



# SENADO FEDERAL

## PARECERES N<sup>os</sup> 720 E 721, DE 2013

Sobre o Projeto de Lei do Senado n<sup>o</sup> 171, de 2005 - Complementar, do Senador Pedro Simon, que *dispõe sobre a participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.*

**PARECER N<sup>o</sup> 720, DE 2013**  
(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

RELATOR: Senador EDUARDO SUPPLY

### I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado n<sup>o</sup> 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 justificção, 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 dispar. 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.

**Sen. DEMÓSTENES TORRES**

, Presidente

, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 171 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 19/05/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SEN. DEMÓSTENES TORRES	
RELATOR: SEN. EDUARDO SUPLICY	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPIÑO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELÍSEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 29/04/2010

**PARECER Nº 721, DE 2013**  
**(Da Comissão de Assuntos Econômicos)**

RELATOR AD HOC: Senador EDUARDO SUPLICY

**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 aprovelem 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.

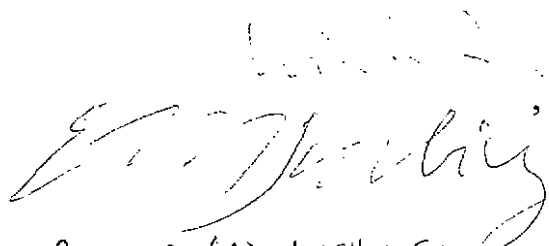
### III – VOTO

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, 9 de julho de 2013.

, Presidente

, Relator



RELATOR "AD HOC": SENADOR EDUARDO SUPLICY

### DECISÃO DA COMISSÃO

*Em Reunião realizada nesta data, o Presidente da Comissão, Senador Lindbergh Farias, designa o Senador Eduardo Suplicy relator "ad hoc" da Matéria, em substituição ao Senador Cristovam Buarque. Após a leitura do relatório, encerrada a discussão, colocado em votação, a Comissão aprova o relatório, que passa a constituir o Parecer da CAE, favorável ao Projeto nos termos da Emenda nº 1-CCJ-CAE (Substitutivo).*

## EMENDA Nº 1-CCJ-CAE (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, em 9 de julho de 2013

Senador LINDBERGH FARIAS

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

**Comissão de Assuntos Econômicos - CAE**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 171, de 2005**

ASSINAM O PARECER, NA 41ª REUNIÃO, DE 09/07/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** \_\_\_\_\_

**RELATOR:** \_\_\_\_\_ *RELATOR AD HOC, SENADOR EDUARDO SUPLICY*

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Anibal Diniz (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Eduardo Lopes (PRB)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. VAGO
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PSD)	
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Wilder Moraes (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PPL, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Blairo Maggi (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. Vicentinho Alves (PR)

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

---

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

---

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

---

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

---

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

---

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

---

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

---

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

.....

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

.....

Publicado no **DSF**, de 13/07/2013.