

## PARECER Nº , DE 2013

SF/14660.27593-00

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2009, da Senadora Marina Silva, que *dispõe sobre a participação popular e o controle social dos atos de gestão do Poder Público, disciplina o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas à gestão pública e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

### I – RELATÓRIO

A proposição em pauta, de iniciativa da Senadora Marina Silva, dispõe sobre a participação popular e o controle social dos atos de gestão do Poder Público, disciplinando o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas à gestão pública.

Nesse sentido, o PLS em questão está dividido em quatro capítulos, a saber:

O Capítulo I traz as disposições preliminares e se compõe dos arts. 1º, que prevê a participação popular na gestão da administração pública, e 2º, que trata do controle social da gestão pública; o Capítulo II, composto pelos arts. 3º a 6º, trata das garantias de acesso às informações necessárias ao controle social da gestão pública.

Outrossim, o Capítulo III do Projeto de Lei em pauta dispõe sobre os instrumentos, estímulos e incentivos para preparar a participação social, mediante os arts. 7º a 12; já o Capítulo IV, formado pelos arts. 13 a 16, estabelece regras para a transparência da gestão pública.

Ademais, o Capítulo V tipifica as infrações que caracterizam a oposição de obstáculos à participação popular, bem como as respectivas penalidades, e o Capítulo VI estatui as disposições finais da proposição.

Na Justificação da iniciativa, sua ilustre autora recorda que a Constituição de 5 de outubro de 1988 erigiu a cidadania como um dos fundamentos da República (art. 1º, II) e que foram inseridos na Lei Maior diversos outros dispositivos reafirmando a cidadania como um dos princípios basilares do regime, com destaque para a participação popular na composição dos órgãos e na dinâmica do poder público.

Entre esses dispositivos são citados os que dão legitimidade aos cidadãos para denunciar ao Tribunal de Contas competente ilegalidades ou irregularidades cometidas na gestão dos recursos públicos (art. 74, § 2º, combinado com o art. 75); o que lhes assegura o direito de exame e apreciação das contas anuais dos municípios, podendo questionar a correspondente legitimidade (art. 31, § 3º); e os que estabelecem a competência das Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, inciso II) e para receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (inciso IV).

Por outro lado, pondera-se, na Justificação, que não tem sido fácil a implementação do controle social sobre as ações governamentais, principalmente em razão da dispersão das competências constitucionais para a proteção dos direitos da cidadania em diversos órgãos, o que dificultaria o conhecimento e o acesso das pessoas a esses canais, além de outros fatores, inclusive a persistência de uma cultura de não-participação.

Desse modo, nos termos da Justificação, a proposição em tela tem o objetivo de solucionar a atual dispersão desses canais de interação por

meio de medidas que visam centralizar o recebimento das demandas populares relativas à participação e controle do Poder Público nos Tribunais de Contas, nos Ministérios Públicos e nos Poderes Legislativos das diferentes esferas de governo.

Por fim, a Justificação registra que as medidas sugeridas não trarão, em princípio, aumento dos gastos governamentais, mas apenas mudanças de posturas e, em alguns casos, a reorganização das atividades e reestruturação de órgãos.

Apresentado na Legislatura passada a proposição foi distribuída ao Senador Marconi Perillo que apresentou relatório pela aprovação da matéria, com emendas, no âmbito da CCJ, em decisão terminativa.

O relatório apresentado não chegou a ser apreciado pela Comissão. Com o fim da 53ª Legislatura a proposição foi arquivada, tendo sido desarquivada na presente Legislatura, por iniciativa do Senador Jorge Viana e tendo retornado à CCJ, foi distribuída a este Senador para elaboração de relatório.

Ao projeto de lei em tela não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão proferir decisão terminativa sobre a matéria em pauta, nos termos previstos no art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal.

Preliminarmente, devemos registrar que adotamos o relatório apresentado pelo Senador Marconi Perillo sobre a proposição, com apenas algumas modificações.

