



**CONGRESSO NACIONAL**  
**COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

**ORÇAMENTO PARA 2004**  
**RELATÓRIO FINAL**

**1.3.6 RELATÓRIO DO COMITÊ DE AVALIAÇÃO  
DAS EMENDAS**

**PRESIDENTE: Senador GILBERTO MESTRINHO**  
**RELATOR-GERAL: Deputado JORGE BITTAR**



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Comitê de Avaliação das Emendas do PL nº 31/2003-CN (PLOA 2004)

# Relatório de Avaliação das Emendas

## I. Introdução

Nos termos do art. 11, §1º, II, da Resolução nº 1/2001-CN, o Comitê de Avaliação das Emendas, sob a coordenação do Deputado Jorge Bittar e com a incumbência de auxiliar a Relatoria na tarefa de analisar as emendas ao Projeto de Lei nº 31/2003-CN (Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2004), quanto a sua admissibilidade, no tocante à constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e observância das normas previstas no Parecer Preliminar, bem como a distribuição regional do atendimento das emendas na fase da Relatoria Geral, aprovou o presente relatório.

## II. Admissibilidade das Emendas

O Comitê avaliou a admissibilidade das emendas individuais, coletivas e de relator, frente aos dispositivos constitucionais, legais e regimentais que regem a matéria orçamentária. Identificaram-se impropriedades de diversas naturezas, envolvendo os seguintes aspectos:

1. ADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL E LEGAL (CF, PPA 2000/2003, LDO/2003 e outras leis);
2. CONFLITOS COM A RESOLUÇÃO Nº 1/01-CN, PARECER PRELIMINAR E REGULAMENTO INTERNO DA CMO;
3. OUTRAS INADEQUAÇÕES SANÁVEIS PELA RELATORIA (em GND, Modalidade de Aplicação, etc.).

No caso das emendas que foram apresentadas com incorreções sanáveis, foram consideradas as correções efetuadas por meio da intervenção dos Relatores Setoriais ou de pedidos de correção encaminhadas pelos autores e autorizadas pela Presidência da Comissão. Foram implementadas alterações consistentes em correções de erros materiais, de ajustes de redação ou em elementos suplementares da emenda, sem que haja alteração fundamental dos elementos básicos da proposição, como o objeto, a localidade e o valor.

No caso de emendas individuais que continham erros insanáveis, os autores foram aconselhados a retirar a emenda e remanejar o seu valor para outra emenda já apresentada. Alteração permitida<sup>1</sup> pelo art. 26, § 2º, da Resolução nº 1/2001 - CN.

Ao final dos Relatórios Setoriais, persistiam alguns problemas. A Emenda nº 19420017, de autoria do Deputado Sérgio Miranda, destina recursos para o Ministério Público Estadual de Minas Gerais, o que configura repasse de recursos a ações típicas de Estados e Municípios, vedada pelo art. 27, VI, da LDO 2004. Além disso, As Emendas nºs 11550009, do Deputado Lupércio Ramos, 11970006, da Deputada Perpétua Almeida e 16220010, do Deputado Pauderney Avelino, alocam recursos no âmbito do Programa Calha Norte para municípios fora da área desse Programa, embora haja informação de que o Ministério da Defesa está pleiteando a ampliação da área de abrangência do Calha Norte. Diante desses problemas, o Comitê entrou em contato com os respectivos gabinetes e solicitou o encaminhamento de documento à Comissão adequando a situação dessas emendas individuais.

---

<sup>1</sup> "Art. 26. (...)

§ 2º Nenhuma emenda poderá ser atendida em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global previsto no parágrafo único do art. 24."



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Comitê de Avaliação das Emendas do PLN nº 60/2002 (PLOA 2003)

Nos termos do art. 24 da Resolução nº 1/2001 – CN, c/c item 5 do Parecer Preliminar, a cada titular de mandato parlamentar cabe a prerrogativa de apresentação de até 20 emendas individuais à despesa. Verificou-se caso em que titulares de um único mandato parlamentar apresentaram emendas que superaram o limite legal, já que o Deputado Ibrahim Abi-Ackel, suplente no exercício do mandato, apresentou suas emendas individuais e, posteriormente, antes do término do prazo para emendamento, o Deputado Aracely de Paula, retornando ao exercício do mandato, de que é titular, formalizou suas emendas. Este Comitê opina pela admissibilidade das emendas do Deputado Aracely de Paula (n<sup>os</sup> 17300001 a 17300011) e pela conseqüente inadmissibilidade das emendas do Deputado Abi-Ackel (n<sup>os</sup> 13640001 a 13640019), conforme lista em anexo, considerando que:

- a) o limite de 20 emendas e R\$ 2,5 milhões refere-se a cada mandato parlamentar;
- b) o Deputado Aracely de Paula é o titular do mandato em comento;
- c) do ponto de vista cronológico, é razoável admitir que devem prevalecer as emendas apresentadas por último pelo parlamentar no exercício do mandato, dentro do interregno regimental aplicável ao emendamento. É de se observar que, apresentadas as emendas perante a Comissão, cada titular de mandato pode, em estando aberto o prazo para emendamento, reformar suas proposições. Essa faculdade deve ser entendida aplicável também no caso de parlamentares distintos, no exercício do mesmo mandato.

