

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº _____, DE 2021.

Altera a Resolução nº 2.624, de 20 de dezembro de 2016, que *Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife*, para incluir a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no trâmite das leis orçamentárias no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento.

Art. 1º Substitua-se o art. 372 da Resolução nº 2.624, de 20 de dezembro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 372. Na Comissão de Finanças e Orçamento, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias obedecerá à seguinte tramitação:

§ 1º Durante 10 (dez) dias úteis, a Comissão aguardará encaminhamento de emendas, as quais devem ser redigidas em consonância com os preceitos constitucionais.

§ 2º A Comissão reunir-se-á para realização de audiência pública com participação da sociedade civil organizada e da população em geral, com antecedência de 3 (três) dias úteis do fim do prazo previsto no § 1º.

§ 3º Findo o prazo descrito no § 1º, o Presidente da Comissão fará publicar, no sítio oficial da Câmara, as emendas apresentadas e designará o relator da matéria.

§ 4º O relator designado terá o prazo de até 15 (quinze) dias, a contar da publicação das emendas, para apresentar relatório escrito, pronunciando-se sobre a proposta orçamentária e as emendas apresentadas.

§ 5º Além da exposição sobre a matéria, o relator dará parecer sucinto sobre cada emenda ou grupo de emendas idênticas ou correlatas, concluindo, obrigatoriamente, pela aprovação ou rejeição destas e distribuindo-as, necessariamente, para efeito de discussão e votação, em 4 (quatro) grupos:

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

I - emendas com parecer favorável;

II - emendas com parecer favorável em parte;

III - emendas com parecer contrário; e

IV - emendas com subemendas.

§ 6º O relator poderá, em seu parecer, apresentar emendas e subemendas necessárias à correção ou ao aprimoramento do projeto ou das emendas, ou para suprir falhas e omissões verificadas.

§ 7º Na discussão de cada parecer, o relator poderá falar pelo prazo de 15 (quinze) minutos, cabendo aos demais membros da comissão tempo não superior a 10 (dez) minutos.

§ 8º Na votação, o relator poderá pronunciar-se pelo prazo de 3 (três) minutos, sem apartes, para manter ou retificar o seu parecer.

§ 9º Cada Bancada Parlamentar representada na Comissão disporá de 2 (dois) minutos para encaminhamento da votação, facultando-se igual tempo para o mesmo fim ao autor de emenda, ainda que não pertença à Comissão.

§ 10. Não será concedida vista de parecer sobre o projeto ou sobre qualquer emenda.

§ 11. A juízo da Comissão, poderá ser concedido adiamento de discussão ou da votação de emenda, por tempo nunca superior a 48 (quarenta e oito) horas.

§ 12. A partir da apresentação do parecer do relator, a Comissão terá o prazo de 10 (dez) dias para concluir a apreciação do parecer e de todas as emendas.

§ 13. Aprovado o parecer na Comissão, o Presidente desta providenciará sua imediata publicação e a distribuição de avulsos do parecer e emendas aos Vereadores.

§ 14. Feita a distribuição referida no § 13, dentro das 48 (quarenta e oito) horas seguintes, poderão ser encaminhados à Mesa requerimentos solicitando a votação, pelo Plenário, de emendas aprovadas ou rejeitadas na Comissão.

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

§ 15. Os requerimentos de que trata o § 14 serão deferidos de plano pela Mesa.

§ 16. Findo o prazo do § 14, o projeto com o parecer e as emendas serão incluídos na pauta da Ordem do Dia da reunião seguinte.” (NR)

Art. 2º Modifique-se o *caput* do art. 374 da Resolução nº 2.624, de 20 de dezembro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 374. Na discussão em Plenário, afora as emendas constantes do parecer da Comissão de Finanças e Orçamento, somente serão discutidas e votadas as que forem objeto dos requerimentos a que se refere o § 14 do art. 372.

.....” (NR)

Art. 3º Substitua-se o art. 379 da Resolução nº 2.624, de 20 de dezembro de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 379. Na Comissão de Finanças e Orçamento, os Projetos de Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual obedecerão à tramitação descrita nos §§ 3º ao 7º e nos §§ 9º ao 16 do art. 372, bem como nos arts. 373 e 374.

§ 1º Durante 20 (vinte) dias consecutivos, a Comissão aguardará o encaminhamento de emendas, as quais devem ser redigidas em consonância com os preceitos constitucionais.

§ 2º A Comissão reunir-se-á para realização de audiência pública com participação da sociedade civil organizada e da população em geral, com antecedência de 5 (cinco) dias consecutivos do fim do prazo previsto no § 1º.

§ 3º Votada a redação final de cada projeto, a Mesa determinará ao departamento competente a preparação dos autógrafos que serão remetidos ao Prefeito para sanção até o dia 30 (trinta) de novembro.” (NR)

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, 10 de junho de 2021.

LIANA CIRNE LINS
Vereadora (PT)

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Resolução tem por objetivo garantir a efetiva participação popular no processo legislativo das leis orçamentárias no âmbito da Câmara Municipal do Recife, estabelecendo a obrigação de que sejam realizadas audiências públicas no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento desta Casa antes do término do prazo para apresentação de emendas aos projetos de lei oriundos do Poder Executivo.

A atividade financeira do Estado é pedra angular para a sustentação das atividades públicas mais essenciais. O recolhimento de tributos e o dispêndio desses com as ações consideradas necessárias pelos entes públicos ocorrem desde o surgimento do Estado e são formas de garantir sua existência e permanência. A evolução da legalidade e do constitucionalismo impôs aos Poderes o dever de se submeter ao povo, inclusive mediante representantes eleitos, a forma como se gastam os recursos arrecadados.

Assim, o Estado de Direito exige que as decisões tomadas pelo Chefe do Poder Executivo sobre o manejo dos recursos públicos, arrecadados em forma de tributos ou outras fontes, sejam submetidas ao povo, o que nas nações com democracia representativa se consubstancia com a submissão dos planos de gasto dos recursos públicos a representantes eleitos que compõem o Parlamento de uma nação.

Para tal fim, assim, é que existem as leis orçamentárias. São peças de planejamento, orientação e indicação sobre como os recursos públicos serão gastos e investidos, a fim de garantir o adequado controle da consecução, pelo Executivo, dos fins estatais por parte do Legislativo.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) garantir que o poder emanado do povo será exercido por meio dos representantes eleitos, uma nova “onda” dos direitos fundamentais garante o fortalecimento da democracia substantiva e direta, na qual o povo participa por si mesmo das decisões, seja o próprio indivíduo ou por meio de organizações da sociedade civil.

É nesse contexto que se inserem as atuais leis orçamentárias previstas na CF/1988, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As três referem-se a gastos públicos, cada qual no seu âmbito de aplicação. Todas são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, conforme dispõe a Carta Magna:

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Tais projetos são sujeitos ao Poder Legislativo com o objetivo de controle e de apresentação das emendas parlamentares, que contam com os requisitos do art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/1988 e são o instrumento legislativo de efetiva intervenção na proposta do Executivo para os gastos públicos.

Diante disso, é crucial que o Parlamento ouça diretamente a população acerca das mudanças que podem ser oferecidas. Isso porque as e os representantes eleitos podem ter seus ideários de controle do orçamento, porém os Órgãos do Legislativo devem também ouvir a população diretamente e a sociedade civil organizada.

Dessa forma, a maneira pela qual o Poder Legislativo pode colher as propostas e demandas da sociedade civil organizada e da população em geral é por meio de audiências públicas, instrumento previsto em lei como mecanismo de efetiva participação popular. É necessário, porém, que tais audiências ocorram antes do fim do prazo para emendas às leis orçamentárias, sob pena de desnaturar a situação e estreitar os caminhos da participação.

Tal proposição não é novidade. A Resolução nº 01/2001 do Congresso Nacional, que regulamenta o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Parlamento Federal, prevê a realização de audiências públicas no trâmite das leis orçamentárias oriundas do Executivo.

Veja-se o que dispõe o diploma normativo:

Art. 35. A tramitação das proposições referidas no art. 34 e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:

- I - projeto de lei do plano plurianual:
 - a) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;
 - b) até 14 (quatorze) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;**

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

c) até 17 (dezesete) dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei do plano plurianual, a partir da distribuição dos avulsos;

d) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;

.....
II - projeto de lei de diretrizes orçamentárias:

a) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;

b) até 7 (sete) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;

c) até 15 (quinze) dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;

d) até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;

.....
III - projeto de lei orçamentária anual:

a) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;

b) até 14 (quatorze) dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;

c) até 5 (cinco) dias para apresentação na Comissão, e publicação e distribuição do parecer preliminar, a partir do encerramento das audiências públicas;

d) até 3 (três) dias para a apresentação de emendas ao parecer preliminar, a partir do término do prazo definido na alínea "c";

e) até 6 (seis) dias para votação, no plenário da Comissão, do parecer preliminar com suas emendas, a partir do término do prazo definido na alínea "d";

f) até 15 (quinze) dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual perante a Comissão, a contar da votação do parecer preliminar;

g) até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;

.....

