

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2013

Acrescenta inciso ao art. 52 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

Autor: Deputado IVAN VALENTE

Relator: Deputado FERNANDO LOPES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, por meio do acréscimo de inciso ao art. 52 da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, determina incorrer também em improbidade administrativa o Prefeito que impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º da citada Lei.

O citado § 3º, por sua vez, estabelece que os instrumentos previstos no art. 4º (Instrumentos da Política Urbana, Capítulo II da Lei) que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

A proposição, distribuída às comissões de Desenvolvimento Urbano e de Constituição e Justiça e de Cidadania, submete-se à apreciação de mérito por este Colegiado. Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição nesta Câmara Técnica.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em exame trata de matéria de inequívoca relevância para a consolidação do Estado Democrático de Direito em nosso País no aspecto específico do controle social na gestão do patrimônio público. Trata-se da garantia da participação social, em seu papel controlador dos gastos públicos, quando estes são feitos pelo Poder Público municipal em nome da aplicação dos instrumentos da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Em 2001, quando sancionada a referida norma, houve o veto ao inciso I do art. 52, artigo que relacionava os casos em que o Prefeito incorreria em improbidade administrativa, quando da utilização dos instrumentos da política urbana.

O inciso vetado previa que o Prefeito incorreria em improbidade administrativa, quando impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no controle social do dispêndio de recursos relacionados à política urbana pelo Poder Público municipal.

A proposição em exame visa justamente a reinserir, na Lei, o inciso vetado.

O controle social das contas públicas municipais tem previsão legal que abrange desde o texto constitucional até outras importantes leis ordinárias.

A Constituição Federal prevê, no § 3º de seu art. 31, que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê todo um capítulo, o Capítulo IX, à transparência, ao controle e à fiscalização das contas públicas. Quanto ao controle social mais especificamente, seu art. 49 determina que “As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

Já a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, estabelece, em seu art. 2º, que a Prefeitura do Município, beneficiário da liberação de recursos originados de órgãos e entidades da administração federal direta, de autarquias, de fundações públicas, de empresas públicas e de sociedades de economia mista federais, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Apesar da ampla previsão legal do controle social dos gastos públicos na esfera municipal, nota-se, no entanto, a falta da definição de mecanismos claros que instruem os cidadãos sobre uma forma eficaz de proceder a tal controle.

Excetuando-se a participação da sociedade civil nos Conselhos específicos de políticas públicas, as outras formas de participação, mesmo que previstas em lei, aguardam, em estado latente, a concretização de sua realização.

Esta lacuna, não apenas subtrai do cidadão uma sua prerrogativa, como deixa em aberto a responsabilização dos gestores públicos, caso não garantam a efetivação do controle social sobre seus atos.

Digo isso, porque a insegurança jurídica a respeito de como deve dar-se o controle social por parte das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil foi a principal razão do veto ao inciso I do art. 52 do Estatuto da Cidade, quando de sua sanção em 2001.

As razões para o veto foram as seguintes:

"O art. 52, inciso I, do projeto prevê como improbidade administrativa a conduta de o Prefeito "impedir ou deixar de garantir a

participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei". Esse parágrafo do art. 4º estabelece o denominado controle social da aplicação dos recursos públicos.

Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação.

Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto".

Ao analisar as ponderações do veto, podemos perceber que, de fato, sem que esteja clara a forma como as organizações civis podem exercer o controle social sobre os gastos públicos municipais, fica difícil estabelecer a improbidade administrativa dos prefeitos, se estes não garantirem ou impedirem tal controle.

Vejamos que é amplo e generalizado o leque de organizações previstas na Lei que poderiam exercer o controle social. O texto fala em "comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil" e nada fala sobre como tais organizações devem agir e como devem ser detectadas e respeitadas pelo Poder Público municipal.

A difícil interpretação e aplicação da Lei, da forma ampla e generalizada como está, causaria, de fato, a insegurança jurídica propalada.

Exigências, tais como a formalidade e o tempo de existência da organização civil, seu cadastramento como entidade interessada no controle social e regras claras sobre a transparência de informações, pelo Poder Público municipal, e sobre procedimentos e prazos para o exercício do controle social, teriam de estar estabelecidas para que se pudesse julgar com mais segurança a improbidade do prefeito, caso ele não tenha garantido ou tenha impedido a participação da sociedade em sua prerrogativa de controle dos gastos.

Em recente publicação da Controladoria-Geral da União, mais especificamente de sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, há uma avaliação das condições necessárias para que o cidadão possa exercer o controle dos gastos públicos municipais, avaliação esta que vem ao encontro de nosso argumento.

O chamado Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão - Orientações para o Gestor Municipal em Início de Mandato 2009 – 2012¹, afirma que o controle social é importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Afirma que, no Brasil, há grande preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante em razão de sua extensão territorial e do elevado número de municípios que possui. E que o controle social complementa os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos – os Órgãos de Controle Interno e Externo – que nunca poderão dispor de número suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada despesa realizada.

Afirma ainda que, mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode exercer o controle e ser fiscal das contas públicas.

Pondera, no entanto, que, para que os cidadãos possam participar de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados, que recebam informações necessárias e, também, **orientações sobre como atuar**.

A citada publicação, como vemos, também ressalta a necessidade de haver orientações à sociedade para o exercício do controle social sobre os gastos públicos.

No caso da proposição em exame, verifica-se a demanda pelo estabelecimento de regras no âmbito local, por tratar, a matéria, do enquadramento do Prefeito em improbidade administrativa, caso este não garanta ou impeça a participação da sociedade local no controle social dos gastos relacionados aos instrumentos da política urbana municipal.

¹ <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade.pdf>
consultado em 05 de julho de 2013.

Assim, tendo em vista a melhor reinserção, na Lei, do inciso vetado em 2001, apresentamos emenda ao Projeto de Lei, prevendo a necessidade de que o controle social tenha suas regras e seu funcionamento definidos pelo Poder Público municipal, para que, então, possa haver a incidência do prefeito em improbidade administrativa, caso ele não garanta ou impeça a participação da sociedade no controle social dos gastos públicos relacionados à política urbana municipal. Uma segunda emenda define apenas os ajustes no inciso a ser reinserido, a partir do estabelecimento das novas regras acima referidas.

Pelo exposto, meu Voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.663, de 2013, com as emendas que oferecemos.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado FERNANDO LOPES
Relator

PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2013

Acrescenta inciso ao art. 52 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

EMENDA Nº 1

O art. 1º do Projeto de Lei nº 5.663, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 52 da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 52.

IX – impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 4º desta Lei”.
(NR)

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado FERNANDO LOPES

PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2013

Acrescenta inciso ao art. 52 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

EMENDA Nº 2

O Projeto de Lei nº 5.663, de 2013, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 2º, renumerando-se os demais:

“**Art. 2º** O art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

Art. 4º

§ 4º O controle social referido no § 3º deste artigo, exercido pelas comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, dar-se-á a partir de regras definidas nos termos da lei municipal, sem prejuízo das atribuições dos órgãos colegiados de políticas públicas previstas em legislação estadual ou federal”. (NR)

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado FERNANDO LOPES