Na análise das emendas coletivas, observou-se que algumas emendas continham impropriedades que poderiam ser corrigidas pelas Relatorias Setoriais. Procedidas as correções que eram possíveis, as emendas foram consideradas admissíveis pelo Comitê. Contudo, as emendas coletivas n<sup>os</sup> 71020009, 71120001, 50130004 e 6008005, listadas em anexo, apresentam problemas quanto à sua adequação aos dispositivos legais e regimentais, recebendo parecer pela inadmissibilidade. Encontram-se nesse grupo inadequações consistentes no descumprimento do art. 27, VI, da LDO 2004 (vedação ao repasse de recursos a ações típicas de Estados e Municípios), e do art. 25, I, da Resolução nº 1, de 2001 – CN (apresentação de emendas de comissão deve guardar pertinência temática com as atribuições das respectivas comissões permanentes).

Além das emendas coletivas já referidas, o Comitê propõe a inadmissão das dez emendas à despesa de autoria das Comissões de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de n<sup>os</sup> 50340001 a 50340005 e 60090001 a 60090005, conforme listagem em anexo. Há a informação de que o Comitê formado para exame das emendas ao Projeto de Plano Plurianual também opina pela inadmissibilidade das emendas apresentadas por essas Comissões. Com efeito, essas emendas não têm por objeto matérias que sejam afetas às respectivas comissões permanentes, pressuposto de admissibilidade preconizado pela Resolução nº 1, de 2001 – CN. Frise-se que essas Comissões, nos termos dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, destinam-se a reunir, analisar e propor sugestões de iniciativa legislativa apresentada por entidades da sociedade civil organizada. Nessa linha, as emendas citadas não se coadunam com a esfera de competência regimental das Comissões proponentes, bastante específica.

De qualquer forma, este Comitê é de opinião de que a prerrogativa das Comissões de Legislação Participativa para proposição de emendas ao orçamento deve ser definitivamente discutida e regulamentada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, de sorte a afastar as dúvidas ora existentes. Em princípio, a melhor orientação sobre a matéria indica que as Comissões em apreço detêm competência apenas para ações orçamentárias que visem ao estímulo da participação da sociedade no processo legislativo.

Mereceu atenção deste Comitê, igualmente, a Emenda nº 71200016, da Bancada do Estado do Rio de Janeiro. Da forma como foi proposta, a Emenda destina recursos para ações que devem ser objeto de mais de uma emenda, contrariando o disposto no art. 21, III, da Resolução nº 1, de 2001 – CN. O Relator Setorial adequou a Emenda, cingindo seu título a



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Comitê de Avaliação das Emendas do PLN nº 60/2002 (PLOA 2003)

apenas uma ação, porém a Bancada destacou no setorial a Emenda, para retornar com o título original, tendo sido aprovado seu pleito. Diante da situação, cabe a este Comitê recomendar a correção, pela Relatoria Geral, do título da Emenda, limitando-a a apenas uma ação orçamentária. Esse procedimento evita a inadmissão da Emenda em comento.

No que se refere especificamente às intervenções dos Relatores Setoriais por meio das emendas de relator, o Comitê faz questão de ressaltar que, em geral, a legislação que rege a matéria foi respeitada, especialmente no que se refere aos dispositivos da Resolução nº 1/2001-CN que regulam a apresentação de emenda de relator.

Situação peculiar verifica-se quanto à Emenda 80020001, de autoria do Relator Setorial da Área Temática II – Justiça e Defesa. Por ocasião da discussão e votação do Relatório Setorial, foi questionada sua adequação face ao disposto no art. 27 da Resolução nº 1/2001 - CN<sup>2</sup>. Em função dos questionamentos, o Presidente da Comissão, no uso de suas prerrogativas regimentais, deliberou por inadmitir a emenda.

Quanto às demais emendas, nelas não foram identificadas impropriedades que impossibilitassem sua admissibilidade.

### III. Atendimento das emendas de bancada

Adicionalmente à tarefa de avaliação da admissibilidade das emendas, foi conferida a este Comitê a incumbência de reunir-se com as bancadas estaduais com vistas à distribuição, entre as diversas bancadas, de parcela dos recursos à disposição da Relatoria Geral, oriundos da reestimativa de receita aprovada pelo Comitê de Avaliação de Receitas.

Nesse sentido, coube a este Comitê reunir-se com cada uma das 27 bancadas das Unidades da Federação, ouvir atentamente seus pleitos e, na medida do possível, considerando o volume de recursos existente e critérios previamente definidos, descritos à continuação, contemplar as demandas das bancadas.

Com vistas a assegurar uma distribuição o mais equânime e justa possível dos recursos entre as bancadas, o Comitê teve por parâmetro principal a média histórica percentual, dos últimos quatro anos, de atendimento dos pleitos estaduais no processo orçamentário. Não há dúvidas de que esse é o critério mais satisfatório do ponto de vista das Unidades Federadas menos desenvolvidas economicamente e que apresentam índices sociais menos favoráveis.

É preciso deixar claro, de toda forma, que o volume de recursos de que dispunha a Relatoria Geral e, particularmente este Comitê, para distribuição entre as bancadas é inferior, em termos absolutos, ao dos anos precedentes, em função da menor disponibilidade global de recursos gerados com a reestimativa de receitas. Em termos relativos, contudo, buscou-se manter os níveis históricos verificados desde o exercício de 2000, evitando prejuízos aos Estados.

No momento em que foram realizadas as reuniões de bancada, já se tinha um quadro quase que definitivo dos atendimentos realizados pelos relatores setoriais, restando algumas definições setoriais a serem efetivadas, sobretudo, na fase dos destaques. Assim, foi possível cotejar, para cada Estado, o volume de atendimentos da fase setorial com a quantia que lhe correspondia em função da média histórica. Em alguns casos específicos, verificou-se

---

<sup>2</sup> "Art. 27. Os relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:

*I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;*

*II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.*

*§ 1o É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do caput e no parecer preliminar."*



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Comitê de Avaliação das Emendas do PLN nº 60/2002 (PLOA 2003)

que o Estado já havia sido contemplado, na fase setorial, com recursos que ultrapassavam o correspondente a sua média histórica. Para não prejudicar essas Unidades Federadas, o Comitê fixou um piso de atendimento. Dessa forma, nenhum Estado deixou de receber recursos do Comitê aquém do piso definido, de R\$ 10 milhões.

Na tabela a seguir são discriminados, por Estado, os valores a serem alocados nas emendas de cada bancada, acordados nas reuniões.

R\$ 1,00

<b>Autor</b>	<b>UF</b>	<b>ACRÉSCIMO</b>	<b>CANC. Estatais</b>	<b>DIFERENÇA</b>
Bancada do Acre BANCAC/AC	AC	15.000.000	-	15.000.000
Bancada de Alagoas BANCAL/AL	AL	17.606.000	-	17.606.000
Bancada do Amazonas BANCAM/AM	AM	15.000.000	(15.000.000)	-
Bancada do Amapá BANCAP/AP	AP	10.000.000	-	10.000.000
Bancada da Bahia BANCBA/BA	BA	26.600.000	-	26.600.000
Bancada do Ceara BANCCE/CE	CE	20.000.000	-	20.000.000
Bancada do Distrito Federal BANCDF/DF	DF	54.051.266	-	54.051.266
Bancada do Espírito Santo BANCES/ES	ES	30.000.000	-	30.000.000
Bancada de Goiás BANCGO/GO	GO	13.300.000	-	13.300.000
Bancada do Maranhão BANCMA/MA	MA	22.032.758	-	22.032.758
Bancada de Minas Gerais BANC MG/MG	MG	47.000.000	-	47.000.000
Bancada do Mato Grosso Sul BANCMS/MS	MS	20.000.000	-	20.000.000
Bancada do Mato Grosso BANCMT/MT	MT	28.294.908	-	28.294.908
Bancada do Para BANC PA/PA	PA	25.000.000	(15.000.000)	10.000.000
Bancada da Paraíba BANC PB/PB	PB	20.000.000	-	20.000.000
Bancada de Pernambuco BANC PE/PE	PE	19.998.000	-	19.998.000
Bancada do Piauí BANC PI/PI	PI	21.157.893	-	21.157.893
Bancada do Paraná BANC PR/PR	PR	20.000.000	-	20.000.000
Bancada do Rio de Janeiro BANC RJ/RJ	RJ	40.000.000	(40.000.000)	-
Bancada do Rio Grande do Norte BANC RN/RN	RN	26.000.000	-	26.000.000
Bancada de Rondônia BANC RO/RO	RO	36.733.920	-	36.733.920
Bancada de Roraima BANC RR/RR	RR	16.500.000	-	16.500.000
Bancada do Rio Grande do Sul BANC RS/RS	RS	25.000.000	(40.000.000)	(15.000.000)
Bancada de Santa Catarina BANC SC/SC	SC	40.000.000	-	40.000.000
Bancada de Sergipe BANC SE/SE	SE	36.000.000	-	36.000.000
Bancada de São Paulo BANC SP/SP	SP	48.000.000	-	48.000.000
Bancada de Tocantins BANC TO/TO	TO	20.000.000	-	20.000.000
<b>Total</b>		<b>713.274.745</b>	<b>(110.000.000)</b>	<b>603.274.745</b>

O processo de negociação com as bancadas culminou, em certos casos, com a definição de cortes de parcela do atendimento setorial de emendas propostas pela bancada ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, além de compromissos do Comitê com a futura aprovação de destaques de recomposição desses cancelamentos.

Da mesma forma, certas bancadas assumiram, perante este Comitê, o compromisso de não apresentarem destaques na fase da Relatoria Geral. Outras bancadas, no



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Comitê de Avaliação das Emendas do PLN nº 60/2002 (PLOA 2003)

curso da negociação, optaram por se reservar o direito de apresentar e lutar pela aprovação dos destaques ao Relatório Final.

Após a definição do volume global de recursos de cada bancada, o Comitê recebeu oficialmente dos coordenadores de bancada o rateio da quantia de cada Estado entre suas diversas emendas.

### IV. Complementação das emendas da Área Temática 06 - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte.

Este comitê foi incumbido de proceder à realocação dos recursos decorrentes da inadmissão das emendas das Comissões de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, apresentadas no âmbito da Área Temática 06 – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte, no valor de R\$ 16.300.000, bem como do montante de R\$ 44.929.000, cancelado nas demais emendas de Comissão da mesma Área Temática, totalizando R\$ 61.229.000.

O critério adotado pelo Comitê para o atendimento das emendas de bancada estadual na citada área temática foi inicialmente subir o piso de todas as emendas que não tinham alcançado o valor de R\$ 2.000.000. Nesse ajuste, utilizaram-se R\$ 24.070.000. A partir daí, os recursos restantes foram distribuídos tendo por base a média de atendimento das bancadas nos últimos quatro anos, critério já utilizado pelo próprio Comitê nas negociações de recomposição de recursos das emendas de Bancada, logo após a divulgação dos valores dos relatórios setoriais. As eventuais compatibilizações de fontes decorrentes dos cancelamentos e acréscimos ficaram a cargo do Relator Geral. Por deliberação do Plenário da Comissão Mista, os ajustes no Relatório apresentado da Área Temática 06 foram feitos na fase da Relatoria Geral.

Na tabela a seguir são discriminados, por Estado, a distribuição desses recursos por Unidade de Federação.

R\$ 1,00

<b>BANCADA</b>	<b>nº de emendas na Área Temática 06</b>	<b>VALOR</b>
Bancada do Acre	2	2.936.000
Bancada de Alagoas	0	0
Bancada do Amapá	0	0
Bancada do Amazonas	2	3.068.000
Bancada da Bahia	5	2.158.000
Bancada do Ceará	2	1.842.000
Bancada do Distrito Federal	5	6.310.000
Bancada do Espírito Santo	2	3.298.000
Bancada de Goiás	1	2.216.000
Bancada do Maranhão	4	2.160.000
Bancada do Mato Grosso	2	3.040.000
Bancada do Mato Grosso Sul	2	2.932.000
Bancada de Minas Gerais	6	3.180.000
Bancada do Para	2	1.900.000
Bancada da Paraíba	2	2.862.000
Bancada do Paraná	3	1.653.000
Bancada de Pernambuco	1	2.000.000
Bancada do Piauí	0	0
Bancada do Rio de Janeiro	3	2.355.000



## Congresso Nacional

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
Comitê de Avaliação das Emendas do PLN nº 60/2002 (PLOA 2003)

Bancada do Rio G. do Norte	1	2.262.000
Bancada do Rio Grande do Sul	3	1.740.000
Bancada de Rondônia	5	5.545.000
Bancada de Roraima	0	0
Bancada de Santa Catarina	0	0
Bancada de São Paulo	4	2.556.000
Bancada de Sergipe	1	2.104.000
Bancada de Tocantins	2	3.112.000
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>61.229.000</b>

### V. Conclusão

Diante do exposto, o Comitê propõe a declaração de inadmissibilidade das emendas relacionadas no Anexo deste relatório e pela admissibilidade das demais. A par disso, submete à Comissão a proposta de distribuição de recursos entre as bancadas estaduais contida nos itens III e IV deste Relatório, fruto de acordos firmados individualmente com as respectivas bancadas.

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2003.

Dep. Jorge Bittar

Dep. Eduardo Sciarra PFL/PR

Dep. Ricardo Barros – PP/PR

Dep. João Leão – PL/BA

Dep. Virgílio Guimarães – PT/MG

Dep. Jovair Arantes – PTB/GO

Sen. Amir Lando – PMDB/RO

Dep. Paulo Kobayashi PSDB/SP