



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2019

(Do Sr. PROFESSOR ISRAEL BATISTA)

Institui o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública (SNCSI) e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Fica instituído o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública (SNCSI), 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, com vistas ao combate à corrupção e a promoção do controle social das ações do Estado.

Art. 2º. O SNCSI, organizado em regime de colaboração, de maneira descentralizada e participativa, compreende um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de controle social, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico do país.

Art. 3º. 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 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 – conferência – instância de debate, formulação e avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil, contemplando etapas estaduais, distrital, municipais e regionais, para propor diretrizes e ações acerca de tema específico.



Art. 4º. O SNCSI é regido pelos seguintes princípios:

- I – reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II – 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;
- III – direito à informação e à transparência nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, considerando-se as características e o idioma da população a que se dirige;
- IV – valorização da educação para a cidadania ativa;
- V – autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil;
- VI – ampliação dos mecanismos de controle social;
- VII – transparência, compartilhamento das informações e fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento;
- VIII – cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e a sociedade civil atuantes na área de controle social;
- IX – integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- X – autonomia dos entes federados;
- XI – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XII – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; e XIII – ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para o controle social.

Art. 5º. São objetivos do SNCSI, entre outros:

- I – promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- II – aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil;
- III – desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
- IV – incentivar a participação social nos entes federados;
- V – articular os entes federados visando ao desenvolvimento de políticas,



programas, projetos e ações conjuntas no campo do controle social;

VI – promover a articulação e implementação de políticas públicas que promovam a interação do controle social com as demais áreas sociais;

VII – criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas para o controle social desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Controle Social; e

VIII – estabelecer parcerias entre os setores público e a sociedade civil nas áreas de gestão e de promoção do controle social.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL E INTEGRIDADE PÚBLICA

SEÇÃO I

Da Estrutura

Art. 6º. Constitui a estrutura do SNCSI nas respectivas esferas da Federação:

- I – órgãos gestores do controle social;
- II – conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social;
- III – conferências de Promoção da Integridade e Controle Social;
- IV – planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;
- V – sistemas de financiamento ao controle social.

SEÇÃO II

Dos Órgãos Gestores do Controle Social

Art. 7º. Órgãos gestores do controle social são organismos da administração pública responsáveis pelas políticas da área, respeitando os limites de cada âmbito de atuação dos entes federativos.

§1º. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é o órgão gestor federal do SNCSI, em coordenação com outros órgãos gestores nos âmbitos estaduais e municipais.



SEÇÃO III

Dos Conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social

Art. 8º. Conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social são instâncias colegiadas permanentes, de caráter consultivo e deliberativo, integrantes do Poder Executivo nos âmbitos federal, estadual e municipal.

§1º. Os conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social serão compostos por mais de 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente por distintos segmentos.

§2º. Os conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social serão presididos por um representante da sociedade civil.

§3º. O mandato dos conselheiros que representam a sociedade civil não coincidirá com o mandato eletivo dos governantes do Poder Executivo e não será superior a 2 (dois) anos, podendo ser renovável, uma única vez, por igual período.

§4º. Os conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social serão compostos por 21 membros, sendo 9 do Poder Público e 12 da sociedade civil, assim distribuídos: 4 (quatro) do terceiro setor, 4 (quatro) do setor empresarial, 4 (quatro) da comunidade acadêmica.

Art. 9º. Compete aos conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social:

- I – propor e aprovar, a partir das decisões tomadas nas Conferências municipais, estaduais e nacional, as diretrizes gerais dos Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social (municipais, estaduais e nacional);
- II – acompanhar e avaliar a execução dos respectivos Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;
- III – eleger e enviar delegados para as Conferências de Promoção da Integridade e Controle Social;
- IV – apreciar e aprovar as diretrizes gerais do Sistema de Financiamento a ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;
- V – fiscalizar a aplicação dos recursos; e
- VI – acompanhar o cumprimento das diretrizes e o funcionamento dos instrumentos de financiamento do controle social, em especial o Fundo Nacional para a Promoção da Integridade.



§1º. Os conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho, sendo assegurada aos entes federados plena autonomia na definição da organização interna.

Art. 10. Devem ser observadas, no mínimo, as seguintes diretrizes para os Conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social:

- I – presença de maioria de representantes eleitos pela sociedade civil;
- II – garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- III – estabelecimento de critérios objetivos e transparentes de escolha de seus membros;
- IV – rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- V – compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência; e
- VI – 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 n. 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, respeitados os termos do §3º do art. 8º desta lei.

§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 relação com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

SEÇÃO IV

Das Conferências de Promoção da Integridade e Controle Social



Art. 11º. As conferências de Promoção da Integridade e Controle Social são os espaços máximos de revisão e deliberação sobre os Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social.

§1º. Cabe ao Poder Executivo, no âmbito da respectiva esfera de atuação, proceder à convocação das conferências de Promoção de Integridade e Controle Social.

§2º. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União coordenará e convocará as conferências nacionais de Promoção da Integridade e Controle Social a serem realizadas anualmente, definindo o período para realização das conferências municipais, estaduais e distrital que a antecederão.

§3º. Caso o Poder Executivo não efetue a convocação da conferência prevista no §1º, poderá esta ser feita pela Sociedade Civil, representada no Conselho, pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário nesta ordem.

§4º. As Conferências de Promoção de Integridade e Controle Social contarão com um calendário de eventos preparatórios durante o ano.

§5º. A representação da sociedade civil será, no mínimo, paritária em relação ao poder público, e seus delegados serão eleitos:

- I – para a conferência nacional nas conferências estaduais e distrital;
- II – para as conferências estaduais e distrital nas conferências municipais, intermunicipais ou regionais; e
- III – para as conferências municipais ou intermunicipais em pré-conferências municipais ou mediante inscrição aberta aos munícipes que tenham interesse pela área.

Art. 12º. As conferências de Promoção da Integridade e Controle Social 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, distritais, estaduais, regionais e nacional;
- 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 anual de sua realização.

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

SEÇÃO V

Dos Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social

Art. 13º. Os planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social, elaborados pelos conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social, com base nas diretrizes definidas na Constituição Federal e nas conferências de Promoção da Integridade e Controle Social, são o instrumento de gestão de médio e longo prazo nos Municípios, Estados e União, nos quais o Poder Público assume a responsabilidade de implantar políticas de fomento ao controle social que ultrapassem os limites de uma única gestão de governo.

§1º. Os Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social têm a finalidade de estabelecer estratégias e metas, e definir prazos e recursos necessários à sua implementação.

§2º. A partir das diretrizes definidas pelas Conferências de Promoção de Integridade e Controle Social, os Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social são elaborados pelos órgãos gestores com a colaboração dos Conselhos de Promoção da Integridade e Controle Social, a quem cabe aprová-lo.

§3º. Os Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social serão encaminhados pelo Poder Executivo para aprovação do Poder Legislativo, a fim de que, transformados em leis, adquiram a estabilidade de políticas de Estado.

- I – Devem ser formadas Comissões Especiais anuais no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais para a apreciação das propostas oriundas dos Planos nacional estaduais, distrital e municipais, respectivamente.



II – As propostas devem tramitar em regime de prioridade, e os presidentes das respectivas comissões deverão prestar contas publicamente sempre em 9 de dezembro de cada ano a respeito dos trabalhos desenvolvidos

§ 4º. Os Planos serão ainda compartilhados com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (Enccla), servindo como diretriz para o conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Estratégia ao longo do ano seguinte.

I – Os projetos de lei encaminhados pelo Enccla para o Congresso Nacional a partir de diretrizes do Plano também tramitarão em regime de prioridade, devendo ser igualmente apreciadas pela Comissão Especial formada no Congresso Nacional.

II – A Secretaria Executiva da Enccla deverá prestar contas de suas atividades, com especial destaque para aquelas desenvolvidas a partir de diretrizes do Plano, em 9 de dezembro de cada ano.

SEÇÃO VI

Dos Sistemas de Financiamento a ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social

Art. 14º. Os sistemas de Financiamento a Ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social são constituídos pelo conjunto de mecanismos diversificados e articulados de financiamento público do controle social, tanto para as atividades desenvolvidas pelo Estado como para apoio e incentivo a programas, projetos e ações realizadas pela sociedade civil.

§1º. O conjunto dos instrumentos de financiamento público ao Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social podem ser de três tipos:

- I – orçamento público (reembolsável e não reembolsável).
- II – fundos (reembolsável e não reembolsável); e
- III – incentivo fiscal.

§2º. Os recursos dos Orçamentos Públicos destinam-se, principalmente, para custeio da máquina pública.

§3º. Os Fundos aplicam recursos, quase sempre de origem orçamentária, diretamente na execução e apoio a programas, projetos e ações realizadas pelo Poder Público e pela sociedade civil.



§4º. No Sistema Nacional de Controle Social, os Fundos se constituem no principal mecanismo de financiamento.

§5º. Os dois fundos principais serão o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD) e o Fundo Nacional para a Promoção da Integridade (FNPI).

§6º. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos será reformado para dar maior transparência à execução de seus recursos, bem como critérios objetivos e verificáveis para o processo decisório na seleção de projetos financiados.

§7º. Será estabelecido o percentual do orçamento anual do Fundo de Defesa de Direitos Difusos oriundos de sanções por crimes relacionados à corrupção, que deverão ser transferidos ao Sistema Nacional de Controle Social no orçamento do ano seguinte.

§8º. O Fundo Nacional para a Promoção da Integridade será criado por lei e formado a partir de multas pecuniárias advindas de sanções, administrativas e judiciais, por improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública, incluindo os recursos oriundos de acordos de leniência.

I – O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União deverá destinar ao FNPI ao menos 25% do valor arrecadado a partir de multas administrativas aplicadas no âmbito do Executivo Federal.

§9º. O Incentivo Fiscal é feito por meio da renúncia fiscal, pela qual os governos abrem mão de receber parcela dos impostos de contribuintes, dispostos a financiar o controle social.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS DOS PARTÍCIPES

SEÇÃO I

Das Competências do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Art. 15º. Compete ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União:

- I – coordenar e desenvolver o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública;
- II – criar condições de natureza legal, administrativa, participativa e



orçamentária para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública;

III – apoiar a criação, a implementação, o desenvolvimento, a integração e o compartilhamento dos sistemas estaduais, municipais e distrital de controle social e órgãos de fiscalização;

IV – elaborar, em conjunto com a sociedade, institucionalizar e implementar o Plano Nacional de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;

V – manter ativo e fortalecer o Conselho Nacional de Promoção da Integridade e Controle Social;

VI – realizar anualmente as conferências nacionais de Promoção da Integridade e Controle Social;

VII – apoiar a realização das conferências estaduais, municipais e distrital de Promoção da Integridade e Controle Social;

VIII – criar o Sistema Nacional de Financiamento a ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social, aprimorando, articulando e fortalecendo os diversos mecanismos de financiamento, em especial o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, no âmbito da União, e a criação do Fundo Nacional para a Promoção da Integridade;

IX – compartilhar recursos para a execução de programas, projetos e ações do Sistema Nacional de Controle Social, tanto para atividades desenvolvidas pelo Estado quanto para atividades realizadas pela sociedade civil;

X – acompanhar a execução de programas e projeto, no âmbito do Sistema Nacional de Controle Social;

XI – fomentar, no que couber, a integração de Estados, Distrito Federal e municípios para a promoção de metas de controle social.

SEÇÃO II

Das Competências dos Estados e do Distrito Federal

Art. 16º. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, no que couber:

I – criar, coordenar e desenvolver, mediante lei específica, o Sistema Estadual ou Distrital de Controle Social e Integridade Pública;

II – integrar-se ao Sistema Nacional de Controle Social e Integridade



Pública;

III – criar condições de natureza legal, administrativa, participativa e orçamentária para sua integração ao Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública;

IV – apoiar a criação, a implementação e o desenvolvimento dos sistemas municipais de controle social;

V – elaborar, em conjunto com a sociedade, institucionalizar e implementar o Plano Estadual ou Distrital de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;

VI – criar e implantar o Conselho Estadual ou Distrital de Promoção da Integridade e Controle Social, garantindo o funcionamento e a composição de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente;

VII – criar e implantar o Sistema Estadual ou Distrital de Financiamento a Ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social, em especial o Fundo Estadual ou Distrital para a Promoção da Integridade, garantindo recursos para seu funcionamento;

VIII – apoiar a realização das conferências municipais e realizar as conferências estaduais ou distrital de Promoção da Integridade e Controle Social, previamente às conferências nacionais, seguindo o calendário estabelecido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União;

IX – apoiar a realização e participar das conferências nacionais de Promoção da Integridade e Controle Social;

X – compartilhar recursos para a execução de programas, projetos e ações no âmbito do Sistema Nacional de Controle Social, tanto para atividades desenvolvidas pelo Estado quanto para atividades realizadas pela sociedade civil;

XI – promover a integração com Municípios e a União, para a promoção de metas de controle social conjuntas, inclusive por meio de consórcios públicos.

SEÇÃO III

Das Competências dos Municípios

Art. 17º. Compete aos Municípios:

I – criar, coordenar e desenvolver, mediante lei específica, o Sistema



Municipal de Controle Social e Integridade Pública;

II – integrar-se ao Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública;

III – criar condições de natureza legal, administrativa, participativa e orçamentária para sua integração ao Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública;

IV – integrar-se ao Sistema Estadual de Controle Social;

V – elaborar, em conjunto com a sociedade, institucionalizar e implementar o Plano Municipal de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social;

VI – criar e implantar o Conselho Municipal de Promoção da Integridade e Controle Social, garantindo o funcionamento e a composição de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente;

VII – criar e implantar o Sistema Municipal de Financiamento a ações de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social, em especial o Fundo Municipal para a Promoção da Integridade, garantindo recursos para seu funcionamento;

VIII – realizar as conferências municipais de Promoção da Integridade e Controle Social, previamente às conferências estaduais e nacionais, seguindo o calendário estabelecido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União;

IX – apoiar a realização e participar das conferências estaduais e nacionais de Promoção da Integridade e Controle Social;

X – compartilhar recursos para a execução de programas, projetos e ações no âmbito do Sistema Nacional de Controle Social, tanto para atividades desenvolvidas pelo Estado quanto para atividades realizadas pela sociedade civil;

XI – promover a integração com outros municípios, com o Estado, o Distrito Federal e a União, para a promoção de metas de controle social conjuntas, inclusive por meio de consórcios públicos, concretizando o propósito da subsidiariedade administrativa.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS



Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nas últimas décadas, a interface entre Poder Público e sociedade em torno de programas e políticas públicas aumentou consideravelmente, atingindo, em 2010, quase 90% dos programas federais¹. A alta na quantidade de interfaces de participação em programas e políticas do governo federal veio acompanhada de uma diversificação na forma de tais interações: ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como mesas de diálogo e comitês), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, além de telefones para contato e ações de transparência.

A institucionalização de espaços de participação social parece estar associada à qualidade das políticas públicas. Um estudo que analisou a estrutura de participação em 56 municípios (todos com mais de 100 mil habitantes) de todas as regiões do país encontrou “associações consistentes entre o maior nível de institucionalização da participação nos municípios e resultados em termos da qualidade da gestão e do desempenho de políticas públicas”.²

A corrupção – preocupação central dos brasileiros, de acordo com pesquisas recentes³ – é um problema público que merece atuação mais concentrada e assertiva do Poder Público. A literatura sobre corrupção indica que um efetivo sistema de controle é crucial para sua redução. Assim, é fundamental que os órgãos institucionais de controle sejam fortalecidos e tenham autonomia. Porém, é um equívoco apostar unicamente no controle institucional. Não apenas o controle institucional deve ser fortalecido, mas também o controle social.

Diante da disponibilidade de instrumentos de participação da sociedade no desenho e no acompanhamento de políticas públicas e da aparente associação positiva entre participação e qualidade da gestão e do desempenho, o presente documento sugere a criação de um Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública. O Sistema tem como objetivo promover o fortalecimento da participação da Sociedade Civil nas políticas públicas de

¹ PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para Além da Participação: Interfaces Socioestatais no Governo Federal. Lua Nova, 93, 2014, p. 61-91.

² AVRITZER, L. Democracia, Desigualdade e Políticas públicas no Brasil. Relatório de pesquisa do projeto democracia participativa, Belo Horizonte FINEP, 2009.

³ Datafolha e Latinobarômetro



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Professor Israel Batista - PV/DF

prevenção, detecção e combate à corrupção. Para financiar o Sistema, este projeto recomenda a criação de um fundo específico (o Fundo Nacional para a Promoção da Integridade – FNPI), além da reforma do FDDD – Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Este projeto é oriundo das *Novas Medidas Contra a Corrupção*, pela Fundação Getulio Vargas, em parceria com a Transparência Internacional Brasil.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado PROFESSOR ISRAEL BATISTA