



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 23, DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2019, do Senador Alessandro Vieira, que Altera o inciso I do §1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

PRESIDENTE: Senador Vanderlan Cardoso

RELATOR: Senadora Professora Dorinha Seabra

RELATOR ADHOC: Senador Otto Alencar

16 de abril de 2024





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº _____, DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2019, do Senador Alessandro Vieira, que *altera o inciso I do §1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2019, de autoria do eminente Senador Alessandro Vieira, que altera o inciso I do §1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O art. 1º promove a alteração pretendida na LRF, determinando que é obrigatório garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, sob pena de sanção administrativa a



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

ser aplicada pela Corte de Contas à qual o ente da federação estiver submetido, especificamente aos municípios.

O art. 2º traz a cláusula de vigência da lei em que vier a se tornar o projeto, que será a data de sua publicação.

Em sua justificção, o autor da proposição ressalta que é preciso estabelecer de maneira mais enfática o envolvimento das pessoas, especificamente nos municípios, no processo de definição do destino dos recursos orçamentários. Dessa forma, conseguir-se-ia, além de mais transparência, o atendimento das reais necessidades da população. A matéria foi encaminhada exclusivamente a esta Comissão de Assuntos Econômicos. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Consoante o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas. Nos termos do caput do art. 48 da Lei Maior, o Congresso Nacional, com ulterior sanção presidencial, pode dispor sobre todas as matérias de competência da União, o que inclui o objetivo do presente projeto de lei complementar, qual seja: normas a serem seguidas na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro dos entes da federação.

O Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2019, atende ao requisito de juridicidade por ser dotado de abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade, bem como por inovar o ordenamento jurídico. Também atende ao requisito de técnica legislativa por estar de acordo com as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a alteração, elaboração, redação e consolidação das leis, em cumprimento ao art. 59 da Constituição Federal.

Em uma sociedade democrática, a participação popular se configura como um pilar fundamental para a construção de um Estado justo



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

e transparente. As audiências públicas, nesse contexto, assumem um papel crucial na promoção do diálogo entre governo e cidadãos, possibilitando a construção de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população.

No âmbito da elaboração de planos, leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamentos, a realização de audiências públicas se torna ainda mais relevante, pois garante que os diversos setores da sociedade civil sejam ouvidos e possam contribuir para a definição dos rumos da gestão pública. A partir da participação popular, é possível assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz, em consonância com as prioridades da população.

As audiências públicas conferem legitimidade aos processos de planejamento e orçamento, pois permitem que os cidadãos participem ativamente das decisões que impactam suas vidas. Essa participação contribui para aumentar a transparência da gestão pública, combatendo a opacidade e o favorecimento de grupos específicos.

A participação popular contribui para fortalecer a democracia, pois promove o controle social sobre a gestão pública. Ao ter acesso à informação e poder opinar sobre os rumos da administração pública, os cidadãos se tornam agentes ativos na construção de um Estado mais justo e eficiente.

É importante reconhecer que a realização de audiências públicas não é um processo isento de desafios. A baixa participação da população, a falta de divulgação adequada e a dificuldade de comunicação entre governo e cidadãos são alguns dos obstáculos que precisam ser superados.

No entanto, os benefícios da participação popular superam em muito os desafios. A partir do diálogo aberto e da construção de soluções conjuntas, é possível garantir que os planos, a LDO e os orçamentos públicos reflitam as reais necessidades da população e contribuam para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país.

Destacados os pontos acima referidos, não há como se negar a relevância do projeto de lei ora em análise por esta Comissão. Entretanto,



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

faz-se necessário a realização de alguns ajustes para que se possa ser efetivamente viável, impedindo que se torne inaplicável para os entes da federação e órgãos envolvidos em todo o processo orçamentário.

Dentro desse contexto, parece mais explícito e efetivo que a garantia almejada no projeto de lei venha a ser qualificada na forma de mecanismos que viabilizem a participação popular. Ora, é preciso que se tenha em mente que inexistem ainda, de forma sistematizada e eficaz, instrumentos para que possamos passar de aspiração da participação das pessoas no processo orçamentário para a efetiva consecução desse objetivo. Principalmente porque devemos levar em consideração que se trata da alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal com aplicação para todos os entes da federação. Embora existam experiências, em nível municipal, de participação popular, as mesmas ainda não são generalizáveis.

Dessarte, é preciso garantir que existam mecanismos para que as pessoas possam ser agregadas no ciclo orçamentário. Para isso, os órgãos responsáveis pela formulação do orçamento, em suas diversas instâncias, precisam estabelecer tais mecanismos. Sem que sejam definidos tais mecanismos, a exigência da garantia de participação popular pode ser inviável tanto pela falta dos instrumentos como pela baixa adesão voluntária.

É importante destacar também que a modificação proposta que amplia sobremaneira a participação popular se depara paralelamente com a necessidade de que os diversos entes responsáveis pela elaboração de orçamento destinem recursos financeiros. Atualmente, nem mesmo a Secretaria de Orçamento Federal dispõe de recursos humanos e tecnológicos para promover ou coordenar um processo amplo de participação popular na elaboração do orçamento. O que mais uma vez evidencia a necessidade de previamente se estabelecer quais serão os mecanismos economicamente viáveis para assegurar a participação popular. Tais mecanismos devem estar submetidos às restrições que enfrentam tanto à União, os estados, como os municípios.

É necessário considerar que o Brasil possui dimensões continentais, com 5.570 municípios em 26 estados, além do Distrito Federal, e sofre com severas desigualdades regionais. Nesse sentido, qualquer iniciativa de participação popular sobretudo para alcançar parcela



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

representativa dos brasileiros deve impedir a participação desproporcional de grupos organizados, inclusive econômicos, que podem não representar, necessariamente, os interesses da população, aprofundando distorções em lugar de contribuir para uma alocação mais justa e equitativa dos recursos públicos.

Ao mesmo tempo, já é função precípua das Cortes de Contas acompanharem os diversos entes da federação na elaboração e execução de todo o ciclo orçamentário. Isso aparece explícito na Constituição Federal, bem como nos diversos diplomas legais dos estados e dos municípios. É importante ressaltar também que as referidas Cortes de Contas já impõem severas sanções aos governos que desrespeitam o que está previsto no ciclo orçamentário, como também registramos em exemplos do passado recente de nosso país.

Por último, quanto à cláusula de vigência, é impraticável que este novo mandamento jurídico previsto no projeto de lei em análise seja possível de ser implementado a partir da data de sua publicação. Ora, para que todos os entes da federação possam garantir mecanismos que viabilizem a participação popular será necessário enfrentar as restrições já citadas neste relatório, bem como a necessidade de adaptarem suas estruturas administrativas as especificidades de cada um deles.

III – VOTO

Diante do exposto, considerando o inegável mérito da matéria, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 201, de 2019, nos termos da seguinte Emenda Substitutiva:



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVA)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2019

Altera o inciso I do §1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para garantir a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso I do § 1º do art.48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 48**.....

§ 1º.....

I – garantir mecanismos que viabilizem a participação popular e audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

..... (NR)”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor no exercício financeiro subsequente à sua publicação.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Sala da Comissão, de abril de 2024.

Senador Vanderlan Cardoso, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****12ª, Ordinária**

Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)		
TITULARES		SUPLENTES
ALAN RICK		1. SERGIO MORO PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO
RODRIGO CUNHA	PRESENTE	3. DAVI ALCOLUMBRE
EDUARDO BRAGA		4. JADER BARBALHO
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	5. GIORDANO
FERNANDO FARIAS	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. MARCOS DO VAL
CARLOS VIANA		8. WEVERTON
CID GOMES		9. PLÍNIO VALÉRIO PRESENTE
IZALCI LUCAS	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	1. JORGE KAJURU PRESENTE
IRAJÁ		2. MARGARETH BUZETTI PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. NELSON TRAD PRESENTE
OMAR AZIZ		4. LUCAS BARRETO PRESENTE
ANGELO CORONEL		5. ALESSANDRO VIEIRA PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	6. PAULO PAIM PRESENTE
JANAÍNA FARIAS	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA PRESENTE
TERESA LEITÃO	PRESENTE	8. JAQUES WAGNER PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	9. DANIELLA RIBEIRO
ZENAIDE MAIA		10. FLÁVIO ARNS PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES		SUPLENTES
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	1. JAIME BAGATTOLI
ROGERIO MARINHO		2. FLÁVIO BOLSONARO PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE	3. MAGNO MALTA
EDUARDO GOMES	PRESENTE	4. ROMÁRIO

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA		1. ESPERIDIÃO AMIN PRESENTE
TEREZA CRISTINA		2. LAÉRCIO OLIVEIRA PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. DAMARES ALVES PRESENTE

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLP 201/2019)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO.

16 de abril de 2024

Senador VANDERLAN CARDOSO

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos