



PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2005 – Complementar, do Senador Pedro Simon, que *dispõe sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário*.

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2005 – Complementar, de autoria do Senador Pedro Simon, que dispõe sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

Determina o projeto, em primeiro lugar, a promoção e o incentivo, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, da participação direta de cidadãos ou de entidades por eles constituídas, por meio de audiências públicas e de apresentação de propostas de iniciativa popular, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

O Poder Executivo deveria, conforme a proposta, organizar audiências públicas durante a elaboração dos projetos das leis orçamentárias. O Poder Legislativo, por sua vez, realizaria essas audiências quando da apreciação dos projetos referidos e das contas do Poder Executivo, a partir dos relatórios de fiscalização elaborados pelo Tribunal de Contas da União. Todas as audiências seriam precedidas de ampla divulgação.

O projeto estipula prazo de 360 dias, a partir da promulgação da lei, para que União, estados e municípios aprovem as normas de regulamentação cabíveis. Define, finalmente, como diretriz global para o processo orçamentário a redução das desigualdades sociais e regionais.

Na justificação, o autor ampara-se no princípio da participação direta do cidadão na gestão dos negócios públicos, consagrado em diferentes artigos da Constituição, particularmente naqueles que dispõem sobre a possibilidade de iniciativa legislativa popular e a constituição de conselhos com



a função de fiscalizar, avaliar e participar da gestão de diferentes políticas públicas.

Após a manifestação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o projeto será submetido ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

No que diz respeito à constitucionalidade, poderia ser imputado ao projeto vício de iniciativa, uma vez que, conforme o art. 61 da Constituição Federal, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que tratem da organização administrativa do Poder Executivo. No entanto, a leitura cuidadosa do texto desse artigo mostra que o projeto sob exame não é por ele atingido. Com efeito, seu texto apenas exige a promoção de audiências públicas. Não trata da criação de cargos, órgãos, regime jurídico de servidores nem de sua remuneração. A letra do art. 61 exime, portanto, o PLS nº 171, de 2005 – Complementar de inconstitucionalidade.

No que se refere ao mérito, por sua vez, algumas considerações são necessárias.

O sistema representativo vive hoje uma crise profunda, diagnosticada pelos estudiosos da política e vivenciada por todos seus atores: eleitores, partidos e representantes. Em todos os países democráticos, decresce o comparecimento às eleições e a quantidade de filiados e contribuintes de partidos políticos, restando esses partidos cada vez mais dependentes de fontes públicas de financiamento para se manterem em operação. São comuns, nesse quadro, tentativas de injetar legitimidade nas instituições representativas mediante o recurso a diferentes mecanismos de participação direta do cidadão. Plebiscito, referendo, iniciativa popular na apresentação de projetos de lei, participação em conselhos, voto destituente, são todos instrumentos de divisão de responsabilidades entre representantes e representados, de fortalecimento simultâneo, portanto, da representação e da participação política.

No Brasil, a participação direta do cidadão na formulação e gestão de políticas públicas foi consagrada, como bem lembra o autor do projeto, na Constituição de 1988. Na prática, contudo, a sorte dos diferentes institutos de participação popular foi díspar. Houve apenas um plebiscito e um referendo nos 20 anos de vigência da nova Carta. Poucos projetos originados na iniciativa popular prosperaram nesse período. Em compensação, proliferaram os conselhos com foco nas diversas políticas públicas, todos com a



participação do cidadão, de forma direta ou por meio de entidades representativas de grupos com interesse específico nas políticas em questão.

É preciso ressaltar ainda as experiências importantes de participação popular na definição de diretrizes orçamentárias que diversos municípios empreenderam, a partir da experiência pioneira de Porto Alegre. Orçamento significa definição do gasto público; diz respeito, portanto, aos interesses imediatos do cidadão; e constitui, por essa razão, tema dos mais promissores em termos de apelo à participação popular.

Por essa razão, considero evidente a oportunidade do projeto. Responde, a um tempo, a uma tendência verificada mundialmente e ao desenvolvimento das experiências de participação popular de mais sucesso na história recente do Brasil.

Assinalo, contudo, o fato de haver normatização a respeito da matéria. O parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), exige a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como forma de assegurar a transparência do processo. A Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, determina a realização de audiências públicas em algumas etapas do processo e as faculta em outras, conforme o disposto nos seus arts. 4º, 29, 83 e 96.

Restaria, para cumprir os objetivos que o projeto sob exame se propõe, inserir, na referida Lei de Responsabilidade Fiscal, a exigência da realização de audiências públicas, em todas as fases do processo, no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo, como forma de ouvir e acolher as demandas originadas da sociedade civil.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2005 – Complementar, nos termos do seguinte substitutivo:



EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2005 – Complementar

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, para dispor sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“SEÇÃO III-A Da Participação Popular

Art. 7º-A Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão e incentivarão a participação dos cidadãos brasileiros, diretamente ou mediante entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

Art. 7º-B Para o cumprimento do disposto no art. 7º-A, a participação será exercida mediante:

I – a realização de audiências públicas, precedidas de ampla divulgação;

II – a recepção, para análise, de propostas de iniciativa popular.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 19 de maio de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador EDUARDO SUPLICY, Relator