança pública, pois os parlamentares, na qualidade de intermediários entre governo e população, atuam como canal que permite ao cidadão manifestar seus anseios e prioridades na busca de uma melhor qualidade de vida e concretização da dignidade humana (Casteli, 2018, pp. 74-75). Elas qualificam o

funcionamento da democracia, podendo ser destinadas ao atendimento de necessidades específicas da sociedade (Almeida, 2021), cuja proposição é ilustrada na figura 3.

**Figura 3**

Macroprocesso das emendas parlamentares



Fonte: Portal da Transparência (2024).

A Figura 3 apresenta emendas parlamentares como engrenagens de um sistema que integra Legislativo e Executivo, sendo ferramentas que garantem aos atores do Legislativo o auxílio da base do governo ao Executivo e, aos da arena eleitoral, os recursos que os parlamentares direcionam para as suas bases (Limongi & Figueiredo, 2005).

À transferência dos recursos oriundos de EPIs deve-se agregar uma permanente interlocução do parlamentar junto ao órgão executor, tendo em vista um esforço colaborativo para superar desafios e viabilizar a execução do objeto. Caso contrário, a inexecução poderia ser vista como procrastinação de melhorias para a população, causando descontentamento aos cidadãos, desgaste da imagem do político e do órgão executor. Ademais, a inexecução das EPIs pode reforçar o mito “ineficiência alocativa”, que as interpreta como “[...] iniciativas paroquiais e fisiológicas, convertendo-se em objeto de tradicional desconfiança diante da opinião pública” (Almeida, 2021, p. 1), não obstante promoverem “responsividade, *accountability* e transparência” (Almeida, 2021, p. 2). Tal fato é ampliado no caso de pavimentação asfáltica, que tem alta visibilidade, pois promove o desenvolvimento de espaços urbanos (GDF, 2019), contribui para mobilidade, saneamento, segurança, acesso a serviços essenciais, entre outros.

Diante do complexo cenário da Governança Pública na gestão de riscos quanto à alocação de recursos com a participação parlamentar, a pesquisa propõe uma observação do

fenômeno da gestão de riscos de inexecução de EPIs, de modo específico, àquelas destinadas à pavimentação asfáltica, e sugere ações mitigatórias, respaldada na convicção de que a quantificação e qualificação da incerteza são elementos-chave (IBGC, 2017) para o alcance dos objetivos da Administração Pública.

### 3. PERCURSO METODOLÓGICO

O campo de aplicação desta pesquisa, teórico-empírica, descritiva e explicativa, tem significativo apelo social, pois busca identificar e explicar, por meio de uma abordagem qualiquantitativa, elementos que redundam no risco de inexecução de Emendas Parlamentares Individuais voltadas à infraestrutura urbana, refletindo diretamente na qualidade de vida da população.

Para o levantamento de dados quantitativos, foi utilizado o relatório do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), extraído do SIGGO, exemplificado na Figura 4, e considerado como “[...] instrumento de controle preventivo que assinala o caminho a ser seguido pela Administração Pública” (Lima, 2022, p. 1).

**Figura 4**

Exemplo de Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
Quadro Detalhamento Despesa

Unidade Orçamentária: 22201 COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL  
Mês de Referência: Dezembro  
Tipo de Programa: Todos  
Exercício: 2022  
Posição em: 19/10/2023

Natur.	Fonte	ID	Lei	Alteração	Contingenciado	Cota	Bloqueado	Despesa Autorizada	Empenhado	Disponível	Liquidado
<b>Esfera 1</b>	<b>FISCAL</b>	<b>Programa Trabalho</b>	15.122.8209.1968.3199								
449051	100	0	3.000.000,00	-1.572.975,00	0,77	0,00	0,00	1.427.024,23	1.427.023,51	0,72	615.826,75
449051	161	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
449092	100	0	0,00	174.542,00	0,69	0,00	0,00	174.541,31	126.106,39	48.434,92	126.106,39
<b>SUBTOTAL</b>			<b>3.000.000,00</b>	<b>-1.398.433,00</b>	<b>1,46</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.601.565,54</b>	<b>1.553.129,90</b>	<b>48.435,64</b>	<b>741.933,18</b>
<b>Esfera 1</b>	<b>FISCAL</b>	<b>Programa Trabalho</b>	15.122.8209.1984.9818								
449051	100	0	7.000.000,00	-3.829.227,00	0,89	0,00	0,00	3.170.772,11	3.104.009,12	66.762,99	3.103.014,42

Fonte: Sistema SIGGO [2024].

