



DADOS DO TRABALHO

CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO: 255

TÍTULO

Eficiência e Efetividade na execução das Emendas Parlamentares.

ÓRGÃO/ENTIDADE EXECUTOR(A)

Secretaria de Estado de Governo

CATEGORIA

Ideias Inovadoras Implementáveis

MODALIDADE

Inovação em Processos Organizacionais

ÁREA TEMÁTICA

PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

PÚBLICO ALVO

O Público-Alvo da Iniciativa é a Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG, por meio dos parlamentares e seus assessores, a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, por meio da Subsecretaria de Assuntos Municipais ? SUBSEAM, Subsecretaria de Assuntos Parlamentares ? SUBSEAP e da equipe dos Fóruns Regionais e os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual que tiverem emenda em seu orçamento. Por fim, a sociedade em geral.

RESUMO



A emenda parlamentar é o instrumento que o Legislativo possui para participar da elaboração do orçamento anual. É por meio das emendas que os parlamentares buscam adequar a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo. Embora os parlamentares possuam a prerrogativa de realizar emendas ao orçamento de forma a atender, por vezes, seu reduto eleitoral, a decisão de execução dos recursos é do Executivo. Analisando-se o processo, percebe-se uma oportunidade de melhoria, de forma a alinhar os interesses dos parlamentares às necessidades da sociedade, para que os recursos sejam alocados eficientemente. A proposta consiste na criação de uma lista de prioridades a ser disponibilizada no sistema SIGCON-MG - Módulo Saída, contendo as possibilidades de alocação dos recursos conforme as necessidades levantadas pela população nos Fóruns Regionais. Essas serão disponibilizadas aos parlamentares, no momento da discussão da operacionalização das emendas, de forma a gerar benefícios para todos.

PALAVRAS-CHAVE

Emenda Parlamentar; Fóruns Regionais; Prioridades; Eficiência

PROBLEMA ENFRENTADO OU OPORTUNIDADE PERCEBIDA

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ? CRF/88, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional. Conforme § 3º do art. 166:

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Assim, a CRF/88 garantiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas à Lei Orçamentária Anual - LOA, desde que compatíveis com o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, em consonância com a CRF/88, estabelece que:

Art. 160 ? Os projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembléia Legislativa, observado o seguinte:

I ? caberá à Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembléia Legislativa: (...)

II ? as emendas serão apresentadas na Comissão indicada no inciso I, a qual sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário da Assembléia Legislativa;

III ? as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:



- a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - 1) dotação para pessoal e seus encargos;
 - 2) serviço da dívida;
 - 3) transferência tributária constitucional para Município; ou
- c) sejam relacionadas:
 - 1) com a correção de erro ou omissão; ou
 - 2) com as disposições do projeto de lei.

Assim sendo, todos os anos Poder Executivo e Legislativo se aproximam e se articulam para votação do orçamento. Impende destacar que as emendas possuem caráter autorizativo, como o orçamento em geral, haja vista que a decisão de execução dos recursos depende do Executivo. Dessa forma, percebe-se que a articulação política não se encerra necessariamente no momento da votação do orçamento, mas se estende ao longo de todo o ano orçamentário, de forma a buscar a execução dos recursos conforme o interesse dos parlamentares.

Até o presente momento, após a promulgação e publicação da LOA pelo Poder Executivo Estadual, as emendas aprovadas são inseridas no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do estado de Minas Gerais - SIGCON-MG - Módulo Saída. Cabe à SEGOV autorizar a especificação no sistema da execução das emendas. Para tanto, esta Secretaria realiza reunião de alinhamento junto aos parlamentares, de forma a estabelecer os procedimentos, prazos e os valores mínimos de indicação para cada beneficiário/objeto de atendimento. Após o registro no sistema pelos parlamentares, o órgão ou entidade executor analisa a conformidade técnica da emenda quanto à função programática orçamentária e a pertinência do objeto indicado, após ocorre a aprovação da SEGOV.

Destaca-se que a execução da emenda pode ser diretamente pelos órgãos ou entidades ou por meio de instrumentos como convênios de saída e resoluções (no caso da Secretaria de Estado de Saúde).

O primeiro arquivo inserido retrata o processo.

Importante destacar que as orientações da SEGOV são de natureza procedimental e de estabelecimento de cronogramas a serem observados por todos os atores.

A título de esclarecimento, em 2016, o valor disponível para emenda à cada parlamentar foi de R\$ 1.500.000,00, totalizando R\$ 115.500.000,00 somente de emendas individuais neste ano. Lembrando que ainda existem os valores de emenda da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, bem como da Comissão de Participação Popular.

Assim sendo, conforme o exposto, percebe-se que a limitação às indicações dos parlamentares acerca da execução das emendas se refere apenas a procedimento, prazos e valores, ficando estes livres para observarem os interesses de seus redutos eleitorais. Os órgãos ou entidades analisam a conformidade dos instrumentos jurídicos aos requisitos previstos na legislação e o alinhamento do objeto a suas competências institucionais, não incluindo o diagnóstico da realidade local ou o direcionamento conforme prioridades definidas pelo Executivo considerando as demandas da sociedade. Conforme já informado, está prevista na Constituição a possibilidade de o Poder Legislativo realizar emenda ao Orçamento encaminhado pelo Poder Executivo para aprovação. Neste momento, os parlamentares reservam uma parcela do orçamento para ser aplicado na área de atuação conforme definição do deputado. Em Minas Gerais, após a publicação da Lei Orçamentária Anual e dos Decretos Regulamentadores, ocorre a negociação junto aos parlamentares sobre a execução das emendas.

Para tornar o processo mais efetivo e eficiente, propõe-se utilizar mecanismos que possibilitem ao Executivo conhecer, de antemão, as necessidades conforme a visão da população.



Como é do conhecimento de todos, o Governo de Minas Gerais criou os Fóruns Regionais com o objetivo de entender melhor quais são as demandas conforme a visão da sociedade. Para tanto, criou o conceito de Território de Desenvolvimento, dividindo o território mineiro, de acordo com suas características político-sociais, em 17 unidades. Por meio de cada Fórum instalado em cada território, é possível dialogar com a sociedade, com os representantes do Poder Executivo municipal e com os representantes da sociedade civil organizada, de forma a buscar soluções eficientes e alinhadas com as verdadeiras necessidades da população.

Importa ressaltar que após a instalação dos 17 Fóruns, a população encaminhou, por meio de formulários específicos, as principais demandas e propostas de cada território, sendo que o resultado desta coleta foi observado na elaboração do PPAG 2016-2019.

Assim sendo, o governo já possui uma base de dados robusta e sólida para trabalhar, de forma a disponibilizar aos parlamentares as possibilidades de execução de suas emendas parlamentares de maneira alinhada às necessidades elencadas pela população nos Fóruns Regionais.

Pretende-se, portanto, trabalhar o banco de dados da seguinte forma:

- 1 ? Separar as necessidades por órgão ou entidade estadual responsável pela política demandada;
- 2 ? Separar as necessidades de acordo com o programa delimitado no PPAG;
- 3 ? Separar as necessidades de acordo com os municípios;
- 4 ? Separar as necessidades de acordo com os demandantes;
- 5 ? Estimar valor necessário para atendimento da demanda;
- 6 ? Verificar qual instrumento jurídico melhor se adequa para a execução da política pública (execução direta; convênio; termo de fomento; termo de colaboração; termo de parceria; contrato de gestão; resolução).

O segundo arquivo inserido representa as etapas para categorização das demandas.

Após a categorização, a lista prévia deverá ser aprovada pelos órgãos e entidades do Executivo Estadual e, posteriormente validada pela SEGOV. Pretende-se disponibilizar estas informações organizadas e sistematizadas no SIGCON-MG ? Módulo Saída, de forma com que o parlamentar possa realizar as suas prioridades dentro da lista prévia. O parlamentar mantém sua ampla liberdade para definição dos beneficiários, já a escolha dos objetos de atendimento e dos instrumentos jurídicos seria mitigada, mas, ainda presente, uma vez que o parlamentar poderia selecionar qualquer opção dentro da lista prévia.

Destaca-se que, para evitar objetos semelhantes para o mesmo beneficiário, o SIGCON-MG ? Módulo Saída fará um controle de forma a alertar o parlamentar sobre a duplicidade de objetos sugerindo a alteração. Com isto busca-se garantir uma melhor distribuição dos recursos.

Após todo o processo de indicação, a SEGOV, por meio da SUBSEAM, processará a autorização das mesmas.

Importa ressaltar os prazos para categorização das demandas, criação da lista de prioridade e disponibilização no SIGCON-MG ? Módulo Saída.

Conforme informado, existe um banco de dados dos Fóruns Regionais realizados em 2015. Assim, a primeira categorização poderia ser realizada a qualquer momento. Para a primeira categorização, estima-se um prazo de 3 meses. As demais categorizações (ou revisão, conforme o caso) serão realizadas sempre após as rodadas dos Fóruns Regionais.

Após a categorização, parte-se para a etapa de criação da lista. Estima-se um prazo de 2 mês para criação e validação da lista pelos órgãos e entidades. Importante a validação, haja vista que a execução será facilitada com o conhecimento anterior das prioridades. Pretende-se revisar esta lista sempre de dois em dois anos, em anos não eleitorais.

Assim, no início de abril (ano eleitoral) ou setembro (ano não eleitoral), as reuniões de alinhamento com a ALMG podem ser iniciadas, bem como a disponibilização da lista de prioridades pode ser efetivada.

O acompanhamento da execução das emendas será realizado pelos órgãos e entidades executores em parceria com a equipe dos Fóruns Regionais, que deverá realizar a devolutiva para a sociedade, em parceria com a ALMG.



O terceiro arquivo inserido representa o processo.

JUSTIFICATIVA

Como é do conhecimento de todos, vivencia-se, no país, um contexto de restrição fiscal. Como não poderia ser diferente, o Estado de Minas Gerais passa por um período em que as receitas não são mais suficientes para todas as despesas. Assim sendo, essenciais medidas que gerem eficiência e economicidade do gasto público. Dentre estas medidas, surge a possibilidade de alinhar a operacionalização das emendas parlamentares às demandas elencadas pela sociedade priorizadas pelo Poder Executivo.

OBJETIVO

Objetiva-se, com a proposta, alinhar as definições dos parlamentares acerca da execução das emendas ao orçamento às necessidades da sociedade verificadas por meio dos Fóruns Regionais, possibilitando-se produzir, previamente, uma lista contendo as demandas prioritárias de custeio e investimento.

Busca-se com esta aproximação, gerar eficiência, efetividade e economicidade quando da execução do recurso público, conforme as necessidades apresentadas pelos próprios beneficiados.

RESULTADOS ESPERADOS PARA O GOVERNO E/OU SOCIEDADE

Por meio desta proposta, acredita-se que a execução das emendas seja alinhada às necessidades levantadas junto à sociedade e priorizadas pelo Poder Executivo, de forma a tornar a gestão do recurso público cada vez mais eficiente e econômica.

Vislumbra-se, também, como benefícios da proposta, a possibilidade de planejamento de compras mais eficientes, haja vista que os órgãos conhecerão de antemão as demandas e possibilidades de operacionalização das emendas parlamentares.

Outro benefício seria o aumento da probabilidade de execução da emenda, já que ela coincidirá com as prioridades do Executivo, conforme demandas elencadas pela sociedade. Além disso, há os ganhos de economicidade. Assim, a redução da liberdade de escolha do parlamentar seria compensada com a probabilidade de execução da emenda, o que gera, ainda, aumento da governabilidade.

Assim, a proposta:

? Beneficia a população pois suas demandas são atendidas.

? Beneficia o parlamentar que terá sua emenda executada.

? Beneficia o Executivo por aumentar a governabilidade e possibilitar a economicidade do gasto.



? Beneficia os órgãos e entidades pois antecipa a análise da viabilidade técnica pelo órgão, evitando o retrabalho, bem como possibilita compras mais inteligentes.

? Beneficia os indicados, que podem iniciar o levantamento dos documentos com antecedência, mesmo antes de receberem a indicação.

DIFICULDADES QUE PODEM SER ENFRENTADAS DURANTE E/OU APÓS SUA IMPLANTAÇÃO

O possível obstáculo a ser enfrentado é a resistência dos Parlamentares em relação à existência de uma lista pré-definida. Os mesmos podem entender que serão restritos na sua liberdade de direcionar a execução das emendas. Para isso, propõe-se uma discussão prévia da proposta junto à ALMG, demonstrando os ganhos do processo, bem como inserção dos parlamentares nas atividades dos fóruns, tanto nas rodadas quanto nas devolutivas.

ESTUDOS PRELIMINARES (SE HOUVER)

Não foram realizados estudos preliminares.

GRAU DE NOVIDADE

Melhoria

CUSTO DE IMPLEMENTAÇÃO/MANUTENÇÃO

A principal característica desta proposta, no que se refere aos recursos, é a possibilidade de se aproveitar um processo já existente, que são os Fóruns Regionais, e utilizar seus resultados.

Conforme já explanado, as equipes envolvidas para a execução deste projeto são:

Equipe dos Fóruns Regionais:

Entende-se que, em um primeiro momento, serão utilizados o banco de dados dos Fóruns Regionais para a elaboração das possibilidades de indicação dos parlamentares. Contudo, caso seja verificada a necessidade de adaptação dos formulários, pode-se sugerir que as próximas rodadas dos Fóruns incluam itens necessários para o trabalho de formulação das sugestões de indicação dos parlamentares.

Equipe da SUBSEAM:

A equipe da SUBSEAM se encarregará de analisar o banco de dados dos Fóruns Regionais, propor melhorias, conforme o caso, elaborar as sugestões de indicações dos parlamentares e disponibilizar o material no SIGCON-MG ? Módulo Saída. Além disso, caberá à equipe da SUBSEAM continuar com a responsabilidade de orientações acerca dos procedimentos, prazos e valores para os parlamentares.

Equipe SUBSEAP:

A equipe da SUBSEAP terá o papel preponderante de alinhar junto à ALMG os ganhos da proposta, de forma a



garantir o sucesso do projeto.

Órgãos e Entidades:

Os Órgãos e as Entidades deverão analisar e validar a lista.

Para a disponibilização da lista de prioridades faz-se necessária implementação de melhorias no sistema SIGCON-MG ? Módulo Saída.

Tendo como referência o valor orçado para as manutenções evolutivas no módulo de emendas desenvolvidas em 2016, estima-se para as melhorias atinentes à lista de prioridades o custo de R\$ 200.000,00.

Não haverá custos adicionais, tendo em vista que o processo dos Fóruns Regionais já está constituído e em andamento e o fato de que será utilizada a estrutura disponível na Escola do Legislativo e na Cidade Administrativa para capacitações.

Os recursos materiais envolvidos já existem na Cidade Administrativa, quais sejam:

Mesas, cadeiras, computadores, impressoras.

PRAZO DE EXECUÇÃO (EM MESES)

3

DESCREVA AS ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO

DESCRIÇÃO	INICIO	TÉRMINO
Banco de dados dos Fóruns Regionais	01/03/2017	31/05/2017
Implantação e validação da lista de prioridades	01/06/2017	31/07/2017

ENVOLVE MAIS DE UM ÓRGÃO/ENTIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO?

Sim

QUAIS ÓRGÃOS?

Para a realização da proposta faz-se necessária parceria com a Liderança do Governo na ALMG. Esta parceria faz-se essencial na medida em que os parlamentares precisam conhecer os benefícios da proposta, bem como apoiar a iniciativa, de forma a potencializar os ganhos dos beneficiários.

ALGUMA OUTRA INSTITUIÇÃO JÁ EXECUTA ESTA INICIATIVA?

Não



Data de entrega no Sistema

26/07/2016 10:09:34