

## **PARECER Nº      , DE 2013**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
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 CRISTOVAM BUARQUE

### **I – RELATÓRIO**

Em exame nesta 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 da União, dos estados e dos municípios.

O art. 1º do projeto determina que os Poderes Executivo e Legislativo promovam e incentivem a participação direta de cidadãos ou de suas entidades legalmente constituídas no processo de elaboração, aprovação e controle de execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

A participação dar-se-á mediante a realização de audiências públicas e a apresentação de propostas de iniciativa popular, conforme o art. 2º do Projeto.

Nos termos dos arts. 3º e 4º do PLS, durante a elaboração dos referidos projetos de leis, o Poder Executivo organizará as audiências públicas para dar conhecimento público das características e linhas gerais dos projetos e para permitir a apresentação de propostas pelos cidadãos ou por representantes das entidades da sociedade civil. Por outro lado, as audiências

públicas, no âmbito das comissões do Poder Legislativo, terão por objetivo instruir os projetos de leis orçamentárias e os relatórios de fiscalização elaborados pelos Tribunais de Contas.

A proposição determina, em seu art. 5º, a ampla publicidade das audiências públicas realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. No art. 6º, fixa o prazo de 360 dias para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovem leis com a finalidade de definir a organização e o funcionamento das referidas audiências públicas, bem como a participação dos cidadãos e das entidades interessadas.

O art. 7º estabelece que as propostas aceitas tenham a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivo fundamental, e o art. 8º constitui a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor refere-se à iniciativa legislativa que adotou em 1996 sobre a matéria e que ora retoma com a apresentação do presente projeto de lei. Em essência, com ele, visa ampliar os mecanismos de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios de interesse público, para além do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular de projetos de lei e da participação em conselhos comunitários. Assim argumentou, acertadamente, o autor: *“Na trilha aberta pela Constituição Federal, compete aos administradores públicos e, muito especialmente, ao segmento político ampliar o envolvimento da sociedade na condução dos negócios públicos e criar novos instrumentos de participação.”*

O projeto foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE).

Ao projeto não foram apresentadas emendas.

Na CCJ, o projeto foi distribuído ao Senador EDUARDO SUPLICY, que emitiu relatório pela aprovação da matéria, nos termos do substitutivo aprovado na reunião de 19 de maio de 2010.

Desse modo, o projeto continua a tramitar na atual legislatura, consoante o disposto no art. 332, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 10 de abril de 2013, o Presidente desta Comissão designou-me relator da matéria.

## II – ANÁLISE

O art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal fixa as competências desta Comissão e, em seu inciso IV, dispõe que cabe a ela opinar sobre proposições relativas a finanças públicas, normas gerais de direito financeiro e orçamento, como é o caso do projeto sob exame.

A presente iniciativa legislativa está, a meu ver, em conformidade com o disposto no art. 61, combinado com o art. 24 e 48, II, da Constituição Federal, porquanto se encontra no rol de matérias sobre as quais cabe ao Congresso Nacional dispor com a sanção presidencial, a saber, normas gerais de direito financeiro, planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Todavia, quanto à juridicidade, entendo que o substitutivo aprovado na CCJ ajusta, de forma mais adequada, o conteúdo do projeto de lei ao ordenamento jurídico vigente. Fundamento, a seguir, as razões desse entendimento.

Com o referido substitutivo, a presente proposta de lei passa a alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que já dispõe, no parágrafo único de seu art. 48, sobre a realização de audiências públicas em matérias orçamentárias.

Como bem argumentou o autor do substitutivo aprovado na CCJ, Senador Eduardo Suplicy, *“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.”*

Para tanto, insere dois artigos no Capítulo II da LRF – que trata *Do Planejamento* em matéria orçamentária, mediante a criação da seção III – *Da Participação Popular*.

Ademais, o substitutivo acertadamente suprime o art. 6º do projeto original, que estipula prazo de 360 dias para que a União, os estados e os municípios aprovem leis com a finalidade de definir a organização e funcionamento das audiências públicas. Esse dispositivo é de constitucionalidade duvidosa, pois poder-se-ia argumentar que colide com o princípio da autonomia federativa, insculpido no art. 18 da Constituição Federal.

Por sua vez, o art. 7º do projeto também pode ser suprimido por ser redundante com o disposto no art. 165, § 7º, da Constituição.

Ademais, o substitutivo atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial aos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

### **Sobre o mérito**

Quanto ao mérito, não há dúvida de que a proposição incrementa a participação direta do cidadão na gestão dos interesses públicos. Como visto, a Constituição de 1988 prevê diversos institutos de participação popular, dentre os quais o plebiscito, o referendo e a própria iniciativa de leis, além da participação das pessoas em conselhos comunitários com vistas a fiscalizar, avaliar e participar da gestão de políticas públicas.

Por outro lado, em matéria de planejamento nas esferas de governo no Brasil, merecem destaque as importantes experiências de participação popular na definição do orçamento que diversos municípios empreenderam, a partir das experiências pioneiras de Porto Alegre e do Distrito Federal – do chamado orçamento participativo.

Na medida em que a lei orçamentária define o gasto público, especifica os projetos em que os recursos serão alocados, precipuamente por meio da receita de tributos, trata-se da lei mais importante do ponto de vista dos interesses imediatos do cidadão. Por isso, é natural que a matéria orçamentária e as correlatas sejam os temas de maior apelo à participação popular.

Em 1995, em meu governo à frente do Distrito Federal, iniciamos um amplo movimento de incentivo à participação da população na decisão sobre as prioridades orçamentárias.

Na primeira reunião que se realizava em cada cidade, os membros do governo explicavam como funcionava o programa. Na segunda plenária as pessoas voltavam com as prioridades elencadas. O debate se produzia e dez prioridades eram escolhidas.

Quase metade de todas as obras de meu governo foram realizadas a partir das escolhas definidas no orçamento participativo.

Por essas razões, considero o projeto relevante e meritório, representando a consolidação e a universalização das experiências de participação popular de maior sucesso na história recente do Brasil. Do ponto de vista da melhor técnica legislativa, entendo que o substitutivo aprovado na CCJ aprimora, de fato, o projeto de lei.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 171, de 2005 – Complementar, nos termos da **Emenda nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)** aprovada pela CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator