

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
(CEFOP)
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Participação da Sociedade Civil Organizada na Elaboração das Leis
Orçamentárias Anuais de 2002 a 2006

AMILCAR AMARAL COUTO

BRASÍLIA

2007

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
(CEFOR)
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS

Participação da Sociedade Civil Organizada na Elaboração das Leis
Orçamentárias Anuais de 2002 a 2006

Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Processo Legislativo para o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR) da Câmara dos Deputados.

Orientador: Gardel Rodrigues do Amaral

Autor: Amilcar Amaral Couto

BRASÍLIA

2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Couto, Amilcar Amaral.

Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados [manuscrito] :
participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais
de 2002 a 2006 / Amilcar Amaral Couto. -- 2007.

69 f.

Orientador: Gardel Rodrigues do Amaral.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em
Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação
Participativa. 2. Processo legislativo, participação social, Brasil. 3. Orçamento público,
Brasil. 4. Sociedade civil, participação política, Brasil. 5. Elaboração legislativa, Brasil.
I. Título.

CDU 342.537(81)

DEDICATÓRIA

**Para todos os
companheiros e companheiras
de turma, que, com suas
experiências vivenciadas no
cotidiano de seus trabalhos,
souberam enriquecer com
maestria as aulas de nossos
competentes e abnegados
Professores.**

**Ao meu eterno amigo e irmão na
fé, que hoje descansa em paz,
Ekner Muritiba Pereira Júnior.**

AGRADECIMENTOS

Ao bondoso e sempiterno Deus Pai, toda honra e toda glória.

A meus pais, Moacyr e Joêmia, alicerces de minha existência.

Aos meus irmãos, Amilton e Moacyr Júnior, amigos de todas as horas.

Às minhas duas jóias preciosas: Evelise, esposa meiga e carinhosa e Thaísa, razão para sempre lutar e jamais esmorecer.

Ao meu orientador e hoje amigo, Gardel Amaral, cujo conhecimento e serenidade foram fundamentais para a finalização deste estudo.

A todos os meus companheiros de trabalho, com os quais pude contar nos momentos difíceis do curso.

À Câmara dos Deputados, por intermédio do CEFOR, pela oportunidade a mim concedida, de crescimento profissional.

A todas as pessoas que, de alguma maneira, me ajudaram nessa jornada.

LISTA DE SIGLAS

ABGLT	Associação Brasileira dos Gays, Lésbicas e Transgêneros
ACOCCI	Associação Comunitária do Chonin de Cima
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988
CFMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COHABs	Companhias de Habitação Popular
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDESESUL	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFC	Proposta de Fiscalização Financeira e Controle
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PRC	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PRN	Projeto de Resolução do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SF	Senado Federal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOA	Sugestão de emenda à Lei Orçamentária Anual
SUG	Sugestão

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sugestões (todos os tipos) recebidas pela CLP no período de 2001 a 2006

Tabela 2 – Sugestões transformadas em proposições (incluindo as emendas às Leis Orçamentárias)

Tabela 3 – Entidades que apresentaram sugestões de emenda às LOAs na CLP (por ordem alfabética)

Tabela 4 – Entidades que apresentaram sugestões de emenda às LOAs na CLP (por ordem de apresentação de sugestões)

Tabela 5 – Sugestões de emendas às LOAs aprovadas/rejeitadas de 2001 a 2006

Tabela 6 – Emendas da CLP à LOA/2002

Tabela 7 – Emendas da CLP à LOA/2003

Tabela 8 – Emendas da CLP à LOA/2004

Tabela 9 – Emendas da CLP à LOA/2005

Tabela 10 – Emendas da CLP à LOA/2006

Tabela 11– Valores aprovados na CLP/incluídos nas LOAs

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I	
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.	
1.1. Histórico e atribuições da CLP.....	13
1.2. Formas de participação na CLP.....	20
1.3. Processo legislativo das sugestões e das proposições aprovadas.	22
1. 3. 1 – Processo Legislativo das sugestões.	22
1. 3. 2 – Proposições: Caráter conclusivo e de Plenário.....	23
1. 3. 3 – Processo Legislativo das proposições aprovadas.	26
CAPÍTULO II	
ORÇAMENTO PÚBLICO E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	
2.1. Noções básicas sobre orçamento público e Lei Orçamentária Anual.	28
2.2. Atribuições da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públ. e Fiscalização.	32
2.3. Fluxograma das emendas à LOA no Congresso Nacional.	34
CAPÍTULO III	
ANÁLISE DAS SUGESTÕES DE EMENDA ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS (2002-2005) APRESENTADAS NA COMISSÃO	
3.1. Quantitativo de sugestões de emenda à LOA e participação das entidades.	37
3.2. Sugestões apresentadas e emendas aprovadas.....	39
3. 3. Execução orçamentária das emendas da Comissão.....	42
CONCLUSÃO.....	46
BIBLIOGRAFIA.....	50
ANEXOS.....	53

RESUMO

Este estudo avalia a efetividade das emendas processadas na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), no período de 2002 a 2006, e seus reflexos para a sociedade brasileira. Buscou-se descobrir qual teria sido o resultado prático dessa participação, tendo em vista as demandas das entidades da sociedade civil organizada em relação às sugestões de emenda às referidas Leis estarem, preferencialmente, relacionadas a programas e ações governamentais de cunho social. O número crescente desse tipo de sugestão, ao longo dos anos de 2005 e 2006, ainda que longe do ideal, constitui forte indicativo de que um caminho de confiança e credibilidade começa a ser delineado entre a CLP e as entidades da sociedade civil organizada. A pesquisa, no entanto, demonstra que esse crescimento na participação das entidades, em particular a partir de 2005, não foi acompanhado por inovação na estrutura da Comissão que permita acompanhar a liberação de suas emendas e, ao mesmo tempo, estabelecer canais de comunicação com os órgãos responsáveis pelas suas execuções orçamentárias. A propósito, a análise das execuções orçamentárias dos programas que tiveram aporte de recursos por meio de emendas da CLP demonstrou que estas não tiveram o efeito que se esperava e não fizeram qualquer diferença na liberação dos recursos. Na verdade, a execução orçamentária limitou-se, tão-somente, ao quantitativo equivalente ao montante já previsto na dotação inicial dos programas do projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. O estudo apresenta, ainda, a perda da prerrogativa da Comissão em apresentar emendas à LOA, após a promulgação da Resolução nº 1/2006-CN, em 22 de dezembro de 2006, a qual poderá ensejar não só discussões no âmbito interno da Comissão, mas, principalmente, no seio da sociedade. Conclui-se, a partir dessas constatações, que a Comissão deve lutar para recuperar seu direito anterior de apresentar emendas e, ao reconquistá-lo, precisa aprofundar suas relações com o Poder Executivo, no sentido de sensibilizá-lo para efetivamente executar as emendas oriundas da sociedade, assim como relações mais efetivas com os cidadãos, de modo a conceder-lhes maior poder de decisão dentro do próprio colegiado objeto dessas considerações.

Palavras-chave: participação; emendas; orçamento; sociedade civil; recursos; Comissão.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas para a sociedade brasileira. Após duas décadas de ditadura, quando os estímulos à participação popular tornaram-se escassos, setores da sociedade perceberam a importância de se organizar com vistas a atingir os objetivos a que se propunham.

Hoje, essa é uma realidade inquestionável. Cada vez mais, cidadãos conscientes de seu papel de agentes transformadores - e não apenas de espectadores - tomam para si a tarefa de exercer influência sobre os agentes públicos e políticos.

O sistema representativo parlamentar não comporta mais a visão turva de que cabe, tão-somente aos deputados e senadores, a palavra final sobre assuntos que interessam a toda a sociedade. Por isso, tracejam-se novos caminhos e novas alternativas de tomadas de decisão que trafegam, necessariamente, pela sociedade civil organizada - desde os grupos de pressão (*lobbies*) até os meios de comunicação - estendendo-se aos novos campos de inserção popular, como a Comissão de Legislação Participativa (e congêneres) e as Ouvidorias do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Nessa esteira, Bobbio nos ensina que:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. (BOBBIO, 2004. p. 889)

Os constituintes de 1987/1988, ao elaborarem a Constituição, inseriram em seu art. 61, § 2º, o instrumento conhecido como Projeto de Lei de iniciativa popular, cuja regulamentação foi remetida para a Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998 (que regulamenta a execução dos plebiscitos, referendos e a iniciativa popular de lei) e para o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Embora a intenção dos parlamentares tenha sido a melhor possível, ao longo do tempo tal instrumento tornou-se praticamente inexecutável, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos para cumprir todas as formalidades exigidas no texto constitucional, tais como a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado (atualmente em torno de 1,3 milhão de assinaturas) e a aposição de nome completo e legível, endereço e dados identificadores do título eleitoral, ao lado de cada assinatura.

Esses rijos requisitos foram fatores preponderantes para refrear a participação popular na apresentação de Projetos de Lei de iniciativa popular ao Congresso Nacional. Somente quatro projetos dessa natureza foram apresentados até a presente data, embora, em todos eles, por absoluta falta de condições de a Câmara dos Deputados conferir as assinaturas (em um dos projetos), ou por questões de natureza formal (falta do número do título de eleitor dos subscritores, por exemplo), parlamentares acabaram por assumir a autoria dos referidos projetos, para que os mesmos pudessem tramitar sem vícios de iniciativa.

Esse triste histórico redundou numa nova abordagem sobre a questão: ou se amainariam as regras de então¹ ou se criaria outro mecanismo que possibilitasse a sociedade inserir-se no processo de produção de normas legais.

A opção foi pela segunda alternativa quando, em agosto de 2001 o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Resolução (PRC) nº 151/01 - que originou a Resolução nº 21/01 - de autoria da Mesa Diretora da Casa, criando a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

Vale evidenciar algumas palavras contidas na justificativa do referido Projeto de Resolução:

Por mais que seja formalmente reconhecida como uma Casa aglutinadora e representante dos anseios da população brasileira, a Câmara dos Deputados encontra-se, ainda, distante do objetivo da plena representação política. (PRC 151/01)

Ainda na justificação, a autora – a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados – reconhece as dificuldades impostas pelos constituintes para apresentação do Projeto de Lei de iniciativa popular, ao assim se manifestar:

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo **ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população.** (*grifo nosso*)

A idéia basilar, portanto, era abrir um canal de comunicação célere, desburocratizado e transparente entre a Câmara dos Deputados e a sociedade, de modo a diminuir a distância entre os cidadãos e seus representantes.

¹ A Deputada Luiza Erundina e outros parlamentares apresentaram a PEC 2/99 dispondo que a iniciativa popular poderia ser exercida por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou associação que representasse esse número.

Assim, cabe à Comissão de Legislação Participativa receber sugestões de iniciativa legislativa, na esfera dos Projetos de Lei ordinária e de decreto legislativo, de requerimento de informação a Ministro de Estado, até de sugestões de emenda às Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

A despeito da importância de cada tipo de sugestão, no contexto do processo legislativo, o enfoque do presente estudo está centrado nas propostas de emendas às Leis Orçamentárias Anuais, com vistas a trazer a lume os resultados alcançados pela CLP ao longo desses últimos anos, especificamente na área orçamentária.

Não é novo o modelo adotado pela CLP em relação à participação popular nas discussões sobre o orçamento público. Segundo Silva (2002, p. 11), o orçamento participativo surge no final dos anos 70, na cidade catarinense de Lages. Pires (2001, p.48) destaca que, em 2001, cerca de 70 municípios adotavam o orçamento participativo, método que permite à população eleger obras e serviços prioritários que merecem ser incluídos na proposta orçamentária.

Nesse aspecto, a Comissão de Legislação Participativa, em consonância com todas as iniciativas já estabelecidas, serve de modelo às Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais do País, ao inserir a sociedade civil organizada no próprio foro do Parlamento, e não mais nas suas cercanias.

CAPÍTULO I

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1. Histórico e atribuições da CLP.

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) é uma das vinte Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Criada em agosto de 2001, por intermédio da Resolução nº 21, daquele ano, de iniciativa do então Presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves, a CLP apresenta-se como mais um instrumento que visa aproximar a sociedade brasileira da Câmara dos Deputados – a exemplo de várias outras iniciativas que têm, em essência, a mesma finalidade – como, por exemplo, a Ouvidoria Parlamentar, o Disque Câmara (Serviço 0800) e o Fale com o Deputado, esses últimos na página da Câmara na Internet (www.camara.gov.br), na área “Participação Popular”.

Todos esses canais de comunicação devem ser entendidos como de primordial importância para o povo brasileiro, o qual ainda contempla o Parlamento, na maioria das vezes, como um Olimpo, intransponível e distante de suas realidades cotidianas. Para expressiva parcela da população, o preceito constitucional de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição, soa distante e inverídico tendo em vista os poucos canais à disposição para expressar suas demandas e opiniões. Em face disso, cabe ao próprio Parlamento a atitude pró-ativa de estimular os cidadãos a se aproximarem de seus representantes e a conhecerem os meandros do processo legislativo.

Eis interessantes as palavras do ex-Presidente Aécio Neves, inseridas na apresentação da cartilha da Comissão:

Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirava-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia. (CARTILHA, 2001, p. 8).

As citadas palavras revelam a noção exata pela qual todo e qualquer político deveria nortear sua conduta e ação política. Não é possível a qualquer Parlamento

fortalecer a democracia sem a presença diuturna e vigilante do povo ao qual serve. É inócua sua atuação sem o princípio basilar da soberania popular.

Desse modo, torna-se imperativa a existência de mecanismos ágeis, simples e de fácil acessibilidade, que possibilitem aos indivíduos o exercício pleno da cidadania. A CLP vai ao encontro desse entendimento, o que, segundo Pessoa (2002, p.16), representa um instrumento mais flexível de participação, se comparado ao projeto de iniciativa popular.

A CLP não possui campo temático específico, mas tem a incumbência de analisar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada, exceto partidos políticos. Recebe, ainda, pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais, assim como das entidades supramencionadas. (RICD, p.54).

A Comissão pode receber sugestões de:

- Projeto de Lei Ordinária (PL);
- Projeto de Lei Complementar (PLC);
- Projeto de Decreto Legislativo (PDL);
- Projeto de Resolução (PRC);
- Emendas a Projetos de Lei de apreciação conclusiva ou de plenário;
- Requerimento de Audiência Pública;
- Requerimento solicitando depoimento de autoridade ou cidadão para debater matérias da Comissão;
- Requerimento de convocação de Ministro de Estado;
- Requerimento de informação a Ministro de Estado
- Projeto de Consolidação.

Podem ser recebidas, também, sugestões de emendas às Leis Orçamentárias, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Impõe-se destacar o impedimento quanto ao recebimento das seguintes sugestões de iniciativa legislativa: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Requerimentos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), além de não serem admissíveis, neste contexto, matérias de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal

Federal, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público. É vedada, ainda, a iniciativa de organismos internacionais.

A Comissão, por outro lado, restringe-se à recepção de sugestões legislativas de competência federal, tomando o cuidado de devolver as sugestões legislativas que tratem de matérias de competência dos demais entes da Federação.

Outro ponto a destacar é a possibilidade de a CLP servir como meio de fiscalização dos cidadãos em relação aos administradores públicos, como bem pontuou Carneiro:

Com a criação da Comissão de Legislação Participativa, além de ampliar o espaço para o exercício da cidadania, facilita a participação da sociedade na formulação de projetos de leis de seu real interesse, bem como serve de instrumento de fiscalização dos administradores públicos [...]. (CARNEIRO, 2001. p. 56)

Do início de sua criação até o ano de 2004, o membro da CLP podia acumular a titularidade da CLP com outra Comissão Permanente. No entanto, tal prerrogativa foi retirada a partir da Resolução nº 20/2004, que proibiu o exercício da titularidade em mais de uma Comissão. O resultado foi a resistência de muitos parlamentares em assumir uma vaga na Comissão de Legislação Participativa, o que provocou, naquele ano, dificuldades no andamento dos trabalhos, tendo em vista a incidência de um *quorum* reduzido para deliberar sobre matérias submetidas ao seu exame.

A Resolução 30/2005, promulgada pelo então presidente Severino Cavalcanti, em 24 de fevereiro de 2005, mais uma vez alterou o RICD, ratificando a proibição de os parlamentares ocuparem vagas de titular em mais de uma Comissão, abrindo, porém, exceções para as Comissões de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

O número de vagas na CLP alterou-se ao longo de sua existência. No ano de sua instalação – 2001 - eram trinta e uma vagas; em 2002 esse número foi reduzido para vinte e cinco, chegando a dezoito, a partir de 2004. Essas sucessivas reduções retratam, de certa forma, desconhecimento ou desinteresse de grande parte dos parlamentares, que optam por Comissões com mais visibilidade e mais poder dentro da estrutura política da Casa.

O Regulamento Interno da Comissão, aprovado em 12/09/2001 e posteriormente alterado em 25/11/2004, fixa as normas para organização dos trabalhos do colegiado, ao

mesmo tempo em que especifica cada tipo de sugestão que pode ser recepcionada pela CLP. Merece ressalva o art. 11, que dispõe sobre a possibilidade de qualquer cidadão ser ouvido durante as reuniões de audiência pública, mediante inscrição prévia e a critério do Presidente.

Em relação aos números, até janeiro de 2007 a Comissão havia recebido 484 sugestões de iniciativa legislativa (tabela 1), sendo que dessas, 140 eram compostas de propostas de emendas às Leis Orçamentárias Anuais. O número total de proposições de autoria da Comissão, até a supracitada data, é de 144, com destaque para os 75 projetos de lei ordinária. (tabela 2).

Foram aprovadas 46 sugestões de emenda às Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e rejeitadas 94 (tabela 3). Em relação a esses tipos de proposição deve-se lembrar que, conforme será analisado à frente, a Comissão sofre restrição de ordem legal quanto ao número de emendas apresentadas ao orçamento, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Até janeiro de 2007, aproximadamente 190 entidades apresentaram sugestões de iniciativa legislativa à CLP, com destaque para o Distrito Federal e os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Considerando o número total de entidades no Brasil, o número é pouco expressivo. No entanto, não se pode desprezar a importância desse número, pois a Comissão carece de meios eficazes de divulgação em massa (em TVs de canal aberto, por exemplo). A tarefa de amplificar seus trabalhos adstringe-se aos meios de comunicação institucional (agência, rádio e TV Câmara), aos meios digitais, como a Internet, e a distribuição de *folders* e cartilhas, o que de certa forma, dificulta sua aproximação com o grande público brasileiro.

Nesse aspecto, ao perceber o desejo crescente de muitos cidadãos, *per si*, em também apresentar suas propostas e, assim, participar do processo legislativo, a Comissão criou, em 2005, o denominado *Banco de Idéias*, que tem como finalidade receber idéias de cidadãos não vinculados a qualquer entidade da sociedade civil organizada. As idéias são divididas por temas vinculados às áreas temáticas das Comissões Permanentes (por exemplo, Educação e Cultura, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Turismo e Desporto) e ficam à disposição na página da CLP (www.camara.gov.br/clp), podendo ser adotadas por entidades da sociedade civil ou mesmo por parlamentares.

Importante frisar a atuação da Comissão de Legislação Participativa na realização de Audiências Públicas, Seminários e Videoconferências. Desde a sua criação, a CLP realizou cerca de 16 Audiências Públicas, 11 Seminários e 3 Videoconferências. Participou também da X Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada entre os dias 31 de maio e 2 junho de 2006, em parceria com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal e com entidades da sociedade civil organizada.

Exemplos de Audiências Públicas:

- Debate sobre a SUG nº 01/2001, que dispõe sobre a *informatização do processo judicial* e dá outras providências **(2001)**;
- Debate sobre a SUG nº 44/02, que cria o *Sistema Nacional de Habitação (SNH)*, *extingue o Sistema Financeiro da Habitação*, *modifica a destinação do Sistema Financeiro Imobiliário*, *consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais* e dá outras providências **(2002)**;
- Debate sobre o processo de autorização de serviços de radiodifusão comunitária, bem como a atuação da Polícia Federal na apreensão dos aparelhos das rádios comunitárias **(2003)**;
- Debate sobre o PL n ° 3.380/04, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, que *propõe que pessoas com mais de 60 anos recebam os valores da correção monetária dos expurgos do FGTS em uma parcela* **(2004)**;
- Debate sobre o tráfico de seres humanos, mulheres e crianças **(2005)**;
- Debate pela valorização das parteiras tradicionais **(2006)**.

Exemplos de Seminários:

- Debate sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (2003);
- Debate sobre o Exercício de Cidadania Política junto ao Poder Legislativo (2003);
- II Seminário Nacional GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros (travestis e transexuais) – “compromisso com o respeito e a Igualdade” (2005);
- Brinquedoteca: a importância do brinquedo na saúde e na educação (2005);
- A Judicialização da Política (2005);
- Cidadania, Mídia e Política: relacionamento – sociedade civil, meios de comunicação e Parlamento (2006);
- III Seminário Nacional GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros (travestis e transexuais) – “compromisso com o respeito e a igualdade” (2006).

Videoconferências realizadas:

- Videoconferência sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (2005);
- Videoconferência sobre a adoção de um Código de Conduta do Turismo contra a exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil (2005).

Outro importante fato, ocorrido ao final de 2006, foi a aprovação do primeiro Projeto de Lei da Comissão – o PL nº 5.828/01, oriundo da SUG nº 1/01, da Associação dos Juizes Federais do Brasil - que *dispõe sobre a informatização do processo judicial e*

dá outras providências. A referida proposição foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 19 de dezembro de 2006, transformando-se na Lei nº 11.419/2006.

Essa conquista representa um estímulo para a Comissão perseverar em seu objetivo de divulgar e estreitar cada vez mais seus laços com a sociedade, pois serve, também, de demonstração inequívoca de que, se uma determinada proposta conseguir suprir espaços ainda não preenchidos por normas legais, tenderá a prosperar, principalmente se houver a confluência de fatores como a valorização, pelo Parlamento, das idéias oriundas dos cidadãos, a pressão da sociedade e o interesse dos meios de comunicação.

1.2. Formas de participação na CLP.

Em uma sociedade sempre há aqueles que se interessam com muito mais entusiasmo e intensidade pela *res publica* e, de modo geral, procuram interagir com o espaço político que têm à disposição. O filósofo e teórico político francês Jean Jacques Rousseau defendeu, em *Do Contrato Social* (1762, p. 88), a forma direta de democracia, que, para ele, era o mais perfeito dentre os sistemas de governo e participação popular, dado que apenas a própria pessoa, diretamente – e nunca uma outra pessoa – é capaz de expressar, com exatidão, a sua vontade. Assim, tal qual na Grécia antiga, os cidadãos deveriam, em assembléia, decidir os negócios públicos.

Em nossos dias, conforme salienta Delacampagne (2001, p.99), a democracia direta não é mais realizável, pois só poderia se manter sob certas condições (exigüidade do território, economia de predominância rural), hoje inexistentes. No entanto, nesse momento de crise por que passa a democracia representativa, muitos Parlamentos iniciaram um movimento em direção à democracia semidireta, que, de acordo com Bonavides,

[...] trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la, cada vez mais, da democracia direta. (BONAVIDES, 2006. p. 295)

A forma de participação dos cidadãos na Comissão de Legislação Participativa é concretizada por meio de entidades da sociedade civil organizada (Ongs, sindicatos, entidades de classe, associações de bairros, etc.), desde que devidamente regularizadas.

A Comissão procura reduzir as excessivas formalidades, simplificando o acesso dessas entidades: Para tanto, exige, basicamente, dois tipos de documentos: Estatuto da entidade, registrado em cartório, e documento legal que comprove a composição da diretoria (uma ata, por exemplo), devendo ambos estar na sua melhor forma legal, ou seja, devidamente autenticados.

Conforme o art. 2º, § 1º do Regulamento Interno da Comissão, esta ainda se reserva o direito de solicitar documentos adicionais sempre que os considerar necessários e pertinentes à identificação da entidade e ao seu funcionamento. Desde que não haja alteração estatutária ou mudança de gestão da diretoria, é permitido às entidades encaminhar quantas sugestões quiserem, sem a necessidade de envio de novos documentos.

As sugestões podem ser enviadas pelos Correios, em papel impresso ou datilografado, em disquete de computador ou em CD-ROM, ou por meio eletrônico (*e-mail*), ou ainda, por fax. Não se exige da entidade o encaminhamento da sugestão de acordo com a técnica legislativa. Cabe à própria CLP a adequação formal da proposta para a devida tramitação, se porventura considerá-la pertinente.

Interessante destacar a SUG nº 234/2006, enviada pelo *Instituto Ser Humano*, em 31 de maio de /2006, que propõe a possibilidade de qualquer cidadão, independentemente de pertencer a qualquer entidade, oferecer sugestão de iniciativa legislativa à CLP. Rabat (2004, p.7) entende que:

[...] a democracia exige o confronto de opiniões, a formação de grupos de interesses capazes de pressionar os órgãos estatais, enfim, ela só se realiza coletivamente. (RABAT, 2004. p. 7)

O mesmo autor afirma que:

Para que um cidadão participe ativa e produtivamente da vida pública, ele precisa articular-se com outros cidadãos, seja para propor e vencer um plebiscito, ou para construir e eleger um partido, ou para elaborar e defender um programa de governo. Nessa linha, a concepção inicial de funcionamento da Comissão de Legislação Participativa parece mais acertada. O canal então aberto à participação da sociedade no processo legislativo não serviu de desestímulo à atuação coletiva exatamente na medida em que manteve a exigência a um mínimo de articulação social em torno de entidades organizadas. (ibidem)

O fato é que a fórmula encontrada pela Câmara dos Deputados, enfatizando uma participação mais coletiva em detrimento da participação individual, não diminui o seu caráter democrático. Essa constatação pode ser comprovada pelos tipos de entidades que já apresentaram sugestões legislativas, desde as mais conhecidas nacionalmente - como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) - até aquelas menores, como a Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI) e o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (CONDESESUL).

1.3. Processo legislativo das sugestões e das proposições aprovadas.

1.3.1 – Processo Legislativo das sugestões.

Os diferentes tipos de sugestões de iniciativa legislativa tramitam de forma semelhante na CLP. No caso de sugestão de Projetos de Lei ordinária ou complementar, assessores analisam o teor da proposta com o fito de verificar sua coincidência com proposições já em tramitação na Casa.

Em caso afirmativo, a Secretaria da Comissão entra em contato com a entidade para explicar as dificuldades que poderão advir em caso de aprovação da sugestão e sua posterior transformação em proposição. Esse cuidado é fundamental, haja vista que os projetos de Comissão, de apreciação obrigatória pelo Plenário, ao serem apensados aos projetos de caráter conclusivo, tornam estes últimos também suscetíveis de apreciação pelo Plenário, de acordo com o disposto no parágrafo único, do inciso III, do art. 143 do RICD (adiante melhor explicitado), o que pode acarretar maior tempo de tramitação daqueles projetos que, originalmente, eram de apreciação conclusiva.

A conduta mais usual é transformar a sugestão de Projeto de Lei que se encontra nessa situação em sugestão de emenda ao projeto ao qual é idêntico ou correlato. Assim, a CLP busca conciliar o interesse da entidade com as nuances do processo legislativo.

Após a pesquisa, o presidente da Comissão, em obediência ao disposto no inciso VI, do art. 41, do RICD, designa Relator para elaborar parecer à sugestão, o qual será posteriormente discutido e votado no interior do órgão técnico.

Se o parecer do Relator, favorável à sugestão, for ratificado por todos os membros, transformar-se-á a referida sugestão em proposição de autoria da CLP e, dependendo do tipo de proposição – um Projeto de Lei, por exemplo – será remetida à Secretaria-Geral da Mesa para o devido despacho às Comissões competentes. Se rejeitado o parecer, a sugestão vai para o arquivo.

1. 3. 2 – Proposições: Caráter conclusivo e de Plenário

Convém aqui um esclarecimento sobre os regimes de tramitação dos Projetos de Lei na Câmara dos Deputados. Os Projetos de Lei podem ser de caráter conclusivo ou de apreciação de Plenário. Os de caráter conclusivo são discutidos e votados nas Comissões de mérito e de parecer terminativo, dispensando-se a competência do Plenário.

O art. 24, inciso II, do RICD, enumera os tipos de proposições que devem, necessariamente, ser submetidos ao Plenário, e que são:

- ❑ Projeto de Lei Complementar;
- ❑ Projeto de Código;
- ❑ Projeto de Lei de iniciativa popular;
- ❑ Projeto de Comissão (é o caso da CLP);
- ❑ Projetos relativos a matérias que não podem ser objeto de delegação, consoante o disposto no § 1º, do art. 68, da Constituição Federal em vigor (exemplos: matérias que versam sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais);
- ❑ Projetos oriundos do Senado Federal ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- ❑ Projetos que tenham recebido pareceres divergentes nas Comissões de mérito;
- ❑ Projetos tramitando em regime de urgência.

São três as Comissões que possuem a prerrogativa de apresentar parecer terminativo: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para análise da adequação financeira e orçamentária, se houver no Projeto de Lei aspectos orçamentários ou financeiros envolvidos; e, por último, a Comissão Especial constituída para dar parecer à proposição que deva ser distribuída a mais de três Comissões de mérito.

A título de registro histórico, vale a pena lembrar com Pacheco (2004) a influência da Constituição Italiana de 1947 sobre os constituintes brasileiros de 1987/1988, no que concerne à decisão de conceder às Comissões o poder conclusivo:

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, notadamente inspirada no texto do art. 72 da Constituição Italiana de 1947, pretendeu realçar os poderes das Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dando-lhes competência, entre outras coisas, não só para estudar e emitir pareceres sobre as proposições a ela encaminhadas para exame, como tradicionalmente sempre ocorreu, mas também para decidir, de forma definitiva, sobre a aprovação ou rejeição de projetos de lei em geral, resguardada a possibilidade de reexame da matéria pelo Plenário em caso de recurso subscrito por no mínimo dez por cento do total de membros da Casa, conforme art. 58, § 2º, I, CF/88. (PACHECO, 2004, p. 14)

Na mesma obra, a autora trouxe-nos excerto do constituinte Pimenta da Veiga, que assim se expressou a respeito do poder conclusivo das Comissões:

[...] é um notável avanço, é um encontro com a modernidade a aprovação das emendas dos deputados constituintes Henrique Córdova e Fernando Lyra, que dão nova estrutura aos trabalhos das Comissões, mantida a representação partidária para que possam discutir e votar, em caráter terminativo, os projetos de lei, reservado sempre ao Plenário o recurso indispensável. Isto fará com que as Comissões técnicas despertem um novo interesse e possam efetivamente produzir o trabalho que é produzido nos demais Parlamentos: realizar audiências públicas, convocar e não apenas convidar Ministros de Estado, acompanhar, junto ao governo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua posterior execução. São avanços extraordinários que vão mudar a vida da Câmara e do Senado. Aprovada esta emenda, o Plenário não será exposto à reunião para deliberação sobre matérias sem importância mas, ao contrário, ficará resguardado para examinar apenas aquelas de real importância. Com isso, as Comissões terão um grande comparecimento, porque suas decisões trarão uma grande consequência, e o Plenário ficará protegido daquelas lamentáveis sessões, onde há apenas meia dúzia de deputados [...]. (PIMENTA DA VEIGA, deputado constituinte em 1987/1988. In: PACHECO, 2004. p. 15.)

A CF/88 (art. 58, § 2º, I) e o RICD (art. 132, § 2º) prevêm a mudança no rito da tramitação de um Projeto de Lei de apreciação conclusiva. Para tanto, faz-se necessária a apresentação de recurso subscrito por, pelo menos, um décimo dos membros da Casa (na Câmara, 51 deputados; no Senado, 8 senadores).

Outro dispositivo regimental - parágrafo único do art. 143, mencionado anteriormente - pode, igualmente, alterar o rito de tramitação de matérias de caráter conclusivo: segundo o que dispõe a norma em destaque, o regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensas.

Assim, procede a preocupação da assessoria da CLP no sentido de pesquisar a existência de PLs de teor idêntico ou análogo, tendo em vista que os Projetos de Lei da Comissão, sendo de apreciação de Plenário – regime especial de tramitação –

apresentam a característica de interferir negativamente no processo de tramitação dos PLs de apreciação conclusiva, aos quais podem ser apensados.

1. 3. 3 – Processo Legislativo das proposições aprovadas.

O processo legislativo varia de acordo com o tipo de proposição aprovada. O Requerimento de Indicação é encaminhado à Mesa Diretora da Casa e despachado pelo presidente da Câmara dos Deputados, conforme expresso no art. 113 do RICD. Já o Requerimento de Informação a Ministro de Estado também é encaminhado à Mesa com a diferença de que, quem o despacha, é o Primeiro-Secretário da Câmara, conforme o art. 116 do RICD.

No que tange aos Requerimentos de Audiência Pública, de convocação de Ministro de Estado ou outras autoridades e de depoimentos de cidadãos, a própria CLP se encarrega das providências para realização dos feitos.

Em relação às emendas da Comissão às Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), cabe à CLP encaminhá-las para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). As emendas a outras proposições (como, por exemplo, PLs) são encaminhadas diretamente às Comissões nas quais se encontram estas mesmas proposições.

Quanto aos demais tipos de iniciativa - PL, PLC, PDL e PRC – incumbe à Secretaria-Geral da Mesa o devido despacho às Comissões de mérito e às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e de Finanças e Tributação (CFT), para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como análise de compatibilidade ou adequação ao PPA, à LDO e à LOA, quando, neste último caso, a proposta importar aumento ou diminuição da receita ou despesa pública.

Convém assinalar que o Projeto de Lei de autoria da CLP depende da análise do Plenário da Casa, tendo em vista o que estabelece o artigo 24, II, *d*, do RICD sobre a exigência desse tipo de deliberação para PLs de autoria de Comissão. O regime de tramitação é o de prioridade, de acordo com o art. 151, II, *a* (o regime de PL de Comissão Permanente é sempre de prioridade).

Se aprovado, o PL é remetido ao Senado Federal (SF), para deliberação. Caso seja emendado no Senado, ele retorna à Câmara dos Deputados para apreciação somente das emendas. Após alcançar aprovação em ambas as Casas, o PL segue para a Presidência da República, objetivando a sanção ou o veto, sendo que este último, caso adotado, poderá ser total ou parcial. Se porventura isto ocorrer, o Congresso Nacional poderá rejeitar o veto presidencial. Caso venha a ser sancionada, a matéria se transforma

em Lei e vai à publicação no Diário Oficial da União. Saliente-se que os Projetos de Decreto Legislativo e os de Resolução não precisam de sanção presidencial, pois o primeiro, por ser de competência exclusiva do Congresso Nacional, é promulgado pelo Presidente do Senado e o segundo, pelo Presidente da Casa Legislativa à qual se refira.

CAPÍTULO II

ORÇAMENTO PÚBLICO E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

2.1. Noções básicas sobre orçamento público e Lei Orçamentária Anual.

O Orçamento Público surgiu na Inglaterra, em 1822, na esteira do liberalismo econômico, concepção essa que pregava o mínimo de ingerência do Estado na vida econômica dos indivíduos. A idéia central era evitar o aumento das despesas públicas com o conseqüente aumento da carga tributária.

Segundo Veiga Filho, *apud* Moojen (1959, p.22-23), o primeiro orçamento brasileiro teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832.

As Constituições brasileiras de 1824 e 1891 pouco trataram, diretamente, do assunto. A Constituição de 1824, por exemplo, distribuía a competência orçamentária da seguinte forma:

1. Ao Executivo cabia a elaboração da proposta orçamentária;
2. À Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), a aprovação da Lei Orçamentária. (GIACOMONI, p. 53).

A Constituição de 1891 alterou a distribuição das competências, com o Congresso Nacional passando a elaborar a proposta e a fiscalizar as contas do Executivo. Com o advento do Estado Novo, mais uma vez a Constituição foi alterada e, desta vez, como não poderia deixar de ser, em se tratando de um regime autoritário, ao Chefe do Executivo cabia elaborar e decretar o Orçamento Federal.

Com os novos ventos democráticos, a Constituição de 1946 instituiu o regime misto, em que o Executivo elaborava o Projeto de Lei Orçamentária e o Congresso deliberava sobre a matéria. O instituto das emendas permitia aos parlamentares alterar o Projeto do Executivo. Já o regime instituído no País, a partir de 1964, por meio da Constituição de 1967, limitou a participação do Congresso Nacional ao retirar dos parlamentares a possibilidade de apresentarem emendas ao Projeto de Lei Orçamentária.

Por fim, a Constituição de 1988 recuperou a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao Projeto. Uma novidade foi a exigência de o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo, anualmente, o projeto de LDO com o objetivo de orientar a elaboração da LOA.

O orçamento público tem por finalidade ser um instrumento que se destina a prever a arrecadação e os gastos governamentais com o fito de criar uma perspectiva de transparência nos mecanismos de finanças públicas atendendo, assim, aos interesses dos contribuintes, em perfeita consonância com a democracia, esta bem definida por Bobbio (2004, p. 386) como o *poder em público*. Há, em sua essência, uma multiplicidade de facetas - política, jurídica, contábil, econômica, financeira, administrativa – que, muitas vezes, o tornam de difícil compreensão para os cidadãos leigos no assunto.

Giacomoni, *apud* Gonçalves (2005, p. 28), salienta que, sob a proteção do controle parlamentar das finanças públicas, o Poder Executivo explicita ao Poder Legislativo e à sociedade como pretende aplicar os recursos públicos. Assim, o orçamento constitui-se em instrumento de planejamento e programação do gasto público, tornando-se um dos principais elementos de controle de que a população dispõe para avaliar as ações dos governantes.

São inúmeros os princípios que norteiam o orçamento público, tais como: o da universalidade (inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento); o da anualidade ou periodicidade (definição de tempo para elaboração e execução das despesas); o da publicidade (para dar transparência e facilitar o controle social dos cidadãos), o da discriminação ou especialização (as receitas e despesas devem constar no orçamento de forma discriminada para se identificar a origem e a aplicação dos recursos), entre outros.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo modelo de distribuição de competências no processo orçamentário. A restauração do poder atribuído ao Legislativo, no tocante a uma participação mais efetiva na elaboração do orçamento, conforme acima mencionado, foi, sem dúvida, importante marco nas relações entre os Poderes da República.

Assim, o Orçamento Geral da União passou a integrar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, o ciclo orçamentário compreende as seguintes leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei

Orçamentária Anual (LOA), como já tivemos oportunidade de mencionar no desenvolvimento deste trabalho.

O Plano Plurianual, conhecido pela sigla PPA, estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos. A LDO e a LOA são anuais, subordinadas entre si: as LDOs devem respeitar os limites do PPA, e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs. O processo de elaboração do orçamento público inicia-se na Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, do Ministério do Planejamento, que define as linhas mestras do PPA.

É o Ministro do Planejamento, portanto, quem identifica as prioridades de gestão durante quatro anos. O Presidente da República encaminha a proposta para deliberação do Congresso Nacional. O PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, mas ele só tem efetividade, isto é, só começa a ser implementado no ano seguinte ao de sua apresentação.

O Plano Plurianual substituiu o antigo orçamento plurianual de investimentos. Atualmente, o PPA abrange os valores de despesas de capital (construção de estradas, por exemplo), as metas físicas a serem atingidas por um determinado programa e ação e, ainda, lista as despesas de duração continuada estabelecendo ligação entre a programação do orçamento e o planejamento de longo prazo.

Após sua discussão e votação pelo Congresso Nacional, e já com os programas e ações definidos, o Poder Executivo encaminha, até o dia 15 de abril, a LDO, para que seja votada e aprovada até 17 de julho do mesmo ano. A Constituição Federal, em seu art. 57, § 2º, dispõe que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Representa dizer que deputados e senadores não podem entrar em recesso parlamentar se não aprovarem a LDO no prazo estipulado pela CF/88.

Sobre a LDO é importante que se evidencie que ela estabelece as diretrizes, as prioridades de gastos e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte (por exemplo, lista de projetos prioritários, normas sobre convênios, fixação de metas de resultado primário, relação dos riscos fiscais, etc).

No Poder Executivo, o órgão que coordena a elaboração da LDO é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO). A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, também

colabora na preparação do Projeto, principalmente em relação a questões sobre dívida mobiliária federal e normas relativas à execução orçamentária.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é também uma lei ordinária, com validade para cada exercício fiscal. Conforme o § 5º da CF, referido preceito deve conter três orçamentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas estatais. Sua elaboração é, igualmente, coordenada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPO), a exemplo do que ocorre com a LDO.

A proposta, ao ser concluída, é remetida ao Presidente da República, juntamente com uma exposição de motivos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde são apresentadas as perspectivas da economia e das finanças públicas para o exercício requerido. Havendo concordância do Presidente, a proposta é remetida ao Congresso Nacional por meio de mensagem presidencial até o dia 31 de agosto de cada exercício.

O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Tanto o primeiro quanto o segundo listam todos os gastos da União, como os destinados à saúde, educação, infraestrutura (estradas e aeroportos, por exemplo), cultura, previdência, juros e amortização da dívida pública, além de incluir as receitas previstas, ou seja, aquelas ainda a serem arrecadadas.

Por fim, o orçamento de investimento das empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

2.2. Atribuições da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

O funcionamento e os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), até o final de 2006, apresentavam como eixo orientador as disposições da Resolução nº 1, de 2001(alteradas pelas Resoluções nºs 01,02,03/2003-CN e pelo Ofício - CN 824/04) do Congresso Nacional. Entretanto, em 22 de dezembro de 2006, o Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, promulgou a Resolução de nº 1/2006, que alterou dispositivos daquela Resolução. A abordagem deste tópico baseia-se na Resolução atual. A CMO também dispõe de um Regulamento Interno, aprovado em 28 de agosto de 2003, o qual será modificado para se adequar às novas diretrizes da Resolução nº 1, de 2006.

Dentre suas competências destacam-se a de emitir parecer e deliberar sobre Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, planos e programas nacionais, regionais e setoriais, solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, bem como requisitar informações acerca da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, entre outras.

A CMO compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) deputados e 10 (dez) senadores, com igual número de suplentes. A Mesa Diretora é composta de 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos com mandato anual (a nova Resolução não alterou o número de membros da Mesa). As funções de Presidente, Vice-Presidentes, Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual e Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias são exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Para facilitar seus trabalhos, a CMO é dividida em comitês permanentes, constituídos por, no mínimo 5 (cinco) e no máximo 10 (dez) membros, indicados pelos Líderes (não computados os Relatores). Tais Comitês são: o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; o Comitê de Avaliação de Receita; o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves e o Comitê de Exame de Admissibilidade de Emendas.

Para análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual divide-se o mesmo nas seguintes áreas temáticas:

- I. Infra-estrutura;
- II. Saúde;
- III. Integração Nacional e Meio Ambiente;
- IV. Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte;
- V. Planejamento e Desenvolvimento Urbano;
- VI. Fazenda, Desenvolvimento e Turismo;
- VII. Justiça e Defesa;
- VIII. Poderes do Estado e Representação;
- IX. Agricultura e Desenvolvimento Agrário;
- X. Trabalho, Previdência e Assistência Social.

A designação de relatores setoriais é feita pelo presidente da Comissão, nas quarenta e oito horas contadas do recebimento do Projeto em comento. Ressalve-se que, na designação dos relatores setoriais, será adotado o critério de rodízio, de forma a não se repetir o mesmo relator no ano subsequente para a mesma área temática.

Uma importante ação desenvolvida pelo Relator-Geral é a apresentação do parecer preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Esse parecer deverá estabelecer os parâmetros e critérios a serem observados pelos relatores setoriais e pelo Relator-Geral, na elaboração de seus pareceres sobre o Projeto pertinente à LOA, inclusive quanto às emendas.

A CMO tem se preocupado, nos últimos anos, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle, objetivando evitar a aprovação de verbas para projetos que contenham indícios de irregularidades. A Resolução nº 1/2006, em seu art. 24, dispõe sobre o comitê de avaliação das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com a incumbência, entre outras, de apresentar relatório quadrimestral sobre as atividades desenvolvidas pela Comissão no mesmo período, referentes à fiscalização de obras e serviços suspensos e autorizados por determinação do Congresso Nacional.

2.3. Fluxograma das emendas à LOA no Congresso Nacional.

Inicialmente, o orçamento é um Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo. Durante sua análise pelo Congresso Nacional, o Projeto vai sofrendo emendas com vistas a melhor adequá-lo aos diversos interesses representados pelos parlamentares. Integra, portanto, o processo, a discordância de deputados e senadores com relação à proposta apresentada pelo governo.

Nesse sentido, é permitido aos parlamentares remanejar, incluir e retirar gastos, de acordo com o que consideram mais relevante e necessário para o País. Nas regras atuais, cada deputado ou senador pode apresentar até 25 emendas ao Projeto, objetivando modificar a programação de despesas contidas no Orçamento da União.

Além das emendas individuais, existem também as chamadas emendas coletivas, que são divididas em emendas de bancada estadual e emendas de Comissão. As bancadas estaduais podem apresentar um mínimo de 15 e um máximo de 20 emendas, dependendo do número de parlamentares que compõem cada bancada.

