

PROJETO DE LEI nº */2011**

Dispõe sobre a participação popular no processo de elaboração, definição e acompanhamento das Emendas parlamentares ao orçamento plurianual de investimentos, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Art. 1º. A participação popular no processo de elaboração, definição e acompanhamento das Emendas Parlamentares ao Orçamento Plurianual de Investimentos, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual da União, se orientará por esta Lei e pelo Regulamento da Emenda Participativa - EP.

Art. 2º. O Regulamento da Emenda Participativa estabelece as normas e regras da participação popular, com base nas discussões e experiências das próprias comunidades, observando-se a legislação em vigor, tem entre outros, os seguintes objetivos:

I – Definir os critérios para a seleção e computação das prioridades da comunidade ou dos setores beneficiados com a Emenda Participativa em relação aos temas da política federal, estadual e as obras e serviços públicos, no âmbito de cada região ou setor;

II – Determinar os critérios para a eleição e participação dos representantes da comunidade em cada região ou setor, respeitando-se a proporcionalidade em relação ao número de participantes das rodadas e a representatividade geopolítica municipal e/ou estadual, conforme for o caso;

III – Estabelecer as formas mais adequadas de organização das discussões com a comunidade para que seja possível mobilizar, reunir e ouvir a opinião do maior número de pessoas.

Art. 3º. O Regulamento será elaborado, após consulta e audiências públicas, pelo órgão do Congresso Nacional, definido nos Art. 24 desta Lei, cabendo a cada Assembléia de Emenda Participativa referendá-lo ou alterá-lo no que julgar necessário, excluídos dessas possíveis alterações, qualquer mudança que imponha dificuldades a ampla participação popular disposta nesta lei.

Parágrafo Único. O Regulamento disposto no *caput* deste artigo terá caráter referencial e será amplamente discutido nas reuniões com a comunidade e revisado anualmente.

Art. 4º. O Poder Legislativo, através de seus parlamentares e/ou bancadas que adotem o procedimento disposto nesta lei, desenvolverá discussões com a comunidade sobre as propostas de emendas ao Orçamento Geral da União - OGU, particularmente a aplicação



3597604A41

dos recursos destinados aos investimentos, devendo cumprir as seguintes etapas:

I – Realização de duas rodadas de discussões voltadas para o conjunto da comunidade e realizadas por regiões ou setores da atividade pública e cujo objetivo principal é eleger seus representantes e prioridades;

II – Realização de discussões e atividades conjuntas com os representantes da comunidade eleitos para o Conselho de Fiscais e Coordenação da Emenda Participativa.

§1º. O calendário de discussões e atividades será fixado, de comum acordo, pelo Parlamentar Propositor e pela Assembléia da Emenda Participativa, levando-se em conta os prazos legais para entrega dos projetos e aprovação das leis orçamentárias. A data da reunião nas regiões deverá ser amplamente divulgada com antecedência mínima de quinze dias.

§2º. As emendas coletivas que adotarem o procedimento participativo disposto nesta lei, deverão ter pelo menos um representante por emenda, escolhidos dentre os membros da bancada respectiva, para atuar como coordenador do procedimento da Emenda Participativa.

Art. 5º. Todas as discussões, pesquisas e consultas do processo de Emenda Participativa, assim como todo o trabalho de convocação e mobilização da população, terão na coordenação organismos populares e deverão ser amplamente documentados.

Parágrafo Único. Cada Emenda Participativa terá um dossiê de comprovação da ampla participação popular na sua definição, devendo compô-lo todo tipo de documento escrito e audiovisual, tais como atas, folders, convites, registros de presenças, fotografias, áudios, vídeos, etc.

Art. 6º. As rodadas de discussões serão precedidas de atividades preparatórias, com o objetivo de informar e mobilizar a comunidade e suas entidades representativas, em cada estado, cidade ou setor temático, cabendo ao Parlamentar ou Bancada Proponente da Emenda:

I – Realizar uma ampla campanha de propaganda nos principais órgãos de imprensa com a finalidade de informar e convocar a população para as atividades da Emenda Participativa Federal;

II – Providenciar a edição de material de propaganda para o uso das entidades representativas e poderes Executivo e/ou Legislativo estaduais e municipais que quiserem participar voluntariamente do trabalho de convocação.

Art. 7º. A primeira rodada de discussões terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – Apresentação da prestação de contas do Parlamentar Propositor referente à sua atividade no Congresso Nacional, à execução orçamentária de suas Emendas e/ou de Emendas que tenha subscrito, à fiscalização do andamento e efetivação de suas Emendas, tanto no âmbito do Estado quanto do Município onde a reunião se realiza.



II – Apresentação do Plano de Emendas para o ano, tanto para o Estado quanto para aquela Região ou Município;

III – Apresentação do Regulamento da Emenda Participativa para o presente ano;

IV – Primeira discussão sobre as prioridades da comunidade em relação aos temas da política estadual ou municipal, conforme for o caso, e levantamento de demandas quanto a obras e serviços públicos;

§ 1º. Serão colocados à disposição da comunidade de cada Estado, Município, região ou setor, antes e durante a primeira etapa de discussões, os materiais escritos referentes aos itens I, II e III deste Artigo e também por via digital na página ou site do Parlamentar ou Bancada Proponentora.

Art. 8º. A segunda rodada de discussões terá, entre outros, os seguintes objetivos:

I – Apresentação da previsão orçamentária das Emendas Parlamentares individuais e de Bancada para o orçamento do próximo ano;

II – Apresentação das prioridades da comunidade em relação aos temas da política federal, estadual, municipal e as obras e serviços públicos, nos âmbitos regional, estadual e municipal, conforme for o caso;

III – Eleição dos representantes da comunidade para o Conselho de Fiscais de cada Emenda Participativa.

§1º. Caberá ao Parlamentar ou Bancada Proponentora, ou a um representante seu, especialmente indicado para esse fim, a apresentação referente ao item I, e aos representantes indicados pela comunidade da região ou setor a apresentação referente ao item II.

§2º. Serão colocados à disposição da comunidade em cada região ou setor, antes e durante a segunda etapa de discussões, os dados referentes aos itens I e II, redigidos de forma clara e de modo que as pessoas leigas no assunto possam entender.

Art. 9º. As discussões e atividades da Emenda Participativa serão coordenadas e dirigidas por três principais formas de organização:

I – Coordenação da Emenda Participativa;

II – Conselho de Fiscais de Emendas Participativas;

III – Assembléias Populares da Emenda Participativa.

Art. 10. A Coordenação da Emenda Participativa será composta pelo Parlamentar Proponentor ou representante da Bancada, ou um representante por ele indicado e por um mínimo de dois representantes da comunidade de cada região ou setor eleito anualmente,



3597604A41

na segunda rodada das discussões, na Assembléia Popular da região ou setor a ser beneficiado pela Emenda.

Art. 11. O Conselho de Fiscais da Emenda Participativa será composto por um mínimo de 05 (cinco) representantes da comunidade de cada região ou setor eleito anualmente, na segunda rodada das discussões.

Parágrafo Único. A principal prerrogativa do Conselho de Fiscais da Emenda Participativa é, ao materializar-se o respectivo contrato e/ou convenio entre o órgão financiador, originalmente proposto e a unidade da federação ou ONG a executar a emenda, acompanhar todo o procedimento até a conclusão da obra e /ou investimento;

Art. 12. A Assembléia da Emenda Participativa será composta por qualquer cidadão reconhecido por seus pares como membro da comunidade ou setor beneficiado com este instrumento legislativo.

Artigo 13. A Assembléia da Emenda Participativa terá, entre outras, as seguintes atribuições:

I – Sugerir proposta de revisão do Regulamento da Emenda Participativa;

II – Acompanhar passo a passo a elaboração das propostas que o Parlamentar Propositor enviará ao Congresso Nacional, relativas às Emendas às Diretrizes Orçamentárias, ao Plano Plurianual e ao Orçamento Anual, assim como emitir seu parecer final sobre elas;

III – Participar da elaboração e deliberar sobre o Plano de Emendas do Parlamentar Propositor;

IV – Acompanhar e fiscalizar o processo de execução orçamentária;

V – Dirigir em conjunto com o Parlamentar Propositor todas as etapas da Emenda Participativa.

Art. 14. A elaboração das propostas e o acompanhamento da execução Emendas Parlamentares, com a participação da comunidade, serão organizados a partir de regiões e setores de atividade pública, que representarão a base territorial e setorial da Emenda Participativa.

Art. 15. A base territorial será formada por regiões definidas pela Coordenação da Emenda Participativa, com base em identidades sócio-econômicas, culturais e geográficas, correspondendo cada uma delas às Regiões de Emendas Participativas (REP).

Art. 16. A base setorial será formada pelos setores em que fica dividida a atividade pública, correspondendo cada base às Temáticas de Emendas Participativas (TEP), assim especificadas:

I – Educação, cultura, esporte e lazer;



3597604A41

II – Saúde, higiene e assistência social;

III – Transporte e trânsito;

IV – Desenvolvimento econômico;

V – Urbanismo, habitação, saneamento e meio ambiente.

