

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Da Sra. RENATA ABREU)

Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências..

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Parágrafo único. Na formulação, execução e avaliação de programas e políticas públicas serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS.

Art. 2º Para os fins desta Lei considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional – instância de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é aprofundar o debate sobre o tema em pauta e subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. Parágrafo Primeiro: As definições previstas nesta Lei não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal. Parágrafo Segundo: Os conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal deverão se adequar aos dispositivos desta lei.

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos nesta Lei, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Parágrafo Único: Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, que deverão ser amplamente divulgados pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;
- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social.

Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social – SNPS será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º desta Lei, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Parágrafo único: É da competência do SNPS a elaboração de seu regimento interno, no qual será estipulada a forma de coordenação e eleição de representantes do SNPS.

Art. 8º Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República:

- I - acompanhar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- II - orientar a implementação da PNPS e do SNPS nos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta;
- III - realizar estudos técnicos e promover avaliações e sistematizações das instâncias e dos mecanismos de participação social definidos nesta Lei;
- IV - realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS; e
- V - propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes da federação.

Art.9º Ressalvado o disposto em lei, na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, garantindo-se a paridade em relação aos representantes governamentais;

II - definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;

V - rotatividade dos representantes da sociedade civil;

VI - compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e

VII - publicidade de seus atos.

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceria que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Art. 10. Nas comissões de políticas públicas devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - presença paritária de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;

II - definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;

III - garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;

IV - estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros; e

V - publicidade de seus atos.

Art. 11. As conferências nacionais devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;

II - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

III - estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;

IV - integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;

V - disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;

VI - definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;

VII - publicidade de seus resultados;

VIII - determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções; e

IX - periodicidade mínima bianual de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Parágrafo único. As conferências nacionais serão convocadas por ato normativo específico.

Art. 12. As ouvidorias devem observar as diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União nos termos do art. 14, caput, inciso I, do Anexo I ao Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Art. 13. As mesas de diálogo devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - participação das partes afetadas;

II - envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;

III - prazo definido de funcionamento; e

IV - acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Parágrafo único. As mesas de diálogo criadas para o aperfeiçoamento das condições e relações de trabalho deverão, preferencialmente, ter natureza

tripartite, de maneira a envolver representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

Art. 14. Os fóruns interconselhos devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;

II - definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;

III - produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e

IV - publicidade das conclusões.

Art. 15. As audiências públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;

III - sistematização das contribuições recebidas;

IV - publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates; e

V - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 16. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;

IV - sistematização das contribuições recebidas;

V - publicidade de seus resultados; e

VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.

Art. 17. Na criação de ambientes virtuais de participação social devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes:

I - promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;

II - fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;

III - disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;

IV - explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;

V - garantia da diversidade dos sujeitos participantes;

VI - definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;

VII - utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;

VIII - priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;

IX - sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X - utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social; e

XI - fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

Art. 18. O Poder Executivo deverá criar Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

§ 1º As reuniões da Mesa de Monitoramento serão convocadas e presididas pelos representantes do SNPS, sendo convidados os Secretários-Executivos dos ministérios relacionados aos temas a serem debatidos na ocasião.

Art. 19. As agências reguladoras observarão, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 20. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Esta proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei do Senado nº 309, de 2014, de autoria do senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), que “Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências”. Arquivou-se a citada proposição ao final da 55ª Legislatura, conforme o art. 332, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal. Todavia, esse projeto mantém-se politicamente conveniente e oportuno, como se pode concluir de sua justificativa:

“Segundo a melhor doutrina nacional, o instrumento da audiência pública é contribuição resultante da transição de modelos entre uma democracia representativa para uma democracia participativa, instigando os governados, nos diversos setores da sociedade, a sair de uma posição de letargia face à gestão pública e assumir posição de protagonismo social. Na prática, tal mecanismo participativo tem por escopo a promoção do diálogo entre os diversos atores sociais, de modo a engajá-los na busca por soluções aos problemas que afligem o cotidiano da sociedade, mais particularmente dos núcleos sociais onde tais atores estejam inseridos e sua interação com a máquina pública, consubstanciando-se em mecanismo eficaz de coleta de informações, provas, ideias e soluções para mitigação de demandas que exijam a interação entre o público e o privado, especialmente na formulação de políticas públicas. O ordenamento constitucional pátrio nos aponta a previsão expressa da audiência pública enquanto instrumento eficaz no âmbito das comissões do Congresso Nacional, ex vi dos artigos 58, § 2º, inciso II, e 166, § 1º, da nossa Carta Maior. Nesse contexto, no âmbito do Poder Executivo, dois diplomas legais se destacam: a Lei 8243/2014, em seu artigo 2º, VIII, conceitua audiência pública como sendo “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”; e a Lei Complementar 101/2000, que prevê no artigo 9º, § 4º, a audiência pública como mecanismo onde o Poder Executivo trata do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, perante o Poder Legislativo federal, estadual e municipal. No Judiciário, diversas leis e resoluções também regulam a matéria, dentre as quais citamos: a Lei 8625/93, inciso IV, parágrafo único do artigo 27, que prevê a promoção de tal mecanismo no exercício das atribuições do Ministério Público em prol das tutelas coletivas; as Leis 9868/99 e 9882/99 as quais preveem audiências públicas em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; e o Regimento Interno do Supremo Tribunal

Federal, no seus artigos 13, XVII e 21, XVII, os quais preveem que o presidente da corte ou qualquer ministro relator possa convocar audiência pública para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria. Apesar de ampla previsão legal, raras são as iniciativas de audiências públicas por meio virtual/digital, em tempo real, onde a amplitude e gama de participantes é exponencialmente maior, dando maior legitimidade ao processo de conhecimento e participação dos atores sociais envolvidos. Podemos citar como exemplo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, que incorporou desde 2010, a realização deste importante instrumento de democracia participativa, onde qualquer pessoa interessada pode acompanhar os trabalhos das audiências, com maior comodidade, tanto para o cidadão quanto para os cofres públicos, eliminando despesas e encurtando distâncias.”

Concordando com os argumentos apresentados nessa justificativa, submetemos novamente a matéria ao Congresso Nacional, com esperança de sua aprovação nesta legislatura.

Sala das Sessões, de fevereiro de 2019.

Deputado RENATA ABREU

PODEMOS / SP