Quanto à constitucionalidade, cumpre consignar – conforme expresso na Justificação do projeto de lei em pauta – que a Constituição de 5 de outubro de 1988, efetivamente elevou a cidadania como um dos

fundamentos da República Federativa do Brasil, já no seu artigo inicial (art. 1º, II).

Devemos, também, fazer referência ao art. 14 da Lei Maior, que consagra o exercício da soberania do povo mediante a iniciativa popular, nos termos que a lei definir, regra que confere embasamento à presente iniciativa.

Também por especial relevância no que diz respeito à presente proposição, cumpre aqui fazer referência ao inciso XXXIII do art. 5º do Estatuto Mor, que declara o direito constitucional de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Assim, o inciso XXXIII do art. 5º da Lei Maior embasou centralmente a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação.

Desse modo, iniciativa legislativa destinada a garantir a participação popular nos atos de gestão do Poder Público, disciplinando o acesso dos cidadãos e da sociedade civil organizada a informações relativas à administração pública, encontra pleno respaldo no Estatuto Magno.

No que se refere especificamente ao mérito do projeto de lei em pauta, o nosso entendimento é o de que deve merecer a acolhida desta Casa, pois tem o objetivo de ampliar a participação popular nos negócios públicos e na administração do bem comum.

Todavia, segundo avaliamos, há certos aspectos específicos da proposição que desbordam dos marcos da constitucionalidade, outros aspectos foram atendidos por legislação aprovada após a apresentação da iniciativa, além de outros que nos parecem inadequados quanto ao mérito.

Nesse sentido, conforme nos parece, todo o Capítulo II, intitulado ‘Das Garantias de Acesso às Informações Necessárias ao Controle

Social' foi atendido pela Lei de Acesso à Informação acima citada, ficando, assim, os arts. 3º a 6º prejudicados.

Por outro lado, parece-nos ferir a autonomia político-administrativa dos entes federados – onde se inclui a autonomia orçamentária – estabelecer que deverão destinar percentual específico do orçamento para determinados programas e ações de governo. Acresça-se que a Constituição veda expressamente a vinculação de receita de impostos a determinadas despesas, exceto as vinculações previstas na própria Lei Maior (v.g. art. 167, IV). E tal vedação seria fragilizada com a vinculação de parte da receita orçamentária a determinado programa. Por essa razão, estamos propondo a alteração do art. 7º do Projeto, por meio de emenda, para suprimir a vinculação em questão.

Ademais, também o art. 8º parece-nos conflitar com a Constituição Federal. Com efeito, tal dispositivo pretende determinar aos tribunais de contas e aos diversos ramos do Ministério Público uma forma de organização interna específica, que conflita com a autonomia organizacional dessas instituições.

Recordemos que a Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas da União competência para tratar da sua organização interna (art. 73, combinado com o art. 96) e o art. 74, § 2º, prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, previsão que está regulamentada na Lei Orgânica (art. 53) e no Regimento Interno do Tribunal (arts. 234 a 236).

Quanto a poderes para requerer documentos e informações e para determinar a realização de inspeções, a própria Constituição Federal também já confere tais atribuições às chamadas cortes de contas (v.g. art. 71, IV, IX).

Além disso, a autonomia conferida pela Lei Maior ao TCU é extensiva aos tribunais de contas dos Estados (v.g. art. 75), bem como o próprio direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os tribunais de contas (art. 74, § 2º, combinado com o art. 75).

Da mesma forma, o Ministério Público é instituição dotada pela Constituição Federal de ampla autonomia político-administrativa, o que inclui a competência para dispor sobre a sua organização interna (v.g. art. 127, § 2º, da CF; art. 3º, XI, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993).

Outrossim, como sabemos, o Ministério Público já é dotado, pela própria Lei Maior, de amplo mandato para representar a cidadania e a sociedade (art. 127), cabendo-lhe, inclusive, como é sabido, promover privativamente a ação penal pública (art. 129, I). E também expedir notificações, requisitar informações, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129). E tal mandato está regulamentado na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, no que se refere aos ramos do MP nas diversas unidades da Federação (além das leis específicas de cada Estado) e na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, quanto ao Ministério Público da União.