Como pode ser visualizado na Figura 4, o QDD discrimina as dotações orçamentárias a serem utilizadas no decorrer do exercício, as quais têm como elemento central o Programa de Trabalho, que contém informações qualitativas e quantitativas para a caracterização da destinação dos recursos (MPO, 2016), ilustrado a seguir.

**Figura 5**

Exemplo de códigos que compõem de Programa de Trabalho

Esfera	Unidade	Função	Sub-função	Programa	Ação	Subtítulo	Natureza da despesa	IDUSO	Fonte	Valor
1	19.101	04	122	6003	8502	0001	31.90.11	0	100	XX

Fonte: Manual de Planejamento e Orçamento do GDF (2016, p. 16).

A Figura 5 mostra a composição do Programa de Trabalho por códigos, os quais permitem determinar a destinação dos recursos (MPO, 2016). No caso de pavimentação

asfáltica, a identificação da destinação foi feita pela combinação de códigos associados ao Programa (infraestrutura), Ação (urbanização) e Subtítulo (detalhamento da ação).

No que diz respeito à seleção da amostra, caracterizada como “[...] um subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (Gil, 2012, p. 90), foi utilizado o tipo “[...] amostragem por tipicidade ou intencional”, que considera informações disponíveis como representativas do universo, desde que haja “[...] considerável conhecimento da população e do subgrupo selecionado” (Gil, 2012, p. 94). Atendidos esses requisitos, estabeleceu-se o período entre 2020 e 2023, em função de existirem no QDD informações explícitas quanto a EPIs.

Ainda na linha da tipicidade e alicerçada nas categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos, um aspecto relevante foi a criação da categoria empírica Áreas de Atuação da Companhia, quais sejam: Áreas Verdes; Drenagem; Esportes; Edificações; Educação; Feiras; Lazer; Projetos; Saúde; Urbanização e Viadutos. Para a escolha da categoria empírica que recebeu maior aporte de recursos, foi feito um estudo preliminar, tomando como base o ano de 2022, e obtendo o seguinte resultado:

**Tabela 1**

Visão global de EPIs

<b>CATEGORIA</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
Áreas Verdes	2	2.354.140,00
Drenagem	0	0,00
Esporte	30	17.416.140,00
Edificações	2	0,00
Educação	3	9.389.000,00
Feiras	3	600.000,00
Lazer	13	8.302.000,00
Projetos	0	0,00
Saúde	3	1.000.000,00
<b>Urbanização</b>	<b>33</b>	<b>55.271.154,00</b>
Viadutos	0	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>	<b>94.332.434,00</b>

Fonte: autoria própria, com base no QDD da Novacap (dez/2022).

Conforme a Tabela 1, a categoria empírica “Urbanização”, no caso da pavimentação asfáltica, recebeu a maior transferência de recursos, com 33 emendas, totalizando R\$55.271.154,00 (cinquenta e cinco milhões, duzentos e setenta e um mil e cento e cinquenta e quatro reais). Dessa forma, restou estabelecido como espaço amostral o recorte temporal do período compreendido entre 2020 e 2023, com análise da categoria empírica Urbanização, no que tange à pavimentação asfáltica, que inclui, também, calçadas e rotas acessíveis.

Após a definição da amostra e do recorte temporal, foi realizada a coleta de dados que tomou por base o último dia de cada mês do QDD, extraído do SIGGO. Os dados foram exportados para planilhas Excel, totalizando 12 planilhas por ano, e 48 nos 4 anos de

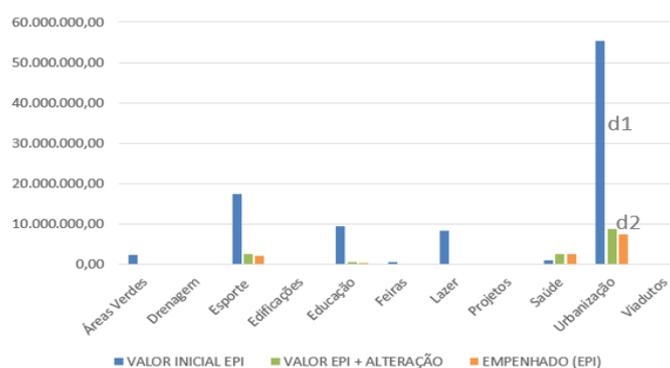
observação. Para analisar os dados do Relatório, foram selecionadas informações sobre a pavimentação asfáltica e relativas ao conteúdo: Programa de Trabalho, Orçamento Original (Lei), Alteração do Orçamento Original (Créditos/Débitos), e Empenho, pois correspondem ao:

[...] ato emanado de autoridade competente que **cria para o Estado obrigação de pagamento** pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (Lei nº 4.320/1964, art. 58).

A condição de o empenho estabelecer a obrigação de pagamento para o Estado foi utilizada para sinalizar a execução de uma EPI. Ademais, foram criadas duas variáveis: d1 e d2. A primeira (d1) corresponde à diferença entre o Valor Inicial - EPI (Vi) e o Valor Final - EPI (Vf), isto é, o valor anual alterado (débito/crédito) pelo parlamentar, após ter sido descentralizado para a estatal; e a segunda (d2) diz respeito à diferença entre o Valor Final - EPI (Vf) e o Valor Empenhado - EPI (Ve), ou seja, o valor anual mantido pelo parlamentar no orçamento da estatal, para o qual não houve empenho, a exemplo do Gráfico 1.

### Gráfico 1

Análise preliminar para a escolha da categoria empírica  
Recursos EPI 2022



Fonte: autoria própria, com base no QDD da Novacap (dez/2022).

No Gráfico 1, percebe-se que “Urbanização” recebeu o maior volume de recursos, justificando a escolha da amostra. Vale pontuar que d1 é uma variável fora de controle do órgão executor, pois depende de decisão exclusiva do parlamentar manter ou não os respectivos recursos, não se aplicando, portanto, ao campo de pesquisa. Entretanto, d2 corresponde exatamente ao fenômeno analisado: inexecução de EPIs voltadas à pavimentação asfáltica.

Para o levantamento de dados qualitativos, foi realizada análise de riscos atinentes à d2, com aplicação da metodologia de gestão de riscos da Novacap, que tem por base a norma ABNT NBR ISO 31.000:2018. O registro das informações foi feito no Sistema SaeWeb. Após as escolhas metodológicas descritas, foram coletados os dados, conforme se passa a expor.

#### 4. DADOS

A coleta de dados foi realizada segundo duas abordagens: quantitativa, pelo acesso a dados do SIGGO, e qualitativa, pela utilização do Sistema SaeWeb. No SIGGO, foi selecionado o QDD de dezembro de cada ano, por ser o mês que oferece uma visão completa dos valores finais descentralizados no exercício. Pontua-se que os valores são em Reais, tendo sido utilizada aproximação e desprezados os centavos, por não impactarem nos resultados da pesquisa.

##### 4.1. Abordagem quantitativa e Governança Pública

O enfoque nesse ponto é voltado à categoria teórica Governança Pública, aqui ilustrada pela interação entre o Estado e a sociedade através das Emendas Parlamentares Individuais, e efetivada a partir da transferência de recursos orçamentários do Legislativo ao Executivo, tendo em vista o bem comum, no caso, a realização de obras e serviços de pavimentação asfáltica. Visando mensurar o nível de interação entre esses dois atores, a pesquisa extraiu e consolidou dados do QDD da Novacap, conforme Tabelas 2, 3 e 4.

**Tabela 2**

Valores d1 (diferença de valores entre EPI Inicial e EPI Final)

ANO	Vi (R\$)	Vf (R\$)	d1 (R\$)
2020	37.964.240,00	32.063.906,00	-5.900.334,00
2021	46.152.790,00	29.082.034,00	-17.070.756,00
2022	51.070.680,00	8.722.895,00	-42.347.785,00
2023	27.396.050,00	42.556.450,00	15.160.400,00

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap ([2024]).

A Tabela 2 apresenta os valores inicialmente transferidos (Vi) para a estatal creditados / debitados mediante alteração orçamentária, demonstrando a diferença (d1), que não foi objeto de análise. Por outro lado, a Tabela 3 traz a diferença entre o Valor Final - Vf (constante do QDD de dezembro) e o Valor Empenhado – Ve (constante do QDD de dezembro) e correspondentes a cada exercício, isto é, d2, objeto da pesquisa.

**Tabela 3**

Valores d2 (diferença entre EPI Final e EPI Empenhada, i.e., EPI Inexecutada)

ANO	Vf (R\$)	Ve (R\$)	d2 (R\$)	Exec. (%)	Inexec. (%)
2020	32.063.906,00	27.985.116,00	4.078.790,00	87,0%	13,0%
2021	29.082.034,00	21.110.446,00	7.971.588,00	73,0%	27,0%
2022	8.722.895,00	7.461.857,00	1.261.038,00	85,0%	15,0%
2023	42.556.450,00	40.556.065,00	2.000.385,00	95,0%	5,0%

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap (2024)].

A partir da Tabela 3, é possível extrair o percentual de inexecução de EPIs por ano, analisado em função da diferença entre o valor final mantido pelo parlamentar no orçamento da

entidade (Vf) e o valor empenhado (Ve), considerado como EPI inexecutada (d2), objeto da pesquisa, como também, o percentual de execução, cujos valores médios apresentaram um Desvio Padrão de 8,1%

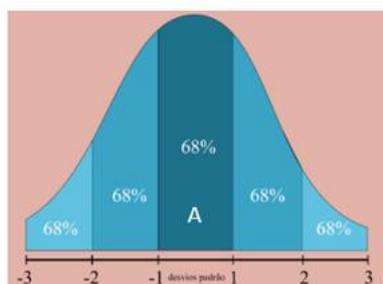
Dessa forma, pode-se concluir que, em média e em termos orçamentários, a Novacap executou 85,0% das EPIs entre 2020 e 2023. Considerando o Desvio-Padrão de 8,1%, tem-se que a estatal, em 68% dos casos, executou de 76,9% a 93,1% das EPIs e não executou de 6,9% a 23,1% das EPIs. Vale pontuar que o Desvio-Padrão é uma medida estatística que traduz o quanto os dados estão dispersos em torno da média (Bruce & Bruce, 2019, p. 15), conforme explicado na Figura 6.

**Figura 6**  
Cálculo e Curva do Desvio Padrão

**Desvio Padrão (Dp)**

$$Dp = \sqrt{\frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{n}}$$

$x_i$  = valor individual  
 $\bar{x}$  = média dos valores  
 n = número de valores



Fonte: Google Imagens ([2024]).

A Figura 6 apresenta a fórmula de cálculo do Desvio-Padrão, que, no caso em tela, foi feito utilizando a função do Excel, bem como ilustra a importância dessa métrica. Isto é, a partir do intervalo de um Desvio-Padrão somado ou subtraído à média amostral, tem-se 68% das ocorrências, como demonstra a área “A”.

Segundo uma perspectiva mais abrangente, e tendo como parâmetro os valores anuais investidos pela Novacap em obras e serviços de pavimentação, é possível mensurar, em valores orçamentários, o impacto decorrente da inexecução de EPIs sobre prováveis melhorias urbanas previstas, situação ilustrada na Tabela 4.

**Tabela 4**  
Inexecução de EPIs em relação ao orçamento total de Urbanização

Ano	Inexecução EPI (d2) (R\$)	Final EPI (Vf) (R\$)	Vu (Total Urbanização) (R\$)
2020	4.078.790,00	32.063.906,00	163.759.148,00
2021	7.971.588,00	29.082.034,00	181.343.545,00
2022	1.261.038,00	8.722.895,00	369.378.826,00
2023	2.000.385,00	42.556.450,00	396.895.183,00
<b>Total</b>	<b>15.311.801,00</b>	<b>112.425.285,00</b>	<b>1.111.376.702,00</b>

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap ([2024]).

A Tabela 4 permite duas comparações, segundo o orçamento: **i)** inexecução de EPIs em relação ao Valor Final de EPIs constantes do Relatório QDD do mês de dezembro, e **ii)** inexecução de EPIs em relação ao Valor Total investido pela Novacap em urbanização, também constantes do QDD de dezembro. No primeiro caso, o resultado é cerca de 14,0%, e no segundo, cerca de 2,0%.

Após a apresentação dos dados dos valores orçamentários, foi incluído o quantitativo de emendas para evidenciar o papel do parlamentar na promoção do bem comum, por meio da alocação de recursos oriundos de emendas destinadas à pavimentação asfáltica.

Dessa forma, foi realizado o levantamento do quantitativo de emendas que os parlamentares destinaram à Novacap, tendo como referencial o QDD (Tabela 5). Para tanto, foram consideradas como EPIs retiradas aquelas que permaneceram no QDD da instituição, e cujos valores orçamentários foram alterados pelos parlamentares (débito/crédito) ao longo do exercício, e que no mês de dezembro obtiveram como resultado orçamento zero, sem a ocorrência de liquidação de valores.

