

MAPEAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES VOLTADAS PARA A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

MAPPING OF PARLIAMNETARY AMENDMENTS AIMED AT MILITARY POLICE OF THE STATE OF GOIAS

BRITO, Kayo César dos Santos Oliveira¹
MUNIZ, Juliana Rodrigues Gomes²

RESUMO

A presente pesquisa buscou demonstrar a necessidade da realização de um trabalho institucional, específico, voltado para a captação de recursos via emendas parlamentares. Para esse fim, foi desenvolvido uma pesquisa qualitativa, realizada por meio de análise bibliográfica da legislação orçamentária federal vigente, entrevistas com os agentes responsáveis pela área de orçamento da Polícia Militar, bem como, com os assessores dos parlamentares da bancada do Estado de Goiás. Foram coletadas informações acerca dos procedimento exigidos para a propositura de emenda ao orçamento federal, do trabalho desenvolvido pela Polícia Militar de Goiás (PMGO) com escopo a obtenção de recursos via emenda parlamentar e a maneira de incrementar o trabalho realizado para essa captação. Nos resultados, observou-se que é possível, por meio dos recursos oriundos das emendas parlamentares, mitigar o problema de falta de recurso que a PMGO sofre. Por fim concluiu-se pela necessidade do desenvolvimento de um trabalho institucional, especializado, junto aos parlamentares, voltado para obtenção de recursos via emendas parlamentares. Sendo demonstrado que a mudança na estratégia institucional pode aumentar significativamente o volume de recursos captados.

Palavras-chave: Emenda Parlamentar. Captação de Recursos. Orçamento Público. Recursos Extra orçamentário.

ABSTRACT

The present research sought to demonstrate the need to carry out a specific institutional work, aimed at attracting resources through parliamentary amendments. To this end, a qualitative research was carried out, through bibliographical analysis of the current federal budget legislation, interviews with the agents responsible for the

¹Aluno do Curso de Formação de Oficiais do Comando da Academia de Polícia Militar de Goiás (CAPM), kayocezar@outlook.com, Goiânia – GO, novembro de 2018.

²Professora orientadora: Especialista, Professora do Programa de Pós-Graduação e Extensão do Comando da Academia de Polícia Militar de Goiás (CAPM), julianargmuniz@gmail.com, Goiânia – GO, novembro de 2018.

budget area of the Military Police, as well as with the advisors of the parliamentarians of the state of Goiás. Information about the procedures required for proposing amendments to the federal budget was collected from the work carried out by the Military Police of Goiás (PMGO), with the purpose of obtaining resources through parliamentary amendment and the way of increasing the work done for this funding. In the results, it was observed that it is possible, through the resources resulting from the parliamentary amendments, to mitigate the problem of lack of resources that PMGO suffers. Finally, it was concluded that there is a need for the development of specialized institutional work among parliamentarians, aimed at obtaining resources through parliamentary amendments. It has been shown that the change in institutional strategy can significantly increase the volume of funds raised.

Keywords: Parliamentary Amendment. Fund-raising. Public budget. Extra budgetary resources.

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa abarca como tema o mapeamento das emendas parlamentares, sob a perspectiva de fonte alternativa de captação de recursos para Polícia Militar de Goiás (PMGO). Na ótica deste estudo, a captação de recursos alternativos é classificado como de natureza extra orçamentários.

O orçamento público manifesta e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Uma vez elaborado pelo Poder Executivo, é enviado para apreciação na Casa Legislativa e é neste momento que os parlamentares podem propor as alterações no projeto de lei orçamentário.

As alterações devem ser propostas por meio do instrumento chamado emenda parlamentar, que tem o poder de modificar diretamente o projeto orçamentário de forma a atender as necessidades de seus eleitores. Sendo esta uma das atividades mais relevantes dos congressistas.

Desta forma, a emenda parlamentar se mostra um poderoso mecanismo de alocação de dinheiro público, sendo fundamental que a PMGO entenda seu funcionamento, de forma a valer-se dessa importante fonte de recurso extra.

Mediante o apresentado, foi formulado a seguinte pergunta para esta pesquisa: como a PMGO pode incrementar a captação de recursos via emendas parlamentares?

Em razão disso, será desenvolvido um estudo acerca das emendas parlamentares destinadas a PMGO. A abordagem do tema se limitará as emendas ao orçamento público federal, destinadas à PMGO.

Já temporalmente o tema é limitado aos anos de 2015 a 2018. Em relação a relevância e a pertinência do tema para a PMGO, pode ser verificada pela escassez de recursos disponíveis para a realização de investimentos.

Esse trabalho será desenvolvido por meio de levantamento bibliográfico, documental e por entrevistas, realizados com o intuito de esclarecer de forma precisa e simples, fracionando passo a passo, os procedimentos de elaboração de uma emenda.

Tem como objetivo geral demonstrar que a PMGO deve se especializar na captação de recursos por meio de emendas parlamentares.

Para atingir o objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: analisar o procedimento de elaboração de emenda ao orçamento; identificar a distribuição das emendas parlamentares destinadas a PMGO; analisar se a estrutura e o trabalho da PMGO voltado à captação desse recurso é eficaz; e verificar se há formas de incrementar a captação.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1. ORÇAMENTOS PÚBLICOS

A Constituição de 1988 trouxe uma série de inovações para a elaboração do orçamento público brasileiro, que passou a exigir a obediência a princípios e regras próprias especificamente estabelecidas para sua aprovação, como: votação conjunta pelas duas casas do congresso nacional, data limite para proposição e apreciação, vigência limitada entre outras exigências constantes em nosso ordenamento jurídico. (GIACOMONI, 2012).

Conforme Brasil (1988), o orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas em que são previstas as receitas e despesas do Estado.

O poder Executivo é quem tem a competência privativa e indelegável de elaborar a proposta orçamentária, sendo de sua responsabilidade a elaboração do Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

O PPA é um instrumento de planejamento de médio e longo prazo, que deve ser produzido por intermédio de lei devendo nele constar a visão estratégica de

gestão, as políticas públicas e as prioridades do governo como, programas sociais e obras de maior impacto. (GIACOMONI, 2012).

Sua vigência é de 4 anos, por essa razão deve ser formulado criteriosamente, sendo que, nenhum gasto cuja execução trespasse um exercício financeiro poderá ser instituído sem ser incluído no PPA, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade (BRASIL, 2000).

Discorre Vieira (2017) que o projeto do PPA, instrumento norteador para a formulação da LDO e da LOA, deve ser encaminhado do executivo para a casa legislativa até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, porém, após aprovado, entrará em vigência apenas no ano seguinte e durará até o final do primeiro ano do próximo governo.

Esse ciclo de um governo para outro, visa promover a continuidade administrativa, de forma que os próximos administradores possam analisar e até aproveitar partes do plano que está sendo finalizado.

A LDO é o instrumento elaborado anualmente visando estabelecer quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte, devendo ser enviada para votação do legislativo até o dia 15 de abril de cada ano, no caso do orçamento federal, servindo ainda como instrumento orientador para a elaboração da LOA objetivando sua consonância aos preceitos estabelecidos no PPA (BRASIL, 2017).

De acordo com Giacomoni (2012) a LDO é o documento que serve como conexão entre o PPA e a LOA, delimitando o que será ou não realizável no ano subsequente, por meio da fixação do total de recursos que o governo pretende conter; traçando normas, proibições e limites para os gastos dos Poderes, permitindo o acréscimo das despesas com funcionários, regulamentando a movimentação para entes públicos e privados, disciplinando o balanceamento entre as receitas e os gastos, ajustando a cobrança de tributos e definindo a política de investimento dos bancos públicos.

Neste raciocínio, Giacomoni (2012) descreve que a LOA é o orçamento propriamente dito, deve estar em harmonia com o PPA e LDO, nela estão estimadas em detalhes todas as receitas e fixadas todas as despesas do governo para o ano seguinte. É dividida em temas como: saúde, segurança educação e etc.. Deve ser enviada para o legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, no caso da LOA federal.

O legislativo avalia e ajusta a proposta do poder executivo e é nesse momento em que o parlamentar poderá atuar diretamente para realizar as alterações

no orçamento anual apresentando emendas. O projeto deve ser aprovado até o fim do ano. (BRASIL, 2017)

2.1.1 Orçamentos Impositivo

A emenda constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, inseriu novas disposições nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, essas alterações iniciaram a era do orçamento impositivo no sistema orçamentário brasileiro.

Esse caráter impositivo traz obrigatoriedade ao Poder Executivo de executar as alterações orçamentárias aprovadas pelos parlamentares, no que tange as emendas individuais. (GREGGIANIN,2015).

No que tange as emendas parlamentares de bancada, a natureza impositiva não foi tratada nessa alteração constitucional, mas sim no art. 72 da LDO para 2017, a partir do qual, tornou imperativa a execução orçamentária e financeira de até duas emendas parlamentares de bancado por estado. (SANTOS, 2017).

2.1.2 Programas Temáticos

O orçamento programa foi instituído no Brasil a partir da vigência da lei 4.320/64, marcado por sua vinculação direta entre o planejamento governamental e os objetivos pretendidos para determinado período. Ou seja, todos os gastos do governo deverão ser minimamente definidos, bem como, quem serão os responsáveis pela execução do objetivo governamental. (SANTOS, 2017).

Consta em Brasil (2017), que os programas temáticos fixados no PPA são aqueles que expressam e direcionam as ações governamentais para entrega de bens e serviços à sociedade, ou seja, ele identifica e aponta a solução de problemas ou alguma demanda da sociedade.

Compondo-se de objetivos, indicadores, valores globais e valores de referência. Para sua realização, são oferecidos bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados suscetíveis de mensuração por parâmetros constantes nos objetivos, que expressam o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade.

Nos programas temáticos, cada ação orçamentária estará ligada à apenas um objetivo, exceto as ações padronizadas. (BRASIL, 2017). Na resolução de Brasil (2006) consta a divisão das áreas temáticas em 16 temas, são eles: Transporte;

Saúde; Educação e Cultura; Integração Social; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência e Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça e Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

Assim, para que uma emenda seja incluída no projeto da LOA é indispensável que haja a verificação de conformidade com determinado objetivo consignado no projeto de PPA. Sob pena de se inadmitida por ser incompatível com o PPA, ou com outras normas aplicáveis, acarretando na impossibilidade de receber recursos dos relatores e ser objeto de destaque. (BRASIL, 2017)

2.2. EMENDAS PARLAMENTARES

2.2.1 Conceito

Emenda parlamentar é o instrumento utilizado pelos membros do Poder Legislativo para propor o aprimoramento do projeto de lei orçamentária (LOA ou LDO) apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens constantes no orçamento do ano seguinte (VIEIRA, 2017).

Segundo Turquetto (2013) é um momento de especial relevância na atuação do parlamentar, uma vez que é a oportunidade em que ele influi diretamente na alocação dos recursos orçamentários, de acordo com as necessidades, objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato. Sendo ainda, a maneira de garantir o direito do povo, por meio de seus representantes, de participar da elaboração do orçamento anual do país, estado ou município.

2.2.2 Previsão Legal

A emenda parlamentar tem como objetivo servir de instrumento para a prática da democracia, pelo qual o povo, por meio de seus representantes, modifica o plano orçamentário do governo. Esse instrumento é de tamanha relevância, que o legislador constituinte tratou do tema no artigo. 166 § 2º, § 3º e § 4º da Constituição Federal, in verbis:

Art. 166. 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, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.104).

Desta forma, por meio desse instrumento é possível modificar a alocação dos recursos do governo e redirecionar a política pública a ser seguida.

2.2.3 Tipos de Emendas Parlamentares

Os tipos de emendas a serem apresentadas são a redação, a previsão das receitas e as despesas orçamentárias.

Preceitua Brasil (2017) que as emendas parlamentares à redação tem a finalidade de alterar o texto de um determinado projeto de lei e seus anexos. Já a emenda de receita tem por objetivo modificar o prognóstico de arrecadação, havendo a possibilidade de proposição da redução do orçamento, caso seja necessário.

Conforme Brasil (2017) as emendas de despesa se classificam em: emendas de apropriação, que visam acrescentar despesas para a realização de um projeto (ou um conjunto de projetos) propondo adição de recursos em programação existente na LOA ou inserção de nova programação e, como fonte de recursos, tornar sem efeito qualquer outra dotação do estoque de recursos e/ou de outro montante no parecer.

Já acerca das emendas de remanejamento, preceitua Brasil (2017) que este tipo de emenda indica acréscimo de dotação em programação existente na LOA ou inserção de programação e, como fonte de recurso, o cancelamento de dotações constantes do projeto de lei, a não ser as da reserva de segurança, com isso somente poderá ser aprovada com o cancelamento das dotações assinaladas na própria emenda, levando em consideração a correspondência das fontes de recursos. Não se transfere a dotação de unidade da federação para outra, mas sim de uma dotação anulada para outra;

Por fim a emenda de cancelamento apresenta, somente, a supressão de despesas prevista na proposta de lei. (BRASIL, 2017)

2.2.4 Formas de Iniciativas de Emendas Parlamentares

A iniciativa das emendas parlamentares dividem-se em individuais, coletivas e relatoria.

Segundo Mognatti (2008), as emendas parlamentares individuais são propostas articuladas de autoria livre do parlamentar para atender seus interesses, observadas as normas previstas em nossa legislação, em especial a resolução N^o 01 de 2006 do Congresso Nacional, que estabelece as normas gerais para propositura das emendas parlamentares.

Cada parlamentar pode propor 25 emendas, sendo que o limite financeiro para o ano de 2018, por parlamentar, corresponde o montante R\$ 14.772.271. Destaca-se que metade desse valor deverá ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2017).

Referenciando as emendas parlamentares coletivas, Vieira (2017) relata que estas são propostas por grupos de parlamentares, subdividindo-se em duas, quais sejam: de bancada (chamadas assim por serem propostas pelos parlamentares do mesmo estado ou região, independentemente do partido que façam parte); e de comissão (são propostas unicamente pelas comissões permanentes do congresso, que são os grupos de parlamentares que discutem as matérias de maior relevância para o país)

Conforme Brasil (2017) a bancada estadual de Goiás pode apresentar 15 emendas sob a formas de emenda apropriação e 3 emendas sob a formas de remanejamento, sendo que até 2 podem ser impositivas observando o limite de R\$

162.494.991 para essas. Já as comissões podem apresentar até 8 emendas (variando conforme a comissão) sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento.

Destaca-se que não há limite financeiro para as propostas de emenda coletiva. (BRASIL, 2017).

A respeito das emendas de relatoria, Brasil (2017) expõe que estas são elaboradas pelo deputado ou senador que foi selecionado para emitir o relatório final sobre o orçamento, relatório este denominado relatório geral.

2.2.5 Execução das Emendas

Assevera Vieira (2017), que após a captação do recurso por meio da emenda, o desafio se volta para a administração dos recursos e a correta aplicação das verbas. Isso é feito com a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), lançado pelo governo, em 2008, com o intuito de extinguir os gargalos e assegurar ao Governo Federal o domínio das transferências voluntárias da União, e dar mais eficiência, celeridade e transparência ao procedimento de liberação de recursos para Estados, Municípios e demais órgãos.

Os procedimentos de uso do sistema foram regulamentados pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e suas alterações, e abarcam todo o processo de execução da liberação e utilização das verbas públicas, abarcando desde a publicação dos programas de convênios disponíveis para recebimento de projetos até a justificação das contas. (BRASIL, 2017).

2.3 CAPTAÇÃO DE RECURSO PÚBLICOS.

A definição de captação de recurso, de acordo com o conceito estabelecido pela Associação Internacional de Captadores de Recursos, significa “o ato de levantar ou obter recurso de várias fontes para dar suporte econômico a uma organização ou a um de seus projetos” (SANTOS, 2017).

A respeito dos aspectos pertinentes à captação legal de recursos para financiamento de projetos em instituições públicas mediante convênios, o Tribunal de Contas da União considera convênio como qualquer instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros do Orçamento da União, visando a execução dos programas de governo, em regime de mutua cooperação, em que tenha como participantes, de um lado, qualquer órgão federal, e, de outro, qualquer órgão

estadual, distrital, municipal, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.(TCU,2013).

Assim, para Santos (2017) os recursos captados por meio de emenda parlamentar federal são denominados como transferência voluntária da União, sendo exigido a formulação de contrato entre as parte envolvidas, comumente um convênio ou contrato de repasse, que usualmente vindica contrapartida financeira do beneficiário.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o viés de obter maior compreensão acerca do procedimento de obtenção de recursos por meio de emenda parlamentar, foi realizada no presente estudo uma pesquisa do tipo descritiva, com abordagem qualitativa, visando o aprofundar o conhecimento, a compreensão e o funcionamento das estruturas da PMGO voltada para captação de recursos.

No que se refere aos procedimentos, o estudo realizado foi instruído por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, abrangendo a doutrina especializada, textos legais e manuais instrutivos. Respeitando as bases legais vigentes, como a lei de responsabilidade fiscal e demais leis do sistemas de controle do dinheiro público, que são de suma importância para o tema desta análise.

Sob a ótica dos objetivos, a pesquisa visa demonstrar o procedimento a ser seguido para a obtenção de recursos financeiros por intermédio de emendas parlamentares. Para isso, será pesquisado modelos que tiveram êxito em outras instituições militares.

A pesquisa de campo restringiu-se aos representantes responsáveis por realizarem assessoria para a Polícia Militar em Brasília, bem como, aos assessores parlamentares diretamente ligados à área em seus gabinetes.

Foram realizadas entrevistas junto ao coordenador legislativo da área de Segurança Pública do Estado de Goiás em Brasília (entrevistado 1), ao assessor parlamentar da Polícia Militar de Minas Gerais em Brasília (entrevistado 2) e a responsável pela gestão de emendas parlamentares da PM/8 – seção da PMGO responsável pelos projetos e policiamento comunitário (entrevistada 3).

Assim como, com 09 assessores dos parlamentares da bancada do Estado de Goiás, todos responsáveis em seus respectivos gabinetes pelo tema da presente pesquisa.

Essas informações foram coletadas por meio de e-mail, telefone e pessoalmente. Utilizando-se de entrevistas não estruturadas, o que permitiu que cada entrevistado, de acordo com a área em que atua, se manifestasse sobre os principais problemas identificados. As informações obtidas proporcionaram a identificação e solução do problema apresentado.

Para a análise das conclusões e resultados deste artigo foram consideradas as concepções de apoio teórico concernentes ao orçamento e o desenvolvimento prático resultante do acompanhamento do seu processo de elaboração. Teve como orientação os estudos técnicos das consultorias da câmara dos deputados e do senado federal, que confeccionaram o manual de emendas do congresso nacional.

Desta forma, após a definição das feições metodológicas que orientaram a elaboração desta pesquisa, serão desenvolvidas as informações acerca dos resultados obtidos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando o referencial teórico e a metodologia descrita neste tópico é apresentado o procedimento de elaboração de emenda ao orçamento, a forma que a PMGO realiza a captação de recursos, via emendas parlamentares, bem como, realiza-se a discussão acerca da eficiência da estrutura da PMGO e se há forma de potencializar a captação desse recurso. Toda a análise é norteada na legislação orçamentária, pesquisas bibliográficas e entrevistas.

4.1 PROCEDIMENTO

No caso específico desta pesquisa, o interesse recai sobre o procedimento de elaboração das emendas de despesa. Assim, para realizar emenda de despesa, constatou-se que os congressistas, enquanto representantes do povo, são os legitimados a utilizarem desse instrumento.

Quanto ao período, os parlamentares têm, anualmente, entre o dia 1^a e 20 de outubro para proporem emendas ao orçamento. (BRASIL 2017).

Assevera Brasil (2017) que o limite de emendas individuais a serem propostas por cada parlamentar são de 25 por ano. Já as emendas de bancada, variam de acordo com a quantidade de parlamentares de cada Estado, no caso do Estado de Goiás, que conta com 20 parlamentares, o limite é de 18 emendas por ano (BRASIL, 2017). Por fim as comissões podem apresentar até 8 emendas, variando conforme a comissão (BRASIL,2017).

Quanto ao valor, foi averiguado que em Brasil (2017) que há limitações apenas para as emendas individuais. Sendo que no ano de 2018 o montante liberado para cada parlamentar foi de R\$ 14.772,271.

Além disso, foi constatado que é imprescindível a observância dos programas temáticos fixados no PPA para a aprovação da proposta de emenda ao orçamento. (BRASIL, 2017).

Verificou-se também, conforme Greggiane (2015), que com a vigência da emenda constitucional nº 86 em 2015, as emendas individuais realizadas pelo parlamentares devem ser obrigatoriamente executadas pelo Poder Executivo.

Já as emendas de bancada não foram abrangidas pela EC N°86, entretanto, costumeiramente os parlamentares tem estendido força impositiva as emendas de bancada.

Na LDO de 2018 foi reservado 0,6 da receita corrente líquida arrecadada, no valor foi de R\$162.494,991 por bancada, limitada a 2 emendas por ano, para ter força impositiva, conforme (BRASIL, 2017).

Por fim, depois de ser aprovada a emenda deve ser cadastrada no SICONV (meio pelo qual são transferidos os recurso indicados por emendas parlamentares federais aos convenientes) para que haja a liberação do recurso.

4.2 FONTE ALTERNATIVA DE CAPTAÇÃO DE RECURSO

A busca por recursos é questão essencial no desenvolvimento de qualquer instituição. E com a crise vivida pelos Estados, que mal dispõem de recursos para custeio próprio, a busca por fontes orçamentárias alternativas tornou-se fundamental. (SANTOS, 2017)

Foi constatado que a emenda parlamentar pode ser uma considerável fonte de captação de recurso da instituição, uma vez que há um potencial de R\$

457.920.411 disponíveis, entre emendas impositivas individuais e de bancada, distribuídas entre os 20 parlamentares federais do estado de Goiás (Fonte: próprio autor baseado no manual de emendas parlamentares da câmara legislativa 2018). Dessa forma, percebe-se que a PMGO tem muito a explorar.

Destaca-se, ainda, a necessidade de alterar o entendimento comum de que a destinação de recurso à um projeto realizada por parlamentar é favor prestado a alguém ou fruto de moeda de troca. Pois, essa tarefa é um fazer-dever do parlamentar que, enquanto representante do povo, deve buscar efetivar o bem-estar-social por meio do provimento dos recursos. (SANTOS, 2013)

4.3 TRABALHO DE CAPTAÇÃO DE RECURSO DA PMGO

A pesquisa objetivou conhecer a forma de trabalho desenvolvida pela PMGO voltado a captação de recursos oriundo das emendas parlamentares. Foi constatado que, segundo entrevistado 1 e a entrevistada 3, não há uma estrutura especializada voltada para esse fim.

Foi identificado também que a PM/8 é a seção destinada a elaboração de projetos da PMGO, entretanto, a seção também acumula a responsabilidade pela área de policiamento comunitário da instituição.

A captação de recursos de emendas parlamentares é realizada de maneira individual na PMGO. O trabalho é desenvolvido por cada comandante de unidade diretamente com parlamentar, ou seja, não há um trabalho institucional organizado ou orientado voltado para esse fim.

Em entrevista realizada com os assessores dos deputados federais da bancada do Estado de Goiás, foi verificado que os pedidos são feitos de maneira ocasional e que a maioria dos parlamentares não são sequer procurados para desenvolverem projetos junto à PMGO.

O reflexo da ineficácia dessa forma de trabalho pode ser observado na quantidade de emendas aprovadas nos últimos 4 anos, em que a PMGO teve apenas 7 emendas aprovadas.

Destacando-se os anos de 2015 e 2016 em que não houve a aprovação de nenhuma emenda.

Quadro 1 – Emendas Parlamentares Destinadas a PMGO no Ano de 2017

Nome do projeto	Objeto do Projeto	Valor da Emenda (R\$)
Aparelhamento da Polícia Militar de Goiás, mediante aquisição de Unidade Móvel para Treinamento Virtual de Tiro	Stand de tiro virtual	1.359.768,00

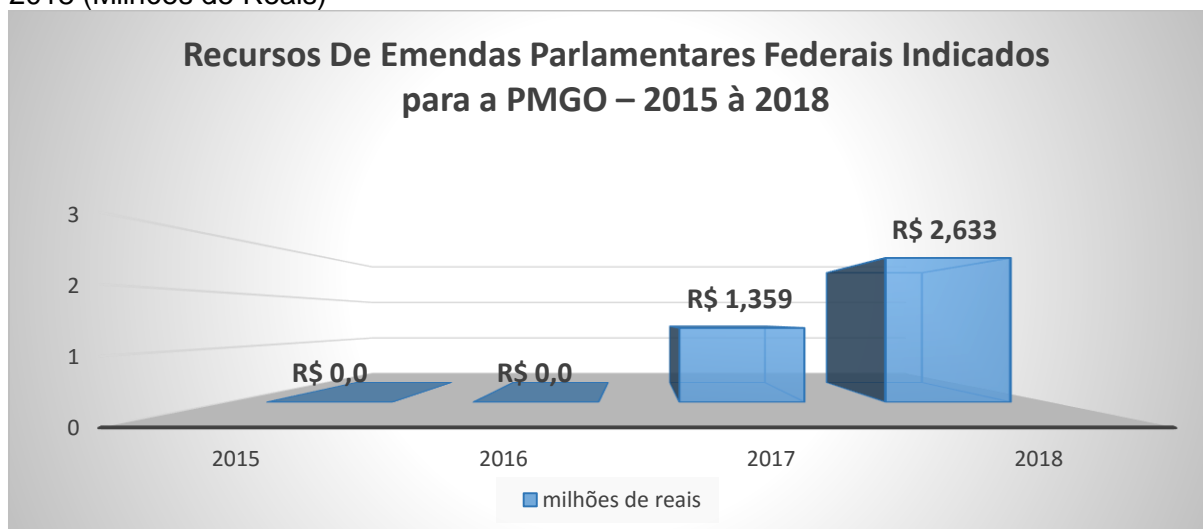
Fonte: Secretaria de Segurança Pública de Goiás

Quadro 2 – Emendas Parlamentares Destinadas a PMGO no Ano de 2018

Nome do projeto	Objeto do Projeto	Valor da Emenda (R\$)
Aquisição de uma viatura micro-ônibus p/ a 33ª Companhia da Polícia Militar de Goiás (BPMCHOQUE Valparaíso)	Aquisição de Micro-ônibus	250.000,00
Estruturação e Modernização da Polícia Militar - Batalhão de Choque (Goiânia)	Espingardas e Carabinas	300.000,00
Aquisição de Equipamentos para o BPMCHOQUE do Município de Goiânia.	Lançadores	100.000,00
Aquisição de viatura para 3ª Companhia de Patrulhamento Tático do 16º Batalhão de Polícia Militar	Aquisição de Caminhonetes	150.000,00
Atendimento às demandas de apoio logístico e de materiais adequados para que os profissionais possam cumprir sua missão e atender de forma plena a sociedade goiana.	Caminhão 6x2 truck com cabine avançada (leito), com Baú montado sobre longarinas.	800.000,00
Construção, reforma, modernização e aquisição de equipamentos para estruturação e melhorias as atividades correlacionadas com a Segurança Pública nos municípios do Estado de Goiás	Carabinas, capacetes, luvas, joelheiras, espingardas e viaturas.	1.000.000,00

Fonte: Secretaria de Segurança Pública de Goiás

Gráfico 1 – Recursos de Emendas Parlamentares Federais indicados para a PMGO – 2015-2018 (Milhões de Reais)



Fonte: elaboração do autor, a partir de informações da gerência de convênios e contratos da secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás.

Ao observar o gráfico percebe-se que a estratégia é insatisfatória. Nos últimos 4 anos a PMGO conseguiu captar pouco mais de 4 milhões de reais, valor

insignificante se considerado a importância da instituição e os mais de 450 milhões de reais que os parlamentares têm à disposição, anualmente.

4.4 FORMAS DE INCREMENTAR A CAPTAÇÃO

Captação de recursos, considerando o entendimento contido em Santos (2017) é o conjunto coordenado de ações que visam captar recursos financeiros extra orçamentários, por meio da indicação de emendas parlamentares federais com o objetivo de viabilizar a execução de ações estratégicas para a organização.

Segundo o entrevistado 1, a PMGO deve incluir a captação de recursos via emendas parlamentares no plano estratégico da instituição; formar uma assessoria parlamentar em Brasília e capacitar seu pessoal para elaborar e gerir projetos.

A assessoria parlamentar em Brasília, segundo o entrevistado 1, teria a finalidade de otimizar o trabalho de captação de recurso.

Sendo composta por no mínimo uma pessoa especializada em processo legislativo e outra em projetos. Essa assessoria teria a missão de realizar um trabalho inteligente junto aos parlamentares, apresentando os projetos de forma individualizada, de acordo com a área de atuação e região eleitoral de cada parlamentar. Tudo isso alinhado com os programas do governo federal.

O entrevistado 1, destaca ainda, a importância do ajuste com o calendário do Congresso Nacional, sobretudo quanto à elaboração da LOA, pois os parlamentares têm entre os dias 01 e 20 de outubro para proporem as emendas. Ou seja, os assessores em Brasília devem estar com o portfólio de projeto em mãos, preferencialmente, até o fim do primeiro semestre de cada ano.

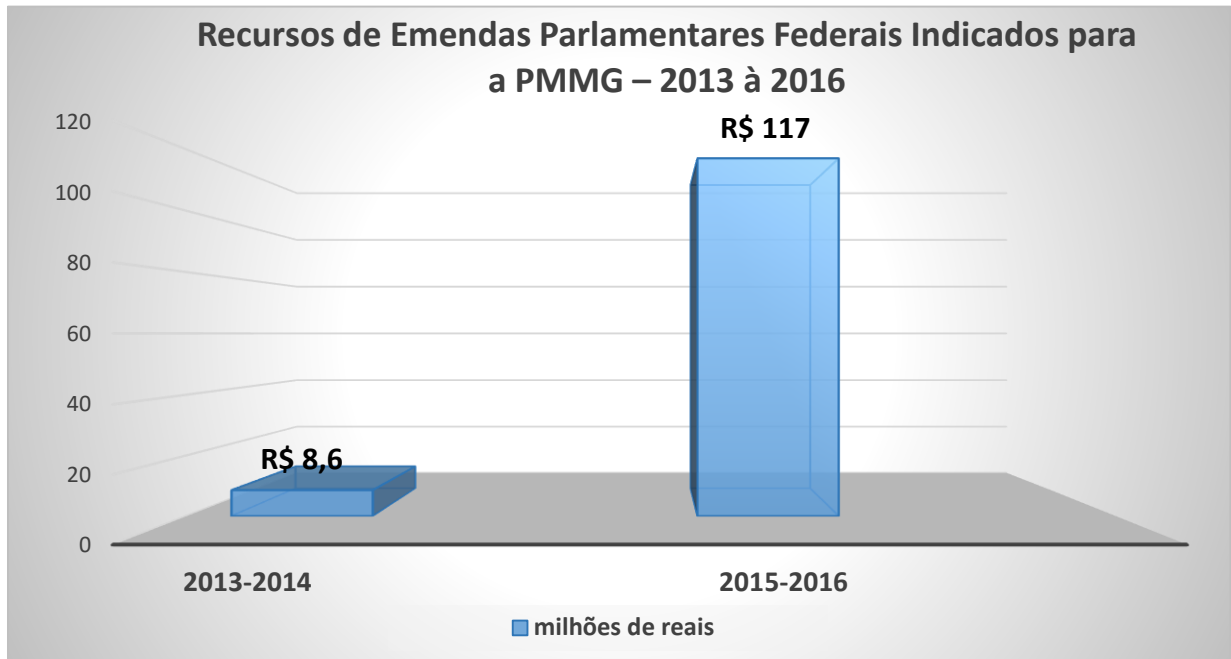
Ele cita também o modelo utilizado pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), em que é elaborado um portfólio de projetos que abarca o conjunto de projetos ou programas prioritários da instituição. E esse portfólio de projetos direciona o trabalho realizado pela Assessoria Parlamentar Federal em Brasília.

Considerando o explanado pelo entrevistado 1, buscou-se verificar o modelo utilizado na PMMG.

Com o entrevistado 2 foi constatado que, após a estruturação de um equipe especializada voltada apenas para a captação de recurso via emendas parlamentares, houve um aumento de 1.356% em um ano e meio de trabalho.

Observando o quadro comparativo entre os anos de 2013-2014 (período sem assessoria especializada) e 2015-2016 (período após a implementação da assessoria especializada), pode-se perceber o sucesso do modelo apresentado:

Gráfico 2 – Recursos de Emendas Parlamentares Federais indicados para a PMMG – 2013 à 2016 (milhões de reais)



Fonte: Santos 2017, a partir de informações da Assessoria Estratégica de Logística e Tecnologia/GCG e da Assessoria de Relações Institucionais da PMMG – Maio/2017

O entrevistado 2, acrescentou que bastaria uma equipe com 4 policiais em Brasília para o desenvolvimento eficiente. Sendo 1 oficial para trabalhar na área de captação de recursos e 1 outro na área do procedimento legislativo, e mais 1 praça para auxiliar cada oficial.

Ele também destacou a importância da criação de uma estrutura administrativa qualificada, destinada a gestão de todos os procedimentos que integrem desde o processo de elaboração do portfólio de emendas parlamentares até a prestação de contas dos convênios.

Essa estrutura especializada favoreceria a sistematização das tarefas, otimizando o tempo, reduzindo as falhas, conferindo mais agilidade e qualidade ao trabalho. Desta forma, percebe-se que tão importante quanto captar recurso e ter uma equipe competente para geri-lo, pois as inconformidades na aplicação do recurso pode acarretar na suspensão e no bloqueio dos convênios realizados com a União.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou esclarecer o procedimento para a propositura de emenda parlamentar ao orçamento federal. Identificando e detalhando quem são os legitimados à propô-la, as exigências contidas em lei e a relevância do instrumento.

Foi verificado que os parlamentares federais são os legitimados a proporem emenda ao orçamento, podendo reservar recursos do orçamento federal à projetos de sua escolha. Essa reserva é realizada de forma individual e coletiva, devendo, nos limites legais, ser obrigatoriamente executada pelo poder executivo.

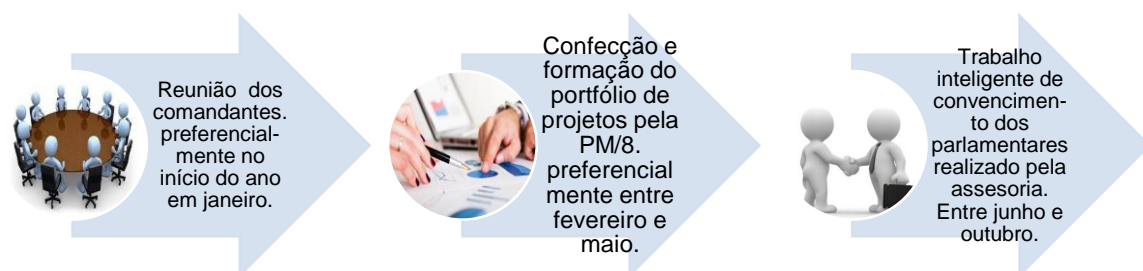
Merece destaque, a conclusão de que a destinação de recursos realizada pelo parlamentar, é uma de suas principais responsabilidades, assim, não deve ser compreendida como um favor prestado, mas sim um serviço prestado à sociedade.

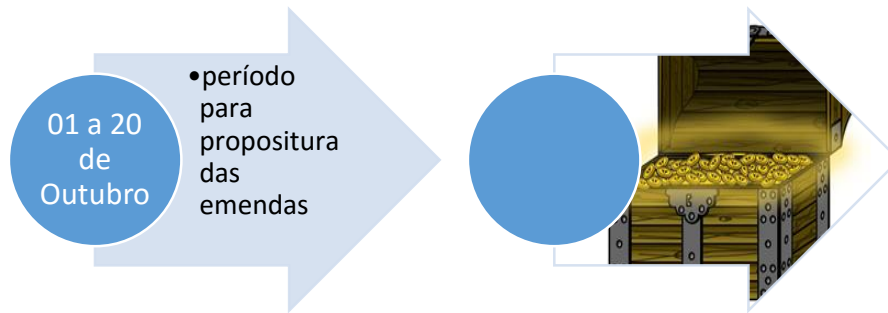
A pesquisa também examinou o trabalho realizado pela PMGO voltado para a captação de recursos. Foi constatado que não há um trabalho específico destinado a obtenção de recursos via emenda parlamentar. E que os resultados obtidos por essa forma de trabalho estão aquém da necessidade e do potencial que a instituição pode alcançar.

Ao final, a pesquisa demonstrou que a emenda parlamentar é uma excelente estratégia para a PMGO superar os problemas de limitação orçamentária que sofre. Foi demonstrada que o alinhamento entre os interesses dos parlamentares com os da instituição pode ser o caminho para a melhoria dos serviços prestado à sociedade.

Como sugestão para a avanço da captação de recursos, foi explanada a necessidade da mudança na forma de abordagem realizada pela PMGO.

Providências como a reunião do comandante geral com os comandantes regionais para definição dos planos prioritários da PM, elaborar um portfólio de projetos da instituição baseado nos programas do governo federal, formar uma assessoria em Brasília, especializada, para realizar um trabalho de inteligência corpo a corpo com cada parlamentar de Goiás, e gerir adequadamente os recursos captados são determinante para a elevar a quantia de recursos captados. A exemplo deste mapa:





Fonte: próprio autor

Dessa forma, objetivo do trabalho foi plenamente alcançado confirmando que a PMGO deve desenvolver um trabalho específico, voltado exclusivamente, para a captação e gestão dos recursos via emendas parlamentares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Congresso Nacional. Brasília, 1988.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2017**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/emendas/Manual_Emendas2018.pdf> Acesso em 27 julho. 2018.

_____. Congresso Nacional. **Resolução número 01 do Congresso Nacional 2006**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>> Acesso em 29 julho. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm> Acesso em 02 agosto. 2018.

_____. Lei nº 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 05 agosto 2018.

_____. Lei nº 13.473, de 08 de agosto de 2017. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm> Acesso em 07 agosto 2018.

_____. Portaria interministerial, N507, de 24 de novembro de 2011. **Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>> Acesso em 08 agosto 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GREGGIANIN, Eugenio. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**. 2015.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares aos orçamentos da união**. 2008.

SANTOS, Helvécio Fraga. **Captação de recursos: análise do alinhamento entre estruturas e as alternativas de captação de recursos da polícia militar de minas gerais e do governo mineiro**. Brasil, 2013.

_____, _____. **Gestão de recursos de emendas parlamentares federais na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais: da captação de recursos à prestação de contas – 2014 a 2017**.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 2013.

TURQUETTO, Cristiano. **A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal**. 2013.

VIEIRA, Mariana Gonçalves. **Orçamento impositivo para emendas individuais: alterações das emendas individuais aprovadas ao PLOA entre 2014 e 2016**. 2017.