Por essas razões, estamos propondo a supressão do art. 8º do Projeto por meio de emenda.

De outro lado, a redação do parágrafo único do art. 11 da proposição parece-nos desbordar do princípio da igualdade ao vedar a representação de entidades da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas por meio de pessoas “relacionadas com os governantes” e pessoas “vinculadas a partidos ou grupos políticos”. Deveras, entendemos como imprecisas e de inadequada generalidade as expressões “pessoas relacionadas com os governantes” e “vinculadas a partidos ou grupos políticos”. Ademais, vedar a representação de determinadas pessoas sob tais fundamentos estabelece discriminação inadequada e mesmo de constitucionalidade duvidosa frente ao princípio da igualdade.

Por essa razão, estamos propondo também emenda modificativa do parágrafo único do art. 11, para adequar a sua redação à Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal, que traz regras mais objetivas e com a chancela da nossa corte maior, no que se refere à vedação do chamado nepotismo.

Assim, propomos que fique vedada a representação de entidades da sociedade civil por meio de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de governantes, assim como de servidores públicos vinculados aos órgãos executantes das respectivas políticas ou ações governamentais.

De outra parte, consoante entendemos, o art. 12 da proposição está conferindo atribuição ao sistema de controle interno que não é consentânea com as atribuições outorgadas a esse sistema pela Lei Maior. Isso porque a missão precípua conferida ao controle interno pela Constituição Federal é a de fiscalizar a execução orçamentária e a efetivação das políticas públicas no âmbito de cada poder, de forma integrada com os demais poderes, para auferir a legalidade e a eficiência dos resultados (art. 74). Assim, não nos parece compatível com tais atribuições a de estabelecer índices representativos da situação social e da qualidade de vida da população jurisdicionada. E, além disso, temos o entendimento de que estabelecer tal atribuição, por lei federal, fere também a autonomia política administrativa dos Estados e Municípios. Por tais razões estamos propondo a supressão do art. 12 do PLS em pauta.

Ademais, do mesmo modo do Capítulo II, o Capítulo IV, intitulado ‘Da Transparência da Gestão Pública’, ficou prejudicado pela Lei de Acesso à Informação já referida, cabendo a supressão, assim, dos arts. 13 a 16 do presente PLS.

Por fim, como a proposição está estabelecendo regras de procedimento que alcançam toda a administração pública e não apenas o Poder Executivo, estamos alterando a cláusula de regulamentação prevista no art. 19, além de suprimir o art. 21, uma vez que a boa técnica legislativa recomenda a não adoção de cláusula genérica de revogação de disposições em contrário.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2009, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA N° – CCJ**

Suprima-se o Capítulo II do Projeto, composto pelos arts. 3º a 6º, renumerando-se os capítulos e artigos subseqüentes.

#### **EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 7º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão realizar campanhas de caráter educativo que visem ampliar e aperfeiçoar a participação popular e comunitária no planejamento, fiscalização, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.”

#### **EMENDA N° – CCJ**

Suprima-se o art. 8º do Projeto, renumerando-se os subsequentes.

#### **EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao parágrafo único do art. 11 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 11. ....

*Parágrafo único.* Fica vedada a representação de entidades da sociedade civil por meio de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de governantes, assim como de servidores públicos vinculados aos órgãos executantes das respectivas políticas ou ações governamentais.”

**EMENDA N° – CCJ**

Suprime-se o art. 12 do Projeto, renumerando-se os subsequentes.

**EMENDA N° – CCJ**

Suprime-se o Capítulo IV do Projeto, composto pelos arts. 13 a 16, renumerando-se os capítulos e artigos subsequentes.

**EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 19 do Projeto a seguinte redação:

“Art. 19. Esta Lei será regulamentada no prazo de seis meses a partir da sua publicação.”

**EMENDA N° – CCJ**

Suprime-se o art. 21 do Projeto.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator