

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 Regis de Oliveira

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei complementar de autoria do ilustre deputado Walter Pinheiro que visa disciplinar a participação popular em todas as etapas de formulação dos projetos de lei do plano plurianual e dos orçamentos anuais na esfera do Poder Executivo da União.

Como justificativa, o autor alega que “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”.

Submetido à Comissão de Finanças e Tributação, o relator, ilustre deputado José Carlos Fonseca Junior, opinou pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do presente projeto de lei.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição em questão aborda a da participação social na elaboração do plano plurianual e dos orçamentos da União, até a fase de implementação e avaliação das políticas públicas.

O orçamento participativo constitui um avanço na atuação da Administração pública que será pautada pelos interesses diretos dos cidadãos garantindo maior eficácia no direcionamento dos gastos públicos.

É, sem dúvida alguma, a tendência a ser seguida na política moderna permitindo a democratização efetiva da ação política integrando o cidadão comum num novo espaço público

Em verdade, penso que a iniciativa traz uma grande evolução na participação da sociedade. “O brasileiro, diz-se, é comodista. Com a convocação para que ele discuta suas necessidades básicas, seja no microcosmo que habita, seja no macrocosmo que é uma cidade com tantos problemas, passa ele a ser cidadão ativo, despertando novas lideranças políticas, novas idéias e fazendo com que a democracia, efetivamente, se estabeleça. Democracia é participação, é discussão dos problemas e busca de soluções (...) A iniciativa poderia ser assim resumida: a) busca a decisão centralizada; b) cria conselhos populares, o que enseja a produção de opinião pública independente; c) faz com que o cidadão desloque seu centro de atenção para os problemas locais; d) gera a consciência da participação do cidadão; e) dá nascimento a dois focos de poder democrático; um, pelo voto; outro, pelas instituições diretas de participação; f) objetiva criar condições para aprovação do orçamento e despertar a participação; g) enseja a instauração de um processo aberto de discussão; h) necessita de auto-regulação interna, para disciplina do processo decisório e para que não nasça ele viciado. Assim, a estrutura interna do processo decisório tem regras que cria pesos para as prioridades buscadas pelas pessoas em suas comunidades, bem como cria a representatividade dos cidadãos, que irão apresentar-se perante os órgãos oficiais para discutir os problemas das cidades. Institui-se a discussão temática, que é dividida nos interesses locais, ou seja, educação, transporte, segurança, obras, etc. A partir do micro chega-se ao macro. As reuniões vão limitando o número dos interesses até se chegar a uma composição efetiva, e, então, os cidadãos e as entidades representativas apresentam um documento através do qual indicam ao Governo quais as prioridades que elegeram.” (Oliveira, Régis Fernandes, “Curso de Direito Financeiro”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007, p.350/351).

A proposta é louvável, porém, alguns dispositivos padecem de vício de inconstitucionalidade material insanável.

O art. 3º da proposição cria o Conselho Nacional de Orçamento Federal, os Conselhos Estaduais de Orçamento Federal e os Conselhos Municipais de Orçamento Federal contrariando o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea b da Constituição Federal que estabelece a competência de iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios”. Não pode lei de iniciativa de parlamentar criar órgãos do Poder Executivo como é o caso do Conselho Nacional de Orçamento Federal.

Além disso, o mencionado artigo viola a competência dos Estados e dos Municípios para criar seus próprios órgãos administrativos. Em outras palavras, o art. 3º da proposição invade a seara do mérito administrativo dos mencionados entes políticos, ao dispor sobre a criação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Orçamento Federal.

O § 2º do art. 3º da proposição também é inconstitucional uma vez que viola o princípio constitucional da separação dos Poderes ao dispor de matéria cujo foro é interno da Administração invadindo o juízo discricionário que a separação dos poderes assegurou ao Executivo.

O princípio da separação dos Poderes é fundamental para o exercício do poder democrático. Ao propor a “Tripartição dos Poderes do Estado” Montesquieu, visou moderar o Poder do Estado dividindo-o em funções, e dando competências a órgãos diferentes do Estado.

Um Poder não pode determinar a outro Poder obrigações ou prazo para o seu cumprimento por ser este também um Poder. Essa intromissão viola a interdependência entre os poderes, gerando instabilidade no equilíbrio federativo (pacto federativo) e ocasionando ruptura da necessária harmonia entre as entidades integrantes do Estado Federal.

É o entendimento que prevalece no Supremo Tribunal Federal.

“A Súmula 339 do Supremo Tribunal Federal - que consagra específica projeção do princípio da separação de poderes - foi recebida pela Carta Política de 1988, revestindo-se, em consequência, de plena eficácia e de integral aplicabilidade sob a vigente ordem constitucional. Precedentes.
(STF, RE 599402 AgR, relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009).

“O acerto ou o desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II).”

(STF, MS 25510/DF, relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/06).

O mesmo ocorre com o § 3º do art. 4º e com o art. 7º da proposição que cria atribuições ao Conselho Nacional do Orçamento Federal que, no caso em questão, é órgão do Executivo.

Por fim, o art. 9º da proposição apresenta outra inconstitucionalidade ao dispor que “as despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Conforme dispõe o art. 167, incisos I e II da Constituição Federal: “São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.”

Em que pese à boa intenção do ilustre autor, a proposição não deve prosperar por apresentar vício insanável de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, o parecer é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa dos art. 3º caput e § 2º, art. 4º caput e § 3º, art. 7º e art. 9º do projeto de lei complementar nº 200/01.

Sala da Comissão, 27 de Abril de 2010.

Deputado Regis de Oliveira
Relator