

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 200, DE 2001

Dispõe sobre a participação popular no processo de elaboração do plano plurianual e dos orçamentos anuais da União e dá outras providências

**Autor:** Deputado Walter Pinheiro

**Relator:** Deputado Sérgio Miranda

### I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a proposição em epígrafe de autoria do Deputado Walter Pinheiro com o propósito de estabelecer critérios para a participação popular na elaboração do plano plurianual e do orçamento da União.

Justifica o autor:

*A participação social na gestão pública, desde a fase de elaboração dos planos e orçamentos públicos, até a fase de implementação e avaliação das políticas públicas, é uma meta a ser perseguida nesse início de século, traduzindo-se como uma forma de resgate e ampliação da cidadania por meio da democracia direta. Iniciativas implementadas em sede estadual e municipal, no Brasil, tem sido exemplos debatidos e recomendados por instituições estrangeiras, como as Nações Unidas e o Banco Mundial, em face de seus inequívocos méritos.*  
(...)

*Mais de uma centena de municípios adota, hoje, no Brasil, o Orçamento Participativo, sem que isso implique num matiz partidário ou ideológico, demonstrando a efetividade desta tendência. (...)*

*Apesar desses avanços, inexiste, na esfera federal, qualquer disposição legal ou regulamentar que assegure aos cidadãos, por meio de participação direta, a possibilidade de interagirem com o Poder Público durante a fase de elaboração e discussão do Orçamento Geral da União. Os princípios constitucionais e o fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal dependem de regulamentação, sem o que permanecerão letra morta, convalidando-se, pela omissão dos Poderes, a sua inefetividade.*

A matéria foi também despachada à Comissão de Finanças e Tributação, que, apesar de considerá-la adequada, sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, opinou contrariamente no que diz respeito ao seu mérito. Nesse sentido, considerou que o orçamento participativo se constitui num avanço democrático. Entretanto, observou que

*...a alocação dos recursos concretiza-se levando-se em consideração a opinião direta da população e não, apenas, o ponto de vista dos seus representantes eleitos. Visto dessa forma, ressalta-se a forte vocação municipal ou local do orçamento participativo. Assim parece-nos extremamente difícil estabelecer mecanismos de consulta popular objetivando a elaboração do Orçamento da União.*

Referida Comissão considerou, ainda, que as atribuições do Conselho Nacional de Orçamento Federal acabam por se confundir com aquelas próprias do Congresso Nacional, especificamente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, conforme, aliás, dispõem os arts. 71 e 72 da Constituição Federal.

Ademais, foi lembrado que hoje já é possível a participação popular durante a tramitação das proposições no Congresso Nacional, observando, contudo, que o prazo para a elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento é bastante exíguo, impossibilitando a contribuição dos diversos segmentos representativos da sociedade.

Como se trata de um Projeto de Lei Complementar não se abriu prazo para o oferecimento de emendas nas Comissões.

Compete-nos, de acordo com o despacho do Senhor Presidente da Casa, a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Devemos de logo considerar que a proposição contém diversas inconstitucionalidades que impedem a sua tramitação, a começar pelas atribuições que pretende definir para o Poder Executivo, adentrando no seu mérito administrativo. Em outras palavras, já, por exemplo, no art. 2º determina que o Poder Executivo adote certos procedimentos que, para tanto, não necessitariam de lei, menos ainda daquela cuja a iniciativa legislativa foi do Poder Legislativo.

Nesse mesmo sentido, o art. 3º, I, pretende criar o Conselho Nacional de Orçamento Federal no âmbito da Presidência da República, prevendo, ainda, que a sua composição seja realizada em conformidade com eleição prevista em regulamento expedido pelo Poder Executivo (bem sabemos que o poder regulamentar é próprio deste Poder, sendo inócuas a sua previsão em Lei).

Os incisos II e III desse mesmo artigo (e assim também os §§ 2º e 3º do art. 6º), ao nosso ver desrespeitam o princípio federativo na medida em que adentram em seara reservada aos Estados e Municípios.

O § 2º - ainda do art. 3º - também dispõe sobre matéria cujo foro é interno da Administração, pois pretende impingir atribuições a um órgão do Poder Executivo, qual seja o Ministério do Planejamento e Orçamento (assim também o § 4º do art. 4º).

A propósito, o art. 4º, por sua vez, ao estabelecer as formas de participação acaba por eleger certas hipóteses que podem, em verdade, impedir outras possibilidades de maneira a “engessar” e restringir a participação popular àquelas ali previstas.

O *caput* do art. 5º é inócuo e o seu parágrafo único, mais uma vez, encerra constitucionalidade ao indicar atribuições ao Poder Executivo, que, nesse sentido, não necessitaria de uma determinação legislativa (assim também o art. 8º).

O art. 9º encerra outra inconstitucionalidade quando confrontado com o art. 167, I e II, da Constituição ao estabelecer que as “despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. O referido dispositivo constitucional, por outra, veda o “início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e mesmo “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.”

Portanto, em que pese o louvável propósito do autor, consideramos que a proposição encerra inconstitucionalidades insuperáveis que atingem a sua essência, razão pela qual acreditamos que a sua tramitação não deve prosperar.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004.

Deputado Sérgio Miranda  
Relator