**Tabela 5**  
Execução/inexecução de EPI - com relação ao quantitativo

Ano	EPI	EPI RETIRADAS	EPI FINAIS	EPI NÃO EXECUTADAS
2020	47	26 55,0%	21	1 5,0%
2021	32	10 31,0%	22	4 18,0%
2022	32	19 59,0%	13	4 31,0%
2023	39	14 36,0%	25	1 4,0%

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap ([2024]).

Ao observar a Tabela 5, pode-se concluir que, em média, os parlamentares retiraram 45,0% das EPIs, que não foram contempladas no escopo deste estudo, pois não houve valor empenhado para os respectivos objetos. Outrossim, do número de EPIs que permaneceram no orçamento da estatal, não foram executadas, em média, 15,0% das emendas.

#### 4.2. Abordagem qualitativa e Gestão de Riscos

Buscando investigar o comportamento da categoria teórica Gestão de Riscos, foi revisto o mapeamento do processo-chave de Gestão de EPIs, em conjunto com a equipe da Coordenação de Relações Institucionais da Novacap, e atualizada a Matriz de Riscos (Quadro 1), a partir do levantamento, dentre outros fatores, de causas, consequências, probabilidades e impactos de riscos que influenciam na inexecução das EPIs. É relevante mencionar que a atualização da matriz é parte integrante da metodologia de gestão de riscos da empresa, que

prevê revisão anual, na busca por uma gestão de riscos eficiente como protocolo de manutenção e acréscimo de valor.

### Quadro 1

Matriz de Riscos de EPI (recorte)

 <b>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL</b> <b>Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP</b>						
<b>DATA:</b>	21/04/2024					
ID	Risco	Causas	Consequências	Probabilidade	Impacto	Nível de Risco
EP 01	Perda de prazos para análise de viabilidade	Sobrecarga de trabalho Fornecimento de informações imprecisas ou incompletas por parte do parlamentar	Atraso na devolutiva ao parlamentar, inviabilização da EPI. <b>Não realização de Empenho</b>	RARO	MENOR	BAIXO (-)
EP 02	Alocação, pelo parlamentar, em Programa de Trabalho incorreto e/ou em Natureza da Despesa	Falta de conhecimento do parlamentar dos códigos do Programa de Trabalho	Inviabilização da aplicação dos recursos. <b>Não realização de Empenho</b>	RARO	MODERADO	MÉDIO (-)
EP 03	Transferência tardia de recursos da EP para a NOVACAP	Desconhecimento do parlamentar do fluxo do processo na NOVACAP	Falta de tempo hábil para execução da EPI. <b>Empenho realizado</b> (recursos do exercício, devolvidos)	POSSÍVEL	MAIOR	ALTO (-)
EP 04	Alteração da prioridade da EP, pelo o parlamentar	Novo direcionamento de uma política pública Insuficiência de recursos para execução do objeto da EP Transferência dos recursos para outro Programa de Trabalho	Recursos transferidos e posteriormente retirados da Estatal. <b>Não realização de Empenho</b>	POSSÍVEL	MAIOR	ALTO (-)
EP 05	Licitação suspensa pelo TCDF ou postergada por motivos diversos.	Suspensa devido a questionamentos dos órgãos de controle Licitação prorrogada por diversos motivos	Falta de tempo hábil para execução da EPI. <b>Empenho realizado</b> (recursos do exercício, devolvidos)	RARO	MODERADO	MÉDIO (-)

Fonte: Sistema SaeWeb (Novacap, 2024).

O Quadro 1 apresenta os cinco Riscos Operacionais dos quais decorre o Risco Estratégico pesquisado (Inexecução de EPIs), destacando que, conforme a Política de Gestão de Riscos da Novacap, os primeiros são “[...] decorrentes da inadequação ou falha dos processos internos, pessoas ou de eventos externos”, e o segundo pode “[...] interromper o alcance de objetivos e a execução da estratégia planejada” (Novacap, 2021, art. 7).

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados demonstram clara conexão entre as categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos e a categoria empírica Urbanização. Na Governança Pública, sob a ótica de valores orçamentários e quantitativo de EPIs, os dados estão sintetizados nas Tabelas 6 e 7. Relativo à Gestão de Riscos, as informações constam da Tabela 8.

A Tabela 6 diz respeito às EPIs cujos recursos permaneceram na Novacap, e demonstra que cerca de 85% delas foram executadas, podendo-se concluir que o percentual de inexecução foi de cerca de 15%. Vale destacar a curva ascendente de execução das EPIs, a partir de 2022,

chegando em 2023 a um percentual de execução de 95%. Não é dispensável, entretanto, observar que, em 2021, o percentual foi de 73%, fato que pode sinalizar uma provável influência da Pandemia da Covid-19. Ademais, é possível uma análise comparativa entre o impacto da inexecução de EPIs em relação ao valor orçado total de EPIs e ao valor total investido pela Novacap em urbanização, de mais de um bilhão de reais. No primeiro caso, o percentual corresponde a cerca de 15% e, no segundo caso, esse indicador cai para uma média de 2,0%.

**Tabela 6**  
Governança Pública e Urbanização - segundo o orçamento

Tipo de análise	Abordagem orçamentária de EPIs	2020	2021	2022	2023	Total / Média
<b>EPIs inicial</b>		37.964.240,00	46.152.790,00	51.070.680,00	27.396.050,00	162.583.760,00
<b>EPIs alteradas</b> (débito/crédito)	<b>Valores</b>	-5.900.334,00	-17.070.756,00	-42.347.785,00	15.160.400,00	-50.158.475,00
<b>EPIs final</b>	<b>absolutos</b>	32.063.906,00	29.082.034,00	8.722.895,00	42.556.450,00	112.425.285,00
<b>EPIs executadas</b>	(R\$)	27.985.116,00	21.110.446,00	7.461.857,00	40.556.065,00	97.113.484,00
<b>EPIs inexecutadas</b>		4.078.790,00	7.971.588,00	1.261.038,00	2.000.385,00	15.311.801,00
<b>Valor Novacap</b>		163.759.148,00	181.343.545,00	369.378.826,00	396.895.183,00	1.111.376.702,00
<b>EPIs alteradas</b> (débito/crédito)		0,16	0,37	0,83	1,55	0,31
<b>EPIs final</b>		0,84	0,63	0,17	1,55	0,69
<b>EPIs executadas / EPIs final</b>	<b>Valores relativos</b>	0,87	0,73	0,85	0,95	0,85
<b>EPIs inexecutadas / EPIs final</b>	(%)	0,13	0,27	0,15	0,05	0,15
<b>EPIs inexecutadas / Total Novacap</b>		0,02	0,04	0,00	0,01	0,02

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap ([2024]).

**Tabela 7**  
Governança Pública e Urbanização - segundo a quantidade de EPIs

Tipo de análise	Abordagem quantidade de EPIs	2020	2021	2022	2023	Total/Média
<b>EPIs inicial</b>		47	32	32	39	150
<b>EPIs retiradas</b>	<b>Números</b>	26	10	19	14	69
<b>EPIs final</b>	<b>absolutos</b>	21	22	13	25	81
<b>EPIs executadas</b>	(Un)	20	18	9	24	71
<b>EPIs inexecutadas</b>		1	4	4	1	10
<b>EPIs retiradas</b>	<b>Números</b>	0,55	0,31	0,59	0,36	0,45
<b>EPIs final</b>	<b>relativos</b>	0,45	0,69	0,41	0,64	0,55
<b>EPIs executadas</b>	(%)	0,95	0,82	0,69	0,96	0,85
<b>EPIs inexecutadas</b>		0,05	0,18	0,31	0,04	0,15

Fonte: autoria própria, tendo por base o QDD da Novacap ([2024]).

A Tabela 7 trata da informação segundo o quantitativo de emendas, observando a retirada anual média de 45% das EPIs, o que aponta mudanças nas prioridades dos parlamentares na aplicação de recursos. Entretanto, caberia análise mais acurada, pois não se pode afirmar se as alterações são decorrentes, ou não, de consulta dos parlamentares a suas bases eleitorais, o que pode motivar pesquisas futuras. Os resultados provenientes da conexão entre a categoria teórica Gestão de Riscos e a categoria empírica Urbanização estão descritos no Quadro 1 (Matriz de Riscos) e sintetizados na Tabela 8. Foram identificados cinco Riscos

Operacionais, “[...] decorrentes da inadequação ou falha dos processos internos, pessoas ou de eventos externos”, que impactam no Risco Estratégico de Inexecução de EPI, haja vista “[...] interromper o alcance de objetivos e a execução da estratégia planejada” (Novacap, 2021, p. 4).

#### Quadro 2

Matriz de Riscos e Novos Controles

RISCO	NOVOS CONTROLES	RESPONSÁVEL
<b>EP 01</b> - Perda de prazos para análise de viabilidade (d1 - fora do escopo da pesquisa, pois não gera Empenho)	Criação de Procedimento Operacional Padrão e Instrução Normativa, com definição de prazos internos para análise de viabilidade. Após, enviar aos parlamentares, para ciência dos prazos que são necessários aos trâmites internos.	Novacap Parlamentar
<b>EP 02</b> - Alocação, pelo parlamentar, em Programa de Trabalho incorreto e/ou em Natureza da Despesa errada (d1 - fora do escopo da pesquisa, pois não gera Empenho)	Encaminhamento ao Gabinete dos Parlamentares uma tabela com os códigos que compõem os principais Programas de Trabalho voltados à categoria Urbanização.	Novacap Parlamentar
<b>EP 03</b> - Transferência tardia de recursos da EP para a Novacap	Criação de Procedimento Operacional Padrão e Instrução Normativa, com definição de prazos internos para análise de viabilidade. Após, enviar aos parlamentares, para ciência dos prazos necessários aos trâmites internos.	Novacap Parlamentar
<b>EP 04</b> - Alteração da prioridade da EPI, pelo o parlamentar	Não se aplica (fora do escopo da pesquisa)	Não se aplica
<b>EP 05</b> - Licitação suspensa pelo TCDF ou postergada.	Não se aplica (variável fora de controle)	Não se aplica

Fonte: autoria própria, com base na Matriz de Riscos ([2024]).

A Tabela 8 traz um panorama dos riscos e respectivas ações mitigatórias (Novos Controles). Vale pontuar que foi identificado apenas um risco que impacta o fenômeno de inexecução, EP 03 - Transferência tardia de recursos da EP para a Novacap, o que parece compatível com o percentual de 85% de execução das emendas. Não obstante, foram sugeridas medidas mitigatórias para os demais riscos, quando aplicável.

Os resultados demonstram, outrossim, o esforço da Novacap na construção e manutenção de obras e serviços de pavimentação asfáltica, cujos investimentos, no período, ultrapassam um bilhão de reais. Ademais, sinalizam aos parlamentares a necessidade de um maior aporte de recursos para a categoria empírica “Urbanização”, considerando que o Distrito Federal é composto por trinta e cinco Regiões Administrativas, com cidades em constante crescimento com permanente expansão da malha viária e uma população de 2,8 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou propor ações mitigatórias a partir da análise de riscos de inexecução de emendas parlamentares destinadas a obras e Serviços de urbanização no Distrito Federal, aplicada à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap. O estudo trouxe à baila a importância da conexão entre as categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos com a categoria empírica Urbanização, voltada à pavimentação asfáltica. O recorte temporal de 2020 a 2023 deveu-se ao fato de haver disponibilidade de dados para consulta, tendo sido consideradas executadas as emendas com valores empenhados no mesmo exercício.

Os achados apontaram para uma retirada de quase 50% das EPIs, no período. No aspecto orçamentário, em média, 85% das emendas foram executadas, havendo uma curva ascendente nos últimos três anos (2021: 73,0%; 2022: 85,0%; e 2023: 95,0%). Vale observar que o percentual de 2021 pode ter sido influenciado pela Pandemia da Covid-19, podendo vir a ser objeto de pesquisas futuras. Registra-se, ainda, que foram identificados cinco Riscos Operacionais, dos quais apenas um impacta na inexecução das emendas. Não obstante, foram sugeridas ações mitigatórias cabíveis para todos os riscos.

Em linhas gerais, os achados motivam o Legislativo a uma reflexão acerca do percentual de retirada de recursos destinados à pavimentação asfáltica, podem ser utilizados para fomentar uma maior participação cidadã no que tange ao acompanhamento da aplicação de recursos públicos, despertam a academia para uma lacuna de pesquisa quanto a importância da conexão entre as categorias teóricas Governança Pública e Gestão de Riscos com outras categorias empíricas, aqui apresentadas, e, ainda, aventam a possibilidade de análise do mesmo fenômeno em outras unidades da federação.

Como limitações da pesquisa, pontua-se que foram considerados apenas os Programas de Trabalhos com sinalização expressa de EPI no QDD. Ademais, a pesquisa foi adstrita à categoria empírica “Urbanização”, haja vista o exíguo tempo para a realização de estudos no âmbito das demais categorias.

Faz-se relevante mencionar, também, que os resultados corroboram a transparência pública, pois evidenciam valores investidos pela estatal em obras e serviços de urbanização, destacam a significância de um diálogo construtivo e permanente entre os poderes Legislativo e Executivo, e revelam a singularidade do papel dos parlamentares no contexto da Governança Pública, que, através de suas emendas, atuam como pontes que conectam a sociedade ao poder público em prol da execução de programas voltados ao desenvolvimento e ao bem comum.

## REFERÊNCIAS

- ABNT. (2018). *ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - Diretrizes* [Risk management].
- Almeida, D. P. B. de. (2021). O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>
- Assi, M. (2017). *Governança, riscos e compliance* (1ª ed.). Saint Paul editora ltda.
- Blanchet, L. A., & Lubke, M. Y. S. (2020). Impediments to the execution of the imposing budget and the damage to the planning of the State's activity. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(1):93–112. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9300>
- Bragagnoli, R. L. (2017). A lei nº 13.303/2016 e o moderno controle das empresas estatais. *Derecho y Justicia*. [www.derechoyjusticia.net/Lei\\_13.303/16](http://www.derechoyjusticia.net/Lei_13.303/16)
- Brasil. Presidência da República. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. Presidência da República. (2001). *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)
- Bruce, P., & Bruce, A. (2019). *Estatística Prática para Cientistas de Dados*. Starlin Alta Editora e Consultoria Eireli.
- Casteli, T.M. (2018). *Reflexões Interdisciplinares no Direito*.
- CGU. ([2024]). *Entenda a Gestão - Emendas Parlamentares*. <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>
- CLDF. Câmara Legislativa do Distrito Federal. (2017). *Processo legislativo e funcionamento da Câmara Legislativa*, vol. 4, Brasília.
- Fernandes, H. C. (2020). Gestão do Risco no Setor Público: Uma Revisão de Pesquisa Empírica. *Latin American Journal of Development*, 2(5):311-328. <https://doi.org/10.46814/lajdv2n5-018>
- Gil, A. C. (2012). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6ª ed., Atlas S.A, Org.). Atlas.
- Governo do Distrito Federal (GDF). (2016). *Decreto nº 37302 de 29 de abril de 2016*.
- Governo do Distrito Federal (GDF). (2019). *Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Censo 2022 no Distrito Federal*. [https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm\\_source=ibge&utm\\_medium=home&utm\\_campaign=portal](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal)
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2017). *Gerenciamento de Riscos Corporativos: Evolução em Governança e Estratégia*.

- Jacobs, J. (2014). *Morte e vida de grandes cidades* (Vol. 3). wmfMartinsfontes.
- Lima, D. V. (2022). *Orçamento, Contabilidade e Gestão No Setor Público*. Atlas.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. (2005). *Processo orçamentário EPI - apoio a programas de governo*.
- Lobo, C. F., Conceição, R. D. P., & Oliveira, S. B. (2018). Gestão por Processos: Um Estudo de Aplicação da Notação BPMN em uma Empresa de Serviços do Setor de Óleo e Gás. *Revista Inovação, Projetos e Tecnologias*, 6(1):94-110.  
<https://doi.org/10.5585/iptec.v6i1.133>
- Massaini, S. A., Franco de Oliveira, V. R., & Oliva, F. L. (2016). Identificação de Riscos Corporativos no Ambiente de Valor de Instituições de Ensino Superior Privadas (IES). *Revista Administração em Diálogo - RAD*, 19(1):89.  
<https://doi.org/10.20946/rad.v19i1.23444>
- Ministério Público (MP), & Controladoria-Geral da União (CGU). (2016). *Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016*.
- MPO. (2016). *Manual de Planejamento Orçamentário*.
- Novacap. (2021). *Revisão da Política de Gestão de Riscos NVC art 7 (PGR)*.
- Presidência da República (Brasil). (2016). *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm)
- Raquel, I., & van Bellen, M. H. (2012). *Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão de Especialistas*.
- Santos, D. M. et al. (2021). *Pavimentação de qualidade das vias públicas como uma das garantias dos direitos constitucionais dos cidadãos*. <https://orcid.org/0000-0002-9837-2747>
- Tribunal de Contas da União (TCU). (2018). *Referencial básico de Gestão de Riscos*.  
<https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>
- Tribunal de Contas da União (TCU). (2020). *Manual de gestão de riscos do TCU*.  
<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>
- Vieira, J. B., & Barreto, R. T. de S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Enap.