O critério para apresentação de emendas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também sofreu alteração: a partir de 2007 poderão ser apresentadas até 4 emendas (2 de apropriação e 2 de remanejamento) para as Comissões cuja competência esteja restrita a uma subárea temática e 8 emendas (4 de apropriação e 4 de remanejamento) para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática. Essas subáreas temáticas estão vinculadas aos Órgãos da Administração Direta, tais como Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério do Turismo, Ministério da Fazenda, Ministério da Educação, entre outros.

Emenda de apropriação, conforme o art. 39 do mesmo diploma legal, é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos provenientes de reestimativas de receitas, da reserva de contingências ou outros definidos no parecer preliminar. Emenda de remanejamento, de acordo com o art. 38 da Resolução nº 1/2006, é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da reserva de contingências.

A título de exemplificação, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado poderá apresentar até 4 emendas, pois possui somente uma subárea temática – Ministério da Justiça. Já a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados poderá apresentar até 8 emendas, pois possui 4 subáreas

temáticas: órgãos do Poder Judiciário, Presidência da República, Ministério da Justiça e Ministério Público.

Quando vigente a Resolução nº 1/2001, sem as alterações posteriormente introduzidas, cada Comissão podia apresentar até 5 emendas à Lei Orçamentária Anual. A Comissão de Legislação Participativa, nos moldes atuais, está impedida de apresentar qualquer emenda à LOA.

As emendas parlamentares (inclusive as de bancada e as de Comissão) são sujeitas a diversas restrições, contidas no art. 166, § 3º da Constituição Federal, quais sejam:

- a) Não podem acarretar aumento na despesa total do Orçamento, a menos que sejam identificadas omissões ou constatados erros nas receitas, circunstâncias essas devidamente comprovadas;
- b) Necessário se faz a indicação dos recursos a serem cancelados de outros programas, caso a emenda produza aumento de recursos em um ou mais desses programas;
- c) Não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida;
- d) A emenda deve ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- e) As emendas de Comissão devem ter caráter institucional e representar interesse nacional.

Portanto, ressalvados os casos de identificação de receita não incluída ou subestimada no Projeto, a atuação parlamentar dar-se-á, fundamentalmente, por um remanejamento de dotações orçamentárias de uma para outra programação.

Os recursos para o acolhimento de emendas poderão provir de cancelamentos de dotações incluídas no Projeto, conforme já mencionado, como também poderão se originar de reestimativa de receitas, neste caso, devidamente fundamentada.

A apreciação das emendas dar-se-á, inicialmente, no âmbito das Relatorias Setoriais, como antes explicitado, cujos relatórios são discutidos e votados separadamente no Plenário da CMO.

Após a discussão e votação dos pareceres setoriais, o Relator-Geral apresenta ao Plenário da CMO seu parecer com o respectivo substitutivo, já devidamente consolidado e harmonizado com as alterações previstas nos pareceres setoriais, conforme estipula o art. 33 do Regulamento Interno da Comissão:

Art. 33. O relatório sobre o projeto de lei orçamentária anual será elaborado pelo Relator-Geral, com base nos pareceres dos Relatores Setoriais, com o apoio dos comitês previstos no art. 11 da Resolução nº 1, de 2001-CN.

Parágrafo único. A Relatoria Geral promoverá a adequação dos pareceres setoriais, de modo a suprimir conflitos e redundâncias bem como as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator que implique inclusão de subtítulos novos.

Após a aprovação pela CMO, o substitutivo segue para o Plenário para ser votado em sessão conjunta, com a participação da totalidade dos membros das duas Casas Legislativas. Só depois de aprovado pelo Congresso Nacional, o Projeto é enviado ao Presidente da República, para sanção e publicação da Lei Orçamentária Anual, o que deverá ocorrer dentro de um prazo de quinze dias úteis. Caso se verifique a ocorrência de vetos presidenciais, o Congresso terá trinta dias para apreciá-los, a contar de seu recebimento, só sendo admitida a rejeição dos mesmos por decisão da maioria absoluta de deputados e senadores, em escrutínio secreto, conforme o disposto no art. 66, § 4º da CF.

Rezende e Cunha entenderam a complexa construção do Orçamento por intermédio das emendas, da seguinte forma:

No jogo orçamentário as emendas parlamentares são o instrumento posto à disposição dos políticos para atender segmentos organizados da sociedade. (REZENDE E CUNHA, 2002, p. 81)

Nesta mesma linha de entendimento, Bezerra revela a face mais provinciana e regionalista de certas emendas individuais de muitos parlamentares:

Brigar, lutar pelas emendas, recursos e interesses dos estados e municípios que representam, é tido como uma obrigação em relação a sua atividade profissional; por conseguinte, deixar de fazê-lo, caracteriza “omissão” por parte do parlamentar. (BEZERRA, 1999. p. 70)

As emendas de Comissão, pelo contrário, deslocam-se dessa micro-visão para uma abordagem mais ampla, pois seu caráter nacional e institucional proporcionam benefícios à sociedade como um todo, sem predominância explícita de um viés político ou partidário.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DAS SUGESTÕES DE EMENDA ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS (2002-2005) APRESENTADAS NA COMISSÃO

3.1. Quantitativo de sugestões de emenda à LOA e participação das entidades.

A Comissão de Legislação Participativa recebeu, até o final do ano de 2006, um total de 484 sugestões de iniciativa legislativa (tabela 1), sendo 140 de emendas às Leis Orçamentárias: 126 de emendas à LOA (tabela 2), 2 de emendas ao PPA e 12 de emendas à LDO.

Portanto, verifica-se maior volume de participação da sociedade civil em relação às sugestões de emenda à LOA. Somente a partir de 2005 é que a CLP começou a receber sugestões de emenda à LDO, quando uma única entidade - o Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA - apresentou cinco sugestões.

Essa pouca participação na apresentação de sugestões de emenda ao PPA e à LDO, por parte das entidades da sociedade civil, está provavelmente relacionada à pouca intimidade das mesmas com esses dois tipos de norma legal.

De forma diversa, a participação dessas, no que tange à apresentação de sugestões às LOAs, tem sido mais efetiva e em maior quantidade, embora ainda muito aquém do ideal. De 2001 a 2006, 65 entidades da sociedade civil apresentaram sugestões de emenda à Lei Orçamentária Anual.

Dentre essas, algumas, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Associação Comunitária do Chonin de Cima, a Cáritas Brasileira e a Federação Nacional das APAes, apresentaram sugestões em sucessivos anos.

Na relação de entidades que já apresentaram sugestões à CLP (tabelas 3 e 4) aparecem pequenas entidades, como a Associação Comunitária do Chonin de Cima, mas também sobressaem-se entidades de cunho nacional, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Os valores solicitados pelas entidades atingem a incrível cifra de R\$ 5.800.000.000,00 (cinco bilhões e oitocentos milhões de reais), com variações impressionantes, como os R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) solicitados pela Associação Comunitária do Chonin de Cima para aquisição de ambulâncias, até os R\$ 1.400.000.000,00 (um bilhão e quatrocentos mil reais) requisitados pela Associação

Brasileira de COHABs para melhoria das condições de habitabilidade e construção de habitações populares, destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos.

O número de sugestões apresentadas nos últimos dois anos - 2005 e 2006 - superou o total acumulado desde a criação da CLP: 66 nos dois anos contra 60 até então. Cumpre lembrar, no entanto, que mais da metade das entidades encaminhou uma única vez suas sugestões para a Comissão. Desse total, apenas dez entidades lograram êxito em seus pedidos. Talvez tais atitudes revelem duas situações diferentes: a primeira, denota o desânimo dos que não obtêm a aprovação de seus pleitos na Comissão; a segunda também indica desalento, mas dos que não vêem a execução orçamentária das emendas oriundas de suas sugestões.

As duas situações merecem análise crítica por parte dos membros da Comissão, pois tanto uma quanto a outra podem ocultar um total descrédito, a longo prazo, de parte dessas entidades, quanto ao real interesse dos parlamentares que integram o colegiado, em abraçar as causas advindas da sociedade.

3.2. Sugestões apresentadas e emendas aprovadas.

Conforme anteriormente mencionado, a CLP recebeu, até o final do ano de 2006, 126 sugestões de emenda às Leis Orçamentárias Anuais, sendo que, destas, 30 foram efetivamente transformadas em emendas da Comissão (tabela 5).

Entidades como a União do Negro pela Igualdade; o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; a Cáritas Brasileira; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; a Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores Rurais de Inhame, Mandioca e outros; a Federação Nacional das APAes, entre outras, tiveram suas sugestões aprovadas pela Comissão.

Poder-se-ia destacar, ainda, as inúmeras ações de iniciativa do governo que tiveram aporte de recursos advindos das emendas da CLP, dentre as quais: ações de apoio a projetos da cultura afro-brasileira; de apoio para a valorização e a saúde do idoso; de apoio ao atendimento à pessoa portadora de deficiência em situação de pobreza, etc. (tabelas 6 a 10)

O valor total das emendas aprovadas pela CLP, entre 2001 e 2006, foi de R\$ 2.285.695.567,00. Entretanto, o valor efetivamente incluído no Orçamento, no mesmo período, correspondeu a R\$ 106.993.570,00, aproximadamente, ou seja, apenas 4,7% do montante pleiteado pela Comissão (tabela 11).

De fato, nunca houve unanimidade dentro da Comissão Mista de Orçamento quanto às emendas da Comissão de Legislação Participativa às Leis Orçamentárias Anuais. Parte dos membros da CMO e técnicos ligados à Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados entendiam que, por não possuir campo temático específico, a CLP, ao apresentar emendas de campos temáticos diversos estava, em verdade, invadindo a competência de outras Comissões Permanentes.

Em 23 de novembro de 2004, o então Presidente da Comissão de Legislação Participativa, deputado André de Paula, apresentou a Questão de Ordem 471, indagando à Mesa Diretora da Câmara acerca da interpretação sustentada pela CMO quanto à impossibilidade de o colegiado em questão apresentar emendas às peças orçamentárias - PPA, LDO e LOA.

Na explanação, o deputado esclareceu que a CLP estava recebendo da CMO um tratamento diferenciado em relação às outras Comissões. Destacou o caráter ímpar da CLP, dentre as demais Comissões Permanentes da Casa, e que, assim sendo, não se poderia conceber limitação dessa natureza.

Em resposta, o Presidente da Câmara, em exercício, deputado Inocêncio Oliveira, afirmou existir, à época, decisão da Presidência e da 1ª Vice-Presidência quanto à pertinência da matéria, consoante o abaixo transcrito:

[...] Deputado André de Paula, a Presidência responde a V.Exa. dizendo que já houve decisão do Presidente João Paulo Cunha e do 1º Vice-Presidente, quando abordado sobre o assunto, de que é totalmente permitido à Comissão de Legislação Participativa a apresentação de emendas ao Orçamento Geral da União, por intermédio da Comissão Mista de Orçamento, como fazem todas as demais Comissões Permanentes da Casa. A questão de ordem de V.Exa. é fundamental [...]. (Deputado Inocêncio Oliveira, presidente em exercício da Câmara dos Deputados)

Ao final, o deputado em apreço esclareceu que encaminharia a questão de ordem, com a deliberação da presidência da Casa, para o então Presidente do Senado, Senador José Sarney, para que ficasse consubstanciada a decisão a partir dos pronunciamentos das duas Casas do Poder Legislativo. Todavia, até a presente data não houve manifestação do Senado quanto à matéria.

E ainda, informou o deputado Inocêncio Oliveira que, ao remeter a aludida questão de ordem para o Presidente José Sarney, do Senado Federal, o faria com o intuito de provocar a ratificação, por parte daquela Casa, da decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. No ano de 2003, a CLP sofreu seu primeiro revés, quando a CMO considerou inadmissíveis três emendas à LOA/2004 (tabela 8). Em 2005, a CLP perdeu mais duas emendas à LOA/2006 (tabela 10).

A última derrota aconteceu em 22 de dezembro de 2006, quando o atual Presidente do Senado, Renan Calheiros, promulgou a Resolução nº 1/2006-CN, a qual excluiu a prerrogativa da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, no sentido de apresentar sugestões à Lei Orçamentária Anual, instituindo novas regras para apresentação de emendas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tal decisão tende a acarretar grandes prejuízos ao conceito de que desfruta o Parlamento no contexto social, pois, ao excluir um instrumento que, nos últimos anos, dava sinais de contribuição à fixação de uma imagem menos deteriorada, o Congresso Nacional retroage na própria concepção de democracia e reforça a visão difundida na sociedade de que as decisões políticas naquele espaço passam ao largo da preocupação com as expectativas da opinião pública e com o aprimoramento do controle social.

Ademais, a Comissão de Legislação Participativa, de certa forma, esquivou-se do debate, pois poderia ter exercido pressão política nas discussões do Projeto de

Resolução (PRN) 2/2005-CN, do deputado Ricardo Barros - que originou a Resolução nº 1/2006-CN - e não o fez, embora, dentre as emendas ao projeto houvesse uma, do deputado Colbert Martins (PPS/BA, à época), que reparava, em parte, o equívoco do Relator. A referida emenda restringia a atuação da Comissão às áreas temáticas dos Poderes do Estado e Representação, Justiça e Defesa, e subáreas temáticas (Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Presidência da República e Poder Judiciário) possibilitando, assim, a apresentação, pela Comissão, de 4 emendas de remanejamento e 4 emendas de apropriação. Porém, a emenda ora particularizada não foi acatada pelo Relator da matéria.

Ainda que, se aprovada, a emenda laborasse no sentido de abrandar a situação anterior, mesmo com esta perspectiva a Comissão teria seus horizontes cerceados, circunscrita a temas de pouca ênfase social. Na realidade, à Comissão de Legislação Participativa deveria ser dada prerrogativa especial, com a possibilidade de apresentar maior número de emendas, com limites de valores pré-estabelecidos, a fim de permitir à sociedade influenciar, efetivamente, a alocação de recursos do Orçamento Federal.

Os limites de valores pré-estabelecidos a que a CLP estaria sujeita evitaria conflitos com as demais Comissões Permanentes, evitando, assim, mudanças bruscas na estrutura de poder vigente entre elas.

3. 3. Execução orçamentária das emendas da Comissão.

Uma análise específica da execução orçamentária das emendas da Comissão constitui-se em algo por demais complexo. Passadas as fases de emendas ao Projeto e de aprovação da Lei pelo Congresso Nacional, os valores especificados em cada programa são o somatório da dotação inicial, constante do projeto de LOA encaminhado pelo Poder Executivo, e dos posteriores incrementos realizados via emendas individuais e coletivas.

Dessa forma, a presente pesquisa tomou como referências o valor total do programa e os pagamentos realizados pelos órgãos administrativos. Para tanto, se utilizou do sistema *SIGA BRASIL*, disponível no *site* do Senado Federal, que reúne os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

A principal característica das emendas da CLP é a vinculação destas com Secretarias ou Ministérios da área social. Destarte, avaliar a efetividade de cada uma delas para a sociedade brasileira é fundamental como ponto de partida para corrigir ineficiências do Poder Executivo e aperfeiçoar mecanismos de respostas às entidades que apresentaram sugestões.

Cumprir lembrar que os últimos governos vêm implementando uma política de contingenciamento de verbas da área social para dar ênfase a uma política fiscal que privilegie o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Enquanto em 2003 foram liquidados R\$ 74,85 bilhões para o pagamento da dívida pública, em 2005 foram R\$ 89,93 bilhões.

No início de 2007, o governo anunciou o bloqueio de R\$ 16,4 bilhões do Orçamento da União e boa parte desse dinheiro refere-se a emendas parlamentares. Do total bloqueado, R\$ 10 bilhões são gastos propostos pelo Congresso Nacional. Segundo o jornal *O Estado de São Paulo*, é da área social que sairá metade do valor contingenciado. Do orçamento de R\$ 40,7 bilhões, o Ministério da Saúde terá R\$ 5,8 bilhões bloqueados. Nas pastas da Previdência, Educação, Desenvolvimento Social, Trabalho, Cultura e Esportes, o contingenciamento será de R\$ 2,35 bilhões.

Não é de surpreender, portanto, que, de 2002 a 2006, nenhuma das ações para as quais a CLP destinou recursos obteve execução orçamentária integral. Para comprovar o acima exposto, o estudo dividiu as ações em três grupos, baseando-se na percentagem entre o valor incluído no orçamento (dotação inicial + emenda da CLP) e o valor efetivamente pago pelo Poder Executivo:

- I. 0% - sem valor liberado
- II. até 50% (inclusive)
- III. acima de 50%

I – Sem valor liberado

LOA	Unidade orçamentária	Ação
2002	Fundo de Amparo ao Trabalhador	Qualificação de jovens em risco social – qualificação em informática de jovens e adolescentes carentes na áreas metropolitanas.
2003	Ministério da Justiça	Apoio à implantação e execução de projetos, por instituições não-governamentais que desenvolvam ações complementares de combate à violência nas escolas.
2003	Ministério da Justiça	Implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas sócio-educativas não privativas de liberdade.
2003	Fundo Nacional de Assistência Social	Ações de geração de renda para populações carentes.
2003	Fundo Nacional de Assistência Social	Atendimento à pessoa portadora de deficiência em situação de pobreza.
2004	Fundo Nacional de Saúde	Apoio à estruturação de unidades de atenção especializada em saúde.
2004	Ministério da Educação	Apoio às instituições de educação profissional do campo.
2006	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Apoio ao desenvolvimento da educação.

II – Até 50% (inclusive)

LOA	Unidade orçamentária	Ação	%
2002	Ministério do Meio Ambiente	Projetos demonstrativos de gestão integrada de resíduos sólidos e saneamento ambiental.	3,9
2002	Fundo Nacional de Assistência Social	Atendimento à pessoa idosa em situação de pobreza.	10
2002	Fundação Cultural Palmares	Fomento a projetos da cultura afro-brasileira.	29
2002	Ministério da Justiça	Manutenção de unidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.	38
2003	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Promoção do associativismo rural e do cooperativismo.	50
2005	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio a projetos e prevenção e enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes.	14
2005	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas e egressos.	23
2005	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória.	32
2006	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Apoio a organismos de promoção dos direitos da mulher.	31
2006	Subsecretaria de Direitos Humanos	Apoio a serviços de prevenção e combate à homofobia.	49

III - Acima de 50%

LOA	Unidade orçamentária	Ação	%
2005	Ministério da Ciência e Tecnologia	Apoio à pesquisa e inovação para o desenvolvimento social.	56
2005	Fundo Nacional de Assistência Social	Serviços de proteção socioassistencial à pessoa com deficiência.	71

Diante do exposto, verifica-se que não houve execução orçamentária integral em nenhuma das ações contempladas com emendas da Comissão de Legislação Participativa. Destacamos dois exemplos, obtidos no sistema *SIGA BRASIL* em fevereiro de 2007, para demonstrar, em parte, a afirmação supramencionada.

Em 2001, a CLP aprovou a emenda de apoio a fomento a projetos da cultura afro-brasileira, incluída na LOA/2002. Dos R\$ 13.480.711,00 da ação (já incluídos os R\$ 5.950.000,00 da emenda da CLP), R\$ 3.948.630,00 foram efetivamente pagos.

Em 2004, a CLP aprovou a emenda de apoio a projetos de prevenção e enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes, incluída na LOA/2005. Dos R\$ 1.681.870,00 da ação (já incluídos os R\$ 414.000,00 da emenda da CLP), R\$ 1.387.770,00 foram efetivamente pagos.

O mesmo raciocínio vale para todas as demais emendas da CLP que não alcançaram o objetivo final, qual seja, o de interferir positivamente em projetos cruciais para a sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

A criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados representou uma mudança de paradigma na relação entre o Parlamento e a sociedade civil organizada. E, aproximar o cidadão de seus representantes é, a qualquer instante, uma medida oportuna e positiva, principalmente levando-se em consideração que é tradicionalmente conflituosa a relação entre os dois grupos, com críticas e desconfianças de parte a parte: para os cidadãos, os políticos assumem postura distante quando conquistam o poder; para os políticos, os cidadãos mostram-se habitualmente inconformados por não compreenderem as agruras e as dificuldades inerentes à atividade política.

Desse modo, a Câmara dos Deputados ao criar uma ponte entre os setores organizados da sociedade civil e as atividades legislativas abriu interessante e profícuo precedente. Precedente este que já se dissemina por numerosas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais do país.

Como disse Dahl, *apud* Anastasia:

“Maximizar a democracia no mundo real prevê dois estágios: o eleitoral e o entre-eleições”. (ANASTASIA, 1999, p. 34)

A CLP possibilita que os cidadãos interajam com o Parlamento no segundo estágio previsto por Dahl, ao permitir a inserção de setores organizados nas tarefas legiferante, fiscalizatória e orçamentária.

A participação política requer três principais particularidades de seus sujeitos: desejo, acesso e conhecimento. Não adianta, todavia, o desejo (de participar da vida política), se não houver, de parte das instituições políticas, legítimos acessos democraticamente estabelecidos, de modo a garantir pleno desenvolvimento dos potenciais de distintos atores políticos. Sem o conhecimento, tampouco, é possível adentrar na seara política, a qual exige de seus participantes, pelo menos, o interesse em aprender as regras do jogo.

A CLP é a conjugação de vários olhares: instrumento de educação-cidadã; fórum altissonante de temas nacionais; espaço de mediação entre cidadãos e gestores públicos. Todos essenciais ao exercício pleno da democracia.

A importância da educação para a cidadania abriga muito mais que simples retórica; ela renova saberes, suscita a crítica e cria esperança nas mentes das pessoas.

A centelha que faz nascer a consciência de que interferir nas políticas públicas é, acima de tudo, dever do indivíduo perante a coletividade, converte a perspectiva das pessoas, na medida em que estas passam a compreender o Estado (e aqui se incluem os governantes) como serviçal do povo e não mais como Senhor absoluto - dono de verdades inquestionáveis. A democracia acontece quando o imperativo absoluto do Estado morre, para nascer, em seu lugar, o respeito às opiniões divergentes, às minorias e às Leis.

Nesse contexto, Canotilho *apud* Ferreira et all, sintetizaram, de forma magistral, a radicalização democrática, com as seguintes palavras:

Democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a optimização da participação directa e activa de homens e mulheres no processo de decisão[...]. (FERREIRA et all, 2003. p. 7)

A Comissão de Legislação Participativa, ao receber sugestões de emenda à Lei Orçamentária Anual, se ampara em normas já existentes no arcabouço legal brasileiro como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que incentiva a participação da sociedade em audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão do Orçamento.

Conquanto o oferecimento de sugestões de emenda à LOA não possa ser considerado satisfatório, em alguma medida a participação de mais de 60 entidades da sociedade civil deve servir de estímulo para que a Comissão encontre meios de divulgação que amplifiquem seus trabalhos e atividades.

Em dezembro de 2006 a Comissão de Legislação Participativa perdeu a prerrogativa de apresentar emendas às Leis Orçamentárias. A Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, ignorou completamente a Comissão, impondo-lhe perda imensurável.

Embora a CLP, ao longo dos seus cinco anos de existência, não tenha conseguido divulgar a contento a específica atribuição de receber sugestões de emenda à LOA, já se podia detectar a continuada presença de algumas entidades, como por exemplo, a ABGLT e o CFEMEA.

O estudo demonstrou que a execução orçamentária das emendas da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados tem sido nula. Até o momento, não

lograram produzir o resultado ao qual se destinam tais emendas, qual seja: fortalecer e intensificar programas e ações voltados para os mais excluídos da sociedade brasileira.

Tal resultado, de todo inexpressivo, associado à perda recente do poder de emendar o orçamento da União, não pode selar o destino da CLP e cercear parte importante de sua atribuição. A tendência de crescimento da participação social é inegável e não pode ser interrompida por decisões precipitadas ou mal debatidas.

Deste modo, incumbe à Comissão em pauta recuperar a antiga prerrogativa, apresentando o mais rápido possível proposição que vise alterar o Projeto de Resolução nº 1/2006-CN. Por fim, este estudo apresenta algumas sugestões com vistas a aperfeiçoar os trabalhos da Comissão, caso esta reconquiste suas atribuições anteriores:

- Construir estruturas técnicas internas capazes de garantir maior qualificação e mais preciso dimensionamento das propostas de emenda recebidas da sociedade; promover um acompanhamento mais rigoroso nos trâmites do Poder Executivo, por ocasião da apresentação de emendas pela Comissão;
- Divulgar pela página da CLP na internet (www.camara.gov.br/clp) a execução orçamentária das ações contempladas com as emendas da Comissão com vistas a um controle social;
- Intensificar o relacionamento com órgãos intermediários do Poder Executivo, com o propósito de melhor dimensionar o montante de recursos inscritos nas emendas apresentadas, ajustando-o a valores exequíveis;
- Instituir relacionamento político de alto escalão entre a Presidência da Comissão e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – e, em essência, o Ministério temático correspondente - como forma de garantir liberações mais significativas para as rubricas emendadas pela CLP;
- Realizar audiências públicas ou seminários com as entidades da sociedade civil para discutir as sugestões de emendas à LOA. Dessa forma, a Comissão garante credibilidade nas suas decisões;
- Além de recuperar o poder de emendar o orçamento, deve-se buscar a consolidação dessa prerrogativa, por meio da inserção de critérios na Resolução – CN e nos Regulamentos da CMO e da própria CLP, que

afastem os argumentos que prevaleceram quando da respectiva supressão;

- Caso seja restabelecida, brevemente, a prerrogativa de emendar o orçamento, pode-se inserir dispositivo na LDO 2008, no sentido de tornar os projetos orçamentários emendados pela CLP prioritários, constantes de tabelas ou quadros que devem aparecer destacados no corpo da LOA;
- Estudar a viabilidade de se aumentar o número de emendas apresentadas pela CLP, com valores limitados.

Essas três últimas sugestões são, por certo, ousadas, mas ao mesmo tempo cruciais para o fortalecimento da participação popular nas discussões do Orçamento Federal. No atual estágio em que a CLP se encontra, numa relação dialética cada vez mais intensa com a sociedade, urge a todos seus apoiadores, quer parlamentares, quer entidades da sociedade civil, unirem esforços para garantir definitivamente este espaço de poder aos cidadãos brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ANASTASIA, Fátima. *Responsabilização por controle parlamentar*. Mimeo – Texto apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS – Belo Horizonte: CLAD – Centro Latino Americano de Administração, dez. 1999.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das “Bases”*: política, favor e dependência pessoal. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará. 1999. 275 p.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. 7 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2000. 717 p.

BOBBIO, Norberto.; MATTEUCCI, Nicola.; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, 5 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, São Paulo. 2004. 1318 p.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006. 550 p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Cartilha*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 51 p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas Resoluções nºs 1,3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25,37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1,77,78 e 80, de 1995; 5,8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2001; 27,28 e 29, de 2002; 4 e 15, de 2003; 20,22 e 23, de 2004; 30 e 34, de 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000. 395 p.

CARNEIRO, Renato. *A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro*. Campina Grande-PB: 2001, 172 p.

DELACAMPAGNE, Christian. *A filosofia política hoje: idéias, debates, questões*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001, 211 p.

FERREIRA, Pedro et all. *Comissão de Legislação Participativa: avaliação do biênio 2001/2002*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Belo Horizonte: Escola do legislativo de Minas Gerais - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais – Instituto de Educação continuada Curso de especialização em Poder Legislativo, 2003.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2005. 318 p.

GONÇALVES, Hermes Laranja. *Uma visão crítica do Orçamento Participativo*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris. 2005. 146 p.

MOOJEN, Guilherme. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1959.

NECESSÁRIO, *mas insuficiente*. 19 fev. 2007. **Editorial**. Disponível em: <<http://estado.com.br/editorias/2007/02/19/edi-1.93.5.20070219.2.1.xml>>. Acesso em: 19 fev. 2007. O Estado de São Paulo.

PACHECO, Luciana Botelho. *O poder conclusivo de apreciação das Comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de lei de iniciativa parlamentar*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

PESSOA, Mirna. *Participação de Ongs na Apresentação de Sugestões de Iniciativa Legislativa à Câmara dos Deputados*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Brasília: Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Gestão Legislativa, 2003.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. 1ª ed. São Paulo: Editora Manole, 2001. 149 p.

RABAT, Márcio Nuno. *Legitimidade de cidadão para apresentação de sugestão legislativa*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2004. 7 p. – Nota Técnica.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Contribuintes e Cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2002. 152 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo. Editora Martin Claret, 2000. 128 p.

SILVA, Rubens Fernando. *Orçamento Participativo: Forma de Legitimação da Despesa Pública*. Consulex, Brasília. ano XVI, n. 47, p. 11, nov. 2002.

ANEXOS

TABELA 1

**SUGESTÕES (TODOS OS TIPOS) RECEBIDAS PELA CLP NO PERÍODO DE
2001 A 2006**

TIPOS DE SUGESTÕES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Sugestões (projetos de lei, requerimento de audiência pública, etc)	24	59	57	28	107	69	344
Sugestões de Emendas à LOA	11	21	16	12	21	45	126
Sugestões de Emendas ao PPA	-	-	01	-	-	01	02
Sugestões de Emendas à LDO	-	-	-	-	05	07	12
TOTAL	35	80	74	40	133	122	484

Atualizada em 31.01.07

TABELA 2
SUGESTÕES TRANSFORMADAS EM PROPOSIÇÕES (INCLUINDO AS
EMENDAS ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS)

PROPOSIÇÕES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Projeto de Lei Ordinária	01	20	22	10	08	14	75
Projeto de Lei Complementar	01	04	01	-	-	-	06
Emenda a Projeto de Lei	-	-	-	01	02	-	03
Indicação	-	02	-	01	-	01	04
Requerimento de Audiência Pública e Seminário	-	02	01	-	03	02*+01	09
Requerimento de Informação	-	01	-	-	-	-	01
Voto de Louvor	-	-	-	-	01	-	01
Voto de Pesar	-	-	-	-	01	-	01
Emenda ao PPA	-	-	01	-	-	01	30
Emenda à LDO	-	-	-	-	05	07	02
Emenda à LOA	05	05	05	05	05	05	12
TOTAL	07	34	30	17	25	31	144

Atualizada em 31.01.07

*Esses dois requerimentos são oriundos de uma única sugestão (SUG 90/2005)

TABELA 3
ENTIDADES QUE APRESENTARAM SUGESTÕES DE EMENDA ÀS LOAS
NA CLP (POR ORDEM ALFABÉTICA)

Nº	NOME DA ENTIDADE	SOA Nº
1	Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	20/05
2	Ágere –Cooperação em Advocacy	10/05, 11/05,12/05,19/05
3	Associação Brasileira de COAHBs	7/01, 15/02
4	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros	18/05,15/06,16/06
5	Associação Brasileira para Conservação de Cavernas – Pró Caverna	6/01
6	Associação Cearense Pró-Idosos	10/01
7	Associação Civil Alternativa Terrazul	45/06
8	Associação Comercial dos Pequenos Agricultores Rurais de Inhame, Mandioca e Outros	2/02, 11/03,12/03,4/04,5/04,6/04, 3/05,4/05,5/05
9	Associação Comercial dos Pequenos Apicultores dos Moradores de Alagadiço	3/02
10	Associação Comercial dos Pequenos Produtores Rurais de Bela Vista	5/02, 13/03
11	Associação Comercial dos Pequenos Produtores Rurais de Pau Santo	4/02,14/03
12	Associação Comunitária do Chonin de Cima	7/02,8/02,9/02,10/02,11/02, 1/03, 1/05
13	Associação Comunitária dos Moradores da Villa Portal dos Pinheiros	de 20/06 a 30/06
14	Associação Comunitária e Beneficente “Pe José Augusto Machado Moreira”	40/06
15	Associação Cultura Cândido Portinari	7/04
16	Associação de Beneficência São Francisco	3/03
17	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal	39/06
18	Associação dos Juízes Classistas da Justiça do Trabalho da 2ª Região – AJUCLA	01/04
19	Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região	3/04
20	Associação dos Voluntários do Hospital São José	1/01
21	Associação Nacional de Cooperação Agrícola	21/02
22	Associação Nacional dos Pequenos Agricultores	9/03
23	Associação Nacional dos Pequenos Agricultores	1/06
24	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	2/04
25	Associação Vida Nova – Amor Exigente	15/03
26	Cáritas Brasileira	5/01, 9/06,10/06,11/06

27	Centro da Mulher 8 de Março	2/01
28	Centro de Ação Comunitária	7/05
29	Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional da Paraíba	19/02
30	Centro em Defesa da Vida	12/02
31	Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA	6/05,5/06,6/06,7/06
32	Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros	18/06,19/06
33	Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Crianças e Adolescentes	14/05,15/05
34	Confederação Brasileira das Cooperativas de Trabalho	9/01
35	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	4/06
36	Confederação Nacional das Associações de Moradores	44/06
37	Confederação Nacional dos Municípios	17/05
38	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	13/05
39	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	16/02, 10/04,11/04, 16/05
40	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	9/05,41/06
41	Cooperativa Mista dos Trabalhadores Rurais de Vicência	6/02
42	Estruturação	8/06
43	Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços	1/02, 2/03
44	Federação Brasileira das Instituições de Reabilitação	14/02
45	Federação Nacional das APAEs	13/02, 10/03, 9/04
46	Fundação de Apoio ao Ensino Pesquisa e Extensão	13/06,14/06
47	Fundação Educacional Itaqui	8/05
48	Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação Tecnológica	8/01
49	Fundação São Vicente	4/03, 5/03,6/03
50	Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer	43/06
51	Grupo de Trabalho Amazônico	2/05,42/06
52	Instituto Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência	17/02
53	Instituto Brasil Central	3/06
54	Instituto Cultural São Francisco de Assis – Centro de Promoção da Criança e do Adolescente	31/06,32/06
55	Instituto de Tecnologia Social	2/06
56	Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira	33/06,34/06
57	Movimento dos Pequenos Agricultores	8/04

58	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	4/01, 18/02
59	Obra Social Nossa Senhora da Glória – Fazenda Esperança	7/03, 12/04
60	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	11/01
61	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento Científico e Social	20/02
62	Sociedade Pestalozzi de São Paulo	8/03,12/06
63	Solidariedade	35/06,36/06,37/06,38/06
64	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	21/05
65	União de Negro pela Igualdade	3/01
66	União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil	16/03,17/06

TABELA 4
ENTIDADES QUE APRESENTARAM SUGESTÕES DE EMENDA ÀS LOAS
NA CLP (POR ORDEM DE APRESENTAÇÃO DE SUGESTÕES)

Nº	NOME DA ENTIDADE	SOA Nº
1	Associação dos Voluntários do Hospital São José	1/01
2	Centro da Mulher 8 de Março	2/01
3	União de Negro pela Igualdade	3/01
4	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	4/01, 18/02
5	Cáritas Brasileira	5/01, 9/06, 10/06, 11/06
6	Associação Brasileira para Conservação de Cavernas – Pró Caverna	6/01
7	Associação Brasileira de COAHBs	7/01, 15/02
8	Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação Tecnológica	8/01
9	Confederação Brasileira das Cooperativas de Trabalho	9/01
10	Associação Cearense Pró-Idosos	10/01
11	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	11/01
12	Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços	1/02, 2/03
13	Associação Comercial dos Pequenos Agricultores Rurais de Inhame, Mandioca e Outros	2/02, 11/03, 12/03, 4/04, 5/04, 6/04, 3/05, 4/05, 5/05
14	Associação Comercial dos Pequenos Apicultores dos Moradores de Alagadiço	3/02
15	Associação Comercial dos Pequenos Produtores Rurais de Pau Santo	4/02, 14/03
16	Associação Comercial dos Pequenos Produtores Rurais de Bela Vista	5/02, 13/03
17	Cooperativa Mista dos Trabalhadores Rurais de Vicência	6/02
18	Associação Comunitária do Chonin de Cima	7/02, 8/02, 9/02, 10/02, 11/02, 1/03, 1/05
19	Centro em Defesa da Vida	12/02
20	Federação Nacional das APAEs	13/02, 10/03, 9/04
21	Federação Brasileira das Instituições de Reabilitação	14/02
22	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	16/02, 10/04, 11/04, 16/05
23	Instituto Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência	17/02
24	Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional da Paraíba	19/02
25	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento Científico e Social	20/02

26	Associação Nacional de Cooperação Agrícola	21/02
27	Associação de Beneficência São Francisco	3/03
28	Fundação São Vicente	4/03, 5/03,6/03
29	Obra Social Nossa Senhora da Glória – Fazenda Esperança	7/03, 12/04
30	Sociedade Pestalozzi de São Paulo	8/03,12/06
31	Associação Nacional dos Pequenos Agricultores	9/03
32	Associação Vida Nova – Amor Exigente	15/03
33	União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil	16/03,17/06
34	Associação dos Juizes Classistas da Justiça do Trabalho da 2ª Região – AJUCLA	01/04
35	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	2/04
36	Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região	3/04
37	Associação Cultura Cândido Portinari	7/04
38	Movimento dos Pequenos Agricultores	8/04
39	Grupo de Trabalho Amazônico	2/05,42/06
40	Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA	6/05,5/06,6/06,7/06
41	Centro de Ação Comunitária	7/05
42	Fundação Educacional Itaqui	8/05
43	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	9/05,41/06
44	Ágere –Cooperação em Advocacy	10/05, 11/05,12/05,19/05
45	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	13/05
46	Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Contra Crianças e Adolescentes	14/05,15/05
47	Confederação Nacional dos Municípios	17/05
48	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros	18/05,15/06,16/06
49	Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	20/05
50	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	21/05
51	Associação Nacional dos Pequenos Agricultores	1/06
52	Instituto de Tecnologia Social	2/06
53	Instituto Brasil Central	3/06
54	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	4/06
55	Estruturação	8/06
56	Fundação de Apoio ao Ensino Pesquisa e Extensão	13/06,14/06
57	Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros	18/06,19/06
58	Associação Comunitária dos Moradores da Villa Portal dos Pinheiros	de 20/06 a 30/06
59	Instituto Cultural São Francisco de Assis – Centro de	31/06,32/06

	Promoção da Criança e do Adolescente	
60	Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira	33/06,34/06
61	Solidariedade	35/06,36/06,37/06,38/06
62	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal	39/06
63	Associação Comunitária e Beneficente “Pe José Augusto Machado Moreira”	40/06
64	Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer	43/06
65	Confederação Nacional das Associações de Moradores	44/06
66	Associação Civil Alternativa Terrazul	45/06

TABELA 5
SUGESTÕES DE EMENDA ÀS LOAS APROVADAS/REJEITADAS DE 2001 A
2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
APROVADAS	05	05	05	05	05 (+ 2 apensadas)	05	32
REJEITADAS	06	16	11	07	14	40	94
TOTAL	11	21	16	12	21	45	126

Atualizada em 31.01.07

TABELA 6
EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2002 DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340001	SOA 8/2001 Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação Tecnológica (FUNTEC)	FAT	Apoio para o ensino básico de informática em regiões metropolitanas Valor solicitado: R\$ 20.000.000,00	R\$ 30.000.000,00	R\$ 15.500.000,00
50340002	SOA 3/2001 União de Negro pela Igualdade (UNEGRO)	Fundação Cultural Palmares	Apoio a projetos culturais Afro-brasileiros	R\$ 15.000.000,00	R\$ 5.950.000,00
50340003	SOA 4/2001 Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR)	Ministério da Justiça	Apoio financeiro a entidades que desenvolvem ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente	R\$ 15.000.000,00	R\$ 8.000.000,00
50340004	SOA 10/2001 Associação Cearense Pró-Idoso (ACEPI)	Fundo Nacional de Assistência Social	Apoio à valorização da saúde do idoso	R\$ 21.000.000,00	R\$ 4.000.000,00
50340005	SOA 5/2001 Cáritas Brasileira	Ministério do Meio Ambiente	Apoio para o Programa Nacional de Ação de Desenvolvimento Sustentado	R\$ 15.000.000,00	R\$ 3.600.000,00
TOTAL				R\$ 86.000.000,00	R\$ 37.050.000,00

TABELA 7
EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2003 DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMEN-TÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340001	SOA 18/2002 Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)	Ministério da Justiça	Apoio à implantação e execução de projetos por instituições não-governamentais que desenvolvem ações complementares de combate à violência	R\$ 90.000.000,00	R\$ 10.000.000,00
50340002	SOA 16/2002 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Ministério da Justiça	Apoio à implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade	R\$ 40.000.000,00	R\$ 10.000.000,00
50340003	SOA 12/2002 Centro em Defesa da Vida (CDV) Apensada: SOA 19/2002 Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional da Paraíba (CENPA)	Fundo Nacional de Assistência Social	Apoio a ações de geração de renda para populações carentes	R\$ 10.000.000,00	R\$ 8.571.429,00

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMEN-TÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340004	SOA 02/2002 Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores Rurais de Inhame, Mandioca e outros Apensadas: SOA 4/2002 Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Pau Santo SOA 5/2002 Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Bela Vista SOA 6/2002 Cooperativa Mista dos Pequenos Trabalhadores Rurais de Vicência	Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento	Apoio à promoção do cooperativismo e associativismo rural	R\$ 600.000,00	R\$ 600.000,00
50340005	SOA 13/2002 Federação Nacional das APAEs	Fundo Nacional de Assistência Social	Apoio ao atendimento à pessoa portadora de deficiência em situação de pobreza	R\$ 335.000.000,00	R\$ 8.571.429,00
TOTAL				R\$ 475.600.000,00	R\$ 37.742.858,00

TABELA 8
EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2004 DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340001	SOA 7/2003 Obra Social Nossa Senhora da Glória – Fazenda Esperança	Fundo Nacional de Saúde	Apoio à estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	R\$ 15.000.000,00	R\$ 1.500.000,00
50340002	SOA 9/2003 Associação Nacional dos Pequenos Agricultores	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Apoio a projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário	R\$ 800.000,00	Inadmitida pela CMO
50340003	SOA 11/2003 e 12/2003 Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores Rurais de Inhame, Mandioca e outros	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Apoio a projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura familiar	R\$ 3.780.000,00	Inadmitida pela CMO
50340004	SOA 16/2003 União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas – UNEFAB	Ministério da Educação	Apoio a instituições de educação profissional do campo	R\$ 15.700.000,00	R\$ 1.500.000,00
50340005	SOA 10/2003 Federação Nacional das APAEs	Fundo Nacional de Assistência Social	Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Portadora de Deficiência	R\$ 50.000.000,00	Inadmitida pela CMO
TOTAL				R\$ 85.280.000,00	R\$ 3.000.000,00

TABELA 9
EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2005 DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340001	SOA 10/2004 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória	R\$ 100.000.000,00	R\$ 414.000,00
50340002	SOA 7/2004 Associação Cultural Cândido Portinari	Ministério da Ciência e Tecnologia	Apoio à pesquisa e inovação para o desenvolvimento social	R\$150.000.000,00	R\$ 828.000,00
50340003	SOA 12/2004 Obra Social N. Sra. da Glória – Fazenda Esperança Apensada à SOA 2/2004 Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio a projetos de prevenção e enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes	R\$ 150.000.000,00	R\$ 414.000,00
50340004	SOA 11/2004 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos	R\$ 100.000.000,00	R\$ 414.000,00
50340005	SOA 09/2004 Federação Nacional das APAEs	Fundo Nacional de Assistência Social	Apoio a serviços de proteção sócio-assistencial à pessoa portadora de deficiência	R\$ 100.000.000,00	R\$ 2.805.712,00
TOTAL				R\$ 525.000.000,00	R\$ 4.875.712,00

TABELA 10
EMENDAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2006 DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340001	SOA 21/2005 União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES)	Ministério do Esporte	Apoio à implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte nacional	R\$ 200.000.000,00	Inadmitida pela CMO
50340002	SOA 18/2005 Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros Apensada: SOA 14/2005 Comitê nacional de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes	Subsecretaria de Direitos Humanos	Apoio a serviços de prevenção e combate à homofobia	R\$ 20.000.000,00	R\$ 4.275.000,00
50340003	SOA 16/2005 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Apoio ao desenvolvimento da educação infantil	R\$1.000.000.000,00	R\$ 850.000,00
50340004	SOA 15/2005 Comitê Nacional de Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes	Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS	Apoio à proteção social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias	R\$ 20.000.000,00	Inadmitida pela CMO

Nº DA EMENDA	ORIGEM	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	TÍTULO	VALOR APROVADO NA CLP	VALOR INCLUÍDO NO ORÇAMENTO
50340005	SOA 09/2005 Conselho Nacional dos Direitos da Mulher Apensada: SOA 6/2005 Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA	Secretaria Especial de Políticas para as mulheres	Apoio a organismos de promoção dos direitos da mulher	R\$ 13.500.000,00	R\$ 2.700.000,00
TOTAL				R\$ 1.033.500.000,00	R\$ 7.825.000,00

TABELA 11
VALORES APROVADOS NA CLP/INCLUÍDOS NAS LOAS

LOA/ANO	VALORES APROVADOS NA CLP	VALORES INCLUÍDOS NA LOA
2002	R\$ 86.000.000,00	R\$ 37.050.000,00
2003	R\$ 475.600.000,00	R\$ 37.742.858,00
2004	R\$ 85.280.000,00	R\$ 3.000.000,00
2005	R\$ 525.000.000,00	R\$ 4.875.712,00
2006	R\$ 1.033.500.000,00	R\$ 7.825.000,00
2007	R\$ 80.315.567,00	R\$ 16.500.000,00
TOTAL	R\$ 2.285.695.567,00	R\$ 106.993.570,00