Parágrafo Único. Essa divisão territorial ou setorial, para fins da Emenda Participativa, poderá sofrer alterações desde que as mudanças propostas sejam aprovadas pela Assembléia da Emenda Participativa correspondente.

Art. 17. As prioridades definidas nas discussões com a comunidade, apuradas por critérios e pesos definidos pelo Regulamento da Emenda Participativa, serão redigidas pelos órgãos técnicos do Poder Legislativo e deverão ser contempladas obrigatoriamente nas propostas do Plano Plurianual de Investimentos, no Orçamento Anual e no Plano de Obras e Investimentos do Governo Federal.

§1º. Depois de discutidas e apreciadas nas Assembléias das Emendas Participativas, o Parlamentar Propositor dará uma redação final às propostas e as encaminhará ao Congresso Nacional, na Casa em que fizer parte.

§2º. Na hipótese de não haver concordância entre o Parlamentar Propositor e a Assembléia da Emenda Participativa acerca do conteúdo das propostas, esta elaborará um documento fundamentando suas posições que serão amplamente divulgadas e encaminhadas aos Parlamentares do Congresso Nacional.

Art. 18. Após envio das propostas ao Congresso Nacional, o Parlamentar Propositor deverá preparar e redigir o Plano Anual de Emendas do seu mandato, com base na proposta de Emendas ao Orçamento Anual e nas discussões com as Assembléias das Emendas Participativas, observando as mudanças nelas introduzidas pelo Legislativo.

Parágrafo Único. O Plano de Anual de Emendas Participativas conterá de forma clara e precisa a localização, custos, prazos e demais dados de cada emenda, expressos em linguagem popular, de modo que a comunidade possa certificar-se como foram contempladas suas reivindicações e propostas, utilizando-o como instrumento para acompanhamento de sua execução.

Art. 19. O Congresso Nacional, através de suas Comissões de Orçamento e Finanças, realizará uma ou mais audiências e consultas públicas para ouvir a sociedade e as organizações populares, tendo como objetivo discutir as mensagens enviadas pelo Executivo.

Art. 20. As emendas elaboradas de forma desta lei terão prioridade de tramitação no Congresso Nacional, especialmente no que se refere à sua inclusão do Orçamento Geral da União;



3597604A41

Art. 21. As emendas elaboradas de forma desta lei terão prioridade de atendimento pelos respectivos órgãos executores;

Art. 22. Na hierarquia de contingenciamento orçamentário e financeiro efetuado pelo Poder Executivo, as emendas elaboradas de forma desta lei, serão as últimas a sofrerem esta restrição, devendo constar a presente disposição na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§1º. Em caso de absoluta necessidade de contingenciamento de Emendas Parlamentares e havendo conflito de Emendas elaboradas na forma desta lei e emendas elaboradas sem a observância da participação popular, estas terão prioridade contingenciatória;

§2º. As regras estabelecidas neste artigo são aplicadas tanto para emendas individuais, quanto para as coletivas;

Art. 23. O Congresso Nacional instituirá um processo próprio de auditoria, por amostragem e/ou aleatoriamente, para fiscalizar a efetiva implementação do procedimento participativo na elaboração de emendas ao Orçamento Geral da União;

§1º. Em caso de ser constatada fraude em algum procedimento informado pelo respectivo Parlamentar ou Parlamentares Proponentes, este ou estes serão denunciados à Corregedoria da suas respectivas casas, sem prejuízo de outras tipificações cabíveis, por quebra de decoro parlamentar.

§2º. Sem prejuízo de outras penalidades cabíveis, o parlamentar ou a bancada que incorrer no delito tipificado neste artigo terá o seu número de emendas e montantes orçamentários respectivos reduzidos em 2/3 por dois anos consecutivos.

Art. 24. O Congresso Nacional instituirá um órgão interno, vinculado à Comissão de Legislação Participativa para acompanhar e fiscalizar os procedimentos das emendas participativas.

Art. 25. No primeiro ano da Emenda Participativa, enquanto não estiverem constituídas as formas de organização de que trata esta Lei, caberá ao Poder Legislativo elaborar um regulamento provisório, ouvindo os movimentos populares e organizações classistas e assumir as tarefas indispensáveis ao seu funcionamento.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



3597604A41

JUSTIFICATIVA

A participação Popular na gestão governamental é mais uma das práