



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica nº 062/2006

Brasília, 2 de junho de 2006.

Assunto: *Dados concernentes à quantidade e autoria das emendas apresentadas ao PL 2, de 2006 – CN (PLDO/2007 – Mensagem nº 32, de 2006 - CN), tanto ao texto quanto ao Anexo de Metas e Prioridades.*

Interessado: CONORF e Coordenação do PLDO/2007.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Executivo encaminhou à apreciação do Congresso Nacional – CN o Projeto de Lei nº 2/2006-CN, que versa sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2007 (PLDO/2007), por intermédio da Mensagem nº 33, de 2006 – CN (nº 225, de 2006, na origem).

A aprovação de lei para estabelecer as diretrizes orçamentárias que cada exercício financeiro está prevista no art. 165, II, da Constituição Federal. O teor da lei encontra delimitação mormente no §2º desse mesmo artigo e na LC 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O processo de apreciação do projeto no Congresso Nacional está previsto em linhas gerais no art. 166 da Constituição, sendo que os §§ 2º e 3º desse artigo estabelecem as regras mínimas para a apresentação de emendas.

A cada tramitação do projeto no Legislativo é conhecido o número de emendas apresentadas e as espécies (de texto, modificativas, aditivas, supressivas...). No entanto, ainda não se fez análise mais aprofundada sobre quem apresenta tais emendas e qual a finalidade pretendida, considerando o Congresso como um todo, e cada Casa Legislativa separadamente.

Pensado nisso, o Senhor Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal solicitou esta Nota Técnica, que poderá tornar-se num embrião de estudos comparativos da atuação parlamentar, não apenas em relação ao projeto da LDO, mas de todos os que se relacionam com o orçamento.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2. ANÁLISE

I – ASPECTOS GERAIS

A análise das emendas apresentadas ao PLDO/2007 revela que pode estar havendo uma mudança de comportamento parlamentar, vez que os autores estão concentrando suas emendas no texto da lei, o que antes se verificava em relação ao Anexo de Metas e Prioridades (Anexo I). Pode ser que essa mudança de comportamento tenha por base a percepção de que as emendas ao Anexo I são pouco efetivas, por não se materializarem em ação pública, haja vista a não-inclusão na lei orçamentária das propostas ou a baixa execução das incluídas. Mas também pode estar demonstrando um aumento do compromisso legislativo com a melhoria dos procedimentos de elaboração e execução orçamentária, além da preocupação com o aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle.

De acordo com o quadro a seguir, foram apresentadas 2.321 emendas ao projeto, das quais 872 ao Anexo de Metas e Prioridades e 1.449 ao texto (incluindo emendas aos demais Anexos):

Comparativo com os Exercícios de 2005 e 2006

PARTE EMENDADA	2005		2006			2007		
	Quantidade	%	Quantidade	%	var. %	Quantidade	%	var. %
Metas e Prioridades (Anexo I)	1.434	56,79	1.184	46,52	-17,43	872	37,57	-26,35
Texto do PL	1.091	43,21	1.361	53,48	24,75	1.449	62,43	6,47
TOTAL	2.525	100,00	2.545	100,00	0,79	2.321	100,00	-8,80

Fonte: Senado Federal-Siga Brasil

Como se pode observar, a quantidade total de emendas apresentadas manteve-se praticamente estável nos exercícios de 2005 e 2006, tendo sofrido pequena redução no corrente ano (-8,80%), em relação àqueles exercícios.

Quanto aos autores, observou-se que 81,24% (1.884) das emendas foram apresentadas por Deputados e 14,02% (325) por Senadores, conforme a tabela 1 em anexo. Os autores coletivos (bancadas e comissões) respondem pelos restantes 4,74%. Nenhuma comissão permanente do Senado apresentou emenda, do mesmo modo que nenhuma bancada regional. Das 27 bancadas estaduais, apenas as da Bahia e de Goiás participaram do emendamento.

Do total de 594 parlamentares, apenas 143 (cerca de 24%) participaram do processo de emendas ao PLDO/2007. No âmbito de cada uma das Casas Legislativas, o Senado mostrou-se um pouco mais participativo que a Câmara, com uma percentagem de iniciativa de 28,4% em relação ao pleno da Casa, contra 23,4% da Câmara.



Senado Federal **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Por agremiação parlamentar, de acordo com a tabela 2 em anexo, seis partidos somaram mais de 200 emendas apresentadas por seus membros: PT, PC do B, PMDB, PSDB, PFL e PP. O PT, no entanto, que encabeça a lista com 404 emendas, soma mais que o dobro das emendas do sexto da lista, PP, com 201 emendas. Os demais totais somam 313, 298, 270 e 237, respectivamente.

II – EMENDAS AO TEXTO

Para esse tipo de emenda, não há limite estabelecido na norma. Em tese, portanto, poderiam ser apresentadas emendas tantas quantas qualquer parlamentar, comissão permanente e bancada pretendessem. Chama a atenção o fato de que, das 1.449 emendas de texto apresentadas, apenas 523 delas teriam algum efeito sobre o projeto, uma vez que as demais 926 apenas repetem as propostas.

No presente processo, houve, no que se refere às emendas apresentadas ao texto, evolução significativa em relação à quantidade e à participação proporcional no total de emendas. Consoante a tabela acima, de 2005 para 2006, houve acréscimo de 24,75% no total das emendas ao texto; de 2006 para 2007, tem-se mais cerca de 6,5% de acréscimo. A participação proporcional desse tipo de emenda, que em 2005 era de 43,25%, passa para 62,43% em 2007 do total geral de emendas apresentadas.

Quanto à localização, no texto, do interesse parlamentar, a tabela 3 em anexo revela que cerca de 47% (681) das emendas de texto foram apresentadas ao Capítulo III – Das Diretrizes para Elaboração e Execução dos Orçamentos da União e suas Alterações. Em seguida, o maior número de emendas foi apresentado ao Capítulo II – Da Estrutura e Organização dos Orçamentos, com 15,67% (227). O ponto mais emendado foi o art. 101 do projeto (99 emendas), que trata de regular a aplicação dos recursos públicos pelas agências financeiras oficiais de fomento.

Relativamente ao tipo de emenda, 659 emendas (45,48%) pretendem incluir dispositivo novo no texto do PLDO/2007, enquanto que 639 (44,10%) têm por finalidade modificar texto proposto pelo Poder Executivo. Apenas 8,49% (123) das emendas pretendem suprimir algum dos dispositivos do projeto e 1,93% (28) propõem substituir texto, de acordo com a tabela 4, anexa.

III – EMENDAS AO ANEXO I – METAS E PRIORIDADES (À DESPESA)

Relativamente ao Anexo de Metas e Prioridades (Anexo I), cujas emendas são consideradas emendas à despesa, a atual norma que regula a tramitação orçamentária na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO (Resolução nº 01/2001 - CN, arts. 24 e 25) fixa a quantidade máxima de 20 emendas por parlamentar (513 Deputados e 81 Senadores), 5 por comissão permanente da Câmara (21 comissões) e do Senado (11 comissões), 2 por bancada regional (5 bancadas) e 18 a 23 emendas por bancada estadual (que são 27 no total). Assim, em tese, poder-se-ia apresentar para o Anexo I até 11.880 emendas de parlamentar, 160 de comissões permanentes, 508 de bancadas estaduais e 10 de bancadas estaduais, totalizando 12.558 emendas. Contudo, foram apresentadas tão-só 872 emendas, que representam 6,93% do total possível.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Desse total apresentado, 646 foram por Deputados (74,25%), 147 (16,90%) por Senadores e o restante 8,85% foi apresentado por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e pelas Bancadas da Bahia e de Goiás.

Os desafios integrantes do Anexo I que mais sofreram intervenção por meio de emendas foram “Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável”, com 242 emendas, e “Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades”, com 123 emendas (v. tabela 6).

Conforme a tabela 7 em anexo, o Programa 0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres foi o mais favorecido com a apresentação de emendas, 122 (14%) do total. Isso provavelmente ocorreu em virtude da atuação do Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA junto aos parlamentares e à CMO. Logo a seguir, vieram os Programas 0237 – Corredor Araguaia Tocantins e 1152 – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial, com 45 emendas (5,16%) para cada um.

Em nível mais analítico, as ações que mais se visou priorizar foram, provavelmente em decorrência da já citada atuação do CFEMEA, 6175 – Atenção à Saúde da Mulher, com 30 emendas; 09GT – Apoio a Projetos Educativos e Culturais de Prevenção à Violência Contra as Mulheres, com 28 emendas; 0770 – Apoio à Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial, com 26 emendas; 2272 – Gestão e Administração do Programa, também com 26; 0911 – Apoio a Serviços de Especialização no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, com 25; 0790 – Apoio a Abrigos para Mulheres em Situação de Risco, com 24; 6812 – Capacitação de Agentes para Prevenção e Atendimento de Mulheres em Situação de Violência, com 22; e 10BJ – Interiorização de Universidades Federais, com 21, que fecha a lista das ações com vinte ou mais emendas, conforme exposto na tabela 8, em anexo.

Nesse ponto é oportuno salientar a quantidade de emendas apresentadas por congressistas, haja vista o limite estabelecido na Resolução nº 01/2001 – CN. Considerando o Anexo I, 95 parlamentares apresentaram emendas a esse Anexo, correspondente a 16% do Pleno do Congresso Nacional. Entretanto, apenas 11 atingiram o teto de 20 emendas, número que corresponde a 1,9% dos Deputados e Senadores (v. tabela 9, em anexo). Se se considerar o intervalo de 10 a 20 emendas apresentadas, mesmo assim o número de parlamentares que se enquadram no intervalo é baixo, pois somam tão-só 31 membros do Congresso, correspondendo a 5,22% do Parlamento.

No caso dos autores coletivos que emendaram o Anexo I, as bancadas estaduais e 6 das 9 comissões permanentes apresentaram emendas no número máximo permitido.

Estranhamente, no próprio ambiente da CMO a atuação legislativa dos parlamentares não se comportou como seria de se esperar para a tramitação do PLDO/2007, que se destina mormente a regular a elaboração e execução do conjunto das despesas públicas para o exercício de 2007. A CMO é composta por 84 membros efetivos, no entanto apenas 31 se manifestaram por meio de emendas ao Anexo I, o que corresponde a cerca de 37% da composição da comissão. Em outras palavras, os dados revelam que 63% dos membros efetivos do órgão técnico responsável pela análise



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

preliminar do projeto não despertaram nenhum interesse sequer pelo aperfeiçoamento do atual modelo e conteúdo do Anexo I.

3. CONCLUSÃO

Das informações ora apresentadas, conclui-se que as recentes denúncias sobre a denominada “máfia das sanguessugas”, ocorridas antes de aberto o prazo para emendamento, tiveram pouca ou nenhuma repercussão sobre a iniciativa parlamentar em relação a emendas a projetos orçamentários, uma vez que o número total de emendas apresentadas ao PLDO/2007 praticamente não sofreu alteração em relação aos processos dos dois últimos exercícios financeiros.

Tais informações conduzem, ainda, à percepção de que: 1) número substancial de congressistas, cerca de 74%, ficam à margem da definição das regras orçamentárias para o exercício subsequente e 2) a regra que permite a apresentação de 20 emendas por parlamentar ao Anexo de Metas e Prioridades à LDO é inadequada.

No primeiro caso, deve-se difundir aos congressistas a importância de sua participação para o aperfeiçoamento do instrumental legislativo concernente à arrecadação e aplicação dos recursos públicos. Afinal, é por meio dessa participação que se poderá aperfeiçoar as normas e corrigir falhas que tanto permitem o abuso e a malversação das receitas extraídas da sociedade, e, por conseguinte, melhorar a imagem pessoal de cada congressista, em particular, e do Parlamento, em geral, já tão desgastadas.

No segundo, o limite atual fixado de emendas ao Anexo de Metas, de acordo com os dados, pode estar servindo apenas de privilégio para alguns parlamentares. Como, de um universo de 594 congressistas, apenas 11 utilizam o teto de emendas, seria oportuno e conveniente adaptar esse limite a um número mediano, mais próximo da realidade revelada pelas estatísticas. Se esse limite se reduzisse à metade, aproximar-se-ia da média de emendas apresentadas pelo número de parlamentares que participaram do processo (cerca de 8 emendas), e fugir-se-ia do risco de se estar beneficiando um pequeno grupo de interessados. Mesmo assim, com esse novo limite ainda se estaria muito acima da média de emendas, quando se considera o Congresso como um todo (1,4 emenda por congressista).

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor de Orçamentos



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EMENDAS AO PLDO/2007
Emendas por Autor

Tabela 1

AUTOR	TEXTO	%	ANEXO I*	%	TOTAL	%
Deputado Federal	1.238	85,44	646	74,25	1.884	81,24
Senador	178	12,28	147	16,90	325	14,01
Comissão da Câmara	17	1,17	39	4,48	56	2,41
Bancada Estadual	16	1,10	38	4,37	54	2,33
TOTAL	1.449	100,00	870	100,00	2.319	100,00

Fonte: BO/Senado Federal

* Não foi possível identificador a autoria de duas emendas.

EMENDAS AO PLDO/2007

Emendas por Partido Político

Tabela 2

Partido	Texto	%	Anexo I*	%	Total	%
PC DO B	235	16,22	78	8,97	313	13,50
PDT	106	7,32	16	1,84	122	5,26
PFL	154	10,63	83	9,54	237	10,22
PL	42	2,90	42	4,83	84	3,62
PMDB	188	12,97	110	12,64	298	12,85
PP	177	12,22	24	2,76	201	8,67
PPS	77	5,31	1	0,11	78	3,36
PRB	4	0,28	0	0,00	4	0,17
PSB	64	4,42	24	2,76	88	3,79
PSC	0	0,00	1	0,11	1	0,04
PSDB	171	11,80	99	11,38	270	11,64
PSOL	0	0,00	13	1,49	13	0,56
PT	177	12,22	227	26,09	404	17,42
PTB	21	1,45	75	8,62	96	4,14
S/ PARTIDO	33	2,28	77	8,85	110	4,74
TOTAL	1.449	100,00	870	100,00	2.319	100,00

Fonte: BO/Senado Federal

*Não foi possível identificar a autoria de 2 emendas.



Senado Federal
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EMENDAS AO PLDO/2007
Objeto das Emendas ao Texto

Tabela 3

Parte do PL Emendada	Quantidade de Emendas	%
Capítulo I	138	9,52
Capítulo II	227	15,67
Capítulo III	681	47,00
Capítulo IV	9	0,62
Capítulo V	64	4,42
Capítulo VI	99	6,83
Capítulo VII	1	0,07
Capítulo VIII	24	1,66
Capítulo IX	52	3,59
Sem identificação	154	10,63
TOTAL	1.449	100,00

Fonte: BO/Senado Federal

EMENDAS AO PLDO/2007
Emendas ao Texto por Tipo

Tabela 4

Tipo de Emenda	Quantidade	%
Aditiva	659	45,48
Modificativa	639	44,10
Supressiva	123	8,49
Substitutiva	28	1,93
TOTAL	1.449	100,00

Fonte: BO/Senado Federal

EMENDAS AO PLDO/2007
Emendas ao Anexo I - Possibilidades

Tabela 5

AUTOR	Quantidade de Autor	Limite Individual de Emendas	Emendas Possíveis
Deputado	513	20	10.260
Senado	81	20	1.620
Comi Sf	11	5	55
Com CD	21	5	105
Bancada Estadual	27	(*)	508
Bancada Regional	5	2	10
TOTAL	658	-	12.558

Fonte: BO/Senado Federal

(*) limite de 18 a 23 emendas por bancada, dependendo do número de membros.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EMENDAS AO PLDO/2007

Os Dez Desafios do Anexo I Mais Emendados

Tabela 6

Desafios	Quantidade de Emendas
Impulsionar os Investimentos em Infra-Estrutura de Forma Coordenada e Sustentável	242
Promover a Redução das Desigualdades de Gênero, com Ênfase na Valorização das Diferentes Identidades	123
Promover o Acesso Universal, com Qualidade e Equidade à Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência)	69
Implementar o Processo de Reforma Urbana, Melhorar as Condições de Habitabilidade, Acessibilidade e de Mobilidade urbana, com Ênfase na Qualidade de Vida e no Meio Ambiente	65
Ampliar, Desconcentrar Regionalmente e Fortalecer as Bases Culturais, Científicas e Tecnológicas de Sustentação do Desenvolvimento, Democratizando o seu Acesso	48
Promover a Redução das Desigualdades Raciais, com Ênfase na Valorização Cultural das Etnias	47
Melhorar a Gestão e a Qualidade Ambiental e promover a Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, com Ênfase na Promoção da Educação Ambiental	45
Reducir as Desigualdades Regionais e Intra-Regionais com Integração das Múltiplas Escalas Espaciais (Nacional, Macro-Regional, Sub-regional e Local), Valorizando as Identidades e Diversidades Culturais e Estimulando a Participação da sociedade no desenvolvimento local	43
Ampliar a Oferta de postos de Trabalho, promover a Informação e a Formação profissional e Regular o mercado de Trabalho, com Ênfase na Redução da Informalidade	31
Implantar um Efetivo Processo de Reforma Agrária, Recuperar os Assentamentos Existentes, Fortalecer e Consolidar a Agricultura Familiar e Promover o Desenvolvimento Sustentável do meio Rural, Levando em consideração as Condições e Dafo-Climáticas nas Diferentes Regiões do País	28

Fonte: BO/Senado Federal



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EMENDAS AO PLDO/2007 Os Doze Programas do Anexo I Mais Emendados

Tabela 7

Programas	Quantidade de Emendas
0156 – Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres	122
0237 – Corredor Araguaia Tocantins	45
1152 – Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	45
0229 - Corredor São Francisco	32
1073 - Universidade do século XXI	32
1312 - Atenção à Saúde de Populações Estratégicas em Sit. Especiais.	32
0235 - Corredor Nordeste	31
0233 - Corredor Mercosul	30
0220 - Manutenção da Malha Rodoviária Federal	29
1166 - Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos	26
0379 - Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	23
6035 - Infra-Estrutura de Transportes	22

Fonte: BO/Senado Federal

EMENDAS AO PLDO/2007 As Doze Ações do Anexo I Mais Emendados

Tabela 8

Ações	Quantidade de Emendas
6175 – Atenção à Saúde da Mulher	30
09GT – Apoio a Proj Educat e Culturais de Prev à Violên Contra as Mulheres	28
0770 – Apoio à Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial	26
2272 – Gestão e Administração do Programa	26
0911 – Apoio a Serviços Esp no Atendim às Mulheres em Sit de Violência	25
0790 – Apoio a Abrigos para Mulheres em Situação de Risco	24
6812 – Capacit de Agentes p/ Prev e Atend de Mulheres em Sit de Violência	22
10BJ – Interiorização de Universidades Federais	21
8601 – Capacitação de Agentes Públicos em Temas Transversais	18
0564 – Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística	12
2834 – Restauração de Rodovias Federais	10
0648 – Apoio ao Poder públ p/ Constr Habit para Famílias de Baixa Renda	9

Fonte: BO/Senado Federal



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

EMENDAS AO PLDO/2007

Quantidade de Emendas Apresentadas por Parlamentar ao Anexo I

Tabela 9

Quantidade de Parlamentares	Emendas por Parlamentar	Total de Emendas
15	1	15
13	8	104
11	20	220
8	3	24
7	7	49
6	11	66
5	5	25
5	6	30
4	9	36
4	4	16
3	2	6
3	19	57
3	10	30
2	17	34
2	14	28
2	13	26
1	16	16
1	12	12
TOTAL	-	794

Fonte: BO/Senado Federal