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

Perceba-se que há uma lógica na forma como a Comissão Mista do Congresso Nacional realiza as audiências públicas. Elas são sempre feitas antes do fim do prazo para apresentação de emendas. Isso permite que não somente a Comissão, mas qualquer Parlamentar, apresente emendas às leis orçamentárias tendo como base as contribuições realizadas nas audiências públicas.

É tal sistemática que esta Proposta de alteração do Regimento Interno (RI) visa a implantar nesta Casa. É necessário que a participação popular seja garantida no curso do prazo para emendas aos projetos de leis orçamentárias, advindos do Executivo.

Atualmente, o art. 372, § 1º, do RI prevê o prazo de dez dias úteis para apresentação de emendas ao projeto da LDO. Já o art. 379, § 1º, do RI determina o prazo de 20 dias consecutivos para tal fim. Não há previsão expressa no Regimento para que se realize audiência pública, mas a Comissão de Orçamento e Finanças realiza reuniões desse tipo de forma periódica, porém, em geral, após o escoamento do interregno para apresentar sugestões parlamentares.

A maior experiência no Brasil de participação popular nesse âmbito foi a do Orçamento Participativo, mecanismo que teve início na Prefeitura de Porto Alegre/RS, em 1989, na gestão de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), e possibilitou aos cidadãos e cidadãs influenciarem e decidirem sobre os orçamentos públicos do Município, além de gerar mais transparência sobre o processo orçamentário.

A participação popular é basilar da Administração Pública, corolário do princípio democrático e da garantia dos direitos fundamentais cruciais das pessoas. Conforme o Mestre Paulo Affonso Leme Machado, tal princípio, que jamais deve ser visto com desconfiança por agentes públicos, consubstancia-se nestes termos:

Participar significa que a opinião de uma pessoa pode ser levada em conta. É um desafio permanente ensinar a participação. José Saramago, Prêmio Nobel de Literatura, afirmou que ‘às vezes as coisas correm melhor no mundo e isso leva-nos a pensar que estamos em paz, mas o mesmo não poderiam dizer os milhões de seres humanos cujas opiniões contam tão pouco que praticamente não se dá por elas. E se de alguma maneira chegam a manifestar-se, os modos de as silenciar, não faltam’. A impotência de grande parte da população não pode levá-la à resignação de não agir, pois **‘o fato de as pessoas se tomarem presentes e, importante, se tornarem**

GABINETE DA VEREADORA LIANA CIRNE

visíveis umas para as outras, pode alterar a natureza de sua impotência', contendo a possibilidade de 'criar o político, ou cívico, ou a história'.¹ (Grifos nossos.)

Assim, a participação popular permite que a opinião das pessoas e organizações realmente seja considerada, a fim de que seja acolhida e com a correta devolutiva, seja pela aquiescência, seja pela negação da proposta. Por isso, em relação às leis orçamentárias, é crucial que haja uma escuta da sociedade anteriormente ao fim do prazo de apresentação das emendas parlamentares.

Frise-se que, em relação aos prazos, não haverá problemas na realização das reuniões de audiência pública pela Comissão de Finanças e Orçamento. Isso porque o *caput* do art. 13 da Lei Municipal nº 16.745/2002 permite que em tal caso haja convocação dos participantes em prazo menor do que aquele de quinze dias determinado no art. 5º da mesma Lei. Veja-se:

Art. 13. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará para serem ouvidas as autoridades, as pessoas interessadas e especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites, podendo a convocação ser feita com prazo de antecedência inferior ao estabelecido no artigo 5º desta lei, se não houver disponibilidade para cumprimento, prioritariamente, dos prazos estabelecidos no Regimento Interno do Poder Legislativo, para tramitação da matéria em questão.

Assim, considerando a necessidade de valorização da participação popular na elaboração das leis orçamentárias, serão realizadas reuniões de audiência pública no âmbito da Comissão de Orçamento e Finanças no curso do prazo para apresentação de emendas. Isso efetivará a participação popular e a correta devolutiva à sociedade e aos intervenientes.

Diante de todo o exposto, requeremos a aprovação deste Projeto de Resolução por parte das e dos nobres Pares desta Casa, em homenagem ao princípio democrático e à participação popular.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, 10 de junho de 2021.

LIANA CIRNE LINS
Vereadora (PT)

Atesto que esta minuta de Projeto de Resolução foi revisada quanto aos aspectos linguísticos.
(Eliana Andrade – Linguista / Filóloga – CMR)

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21a edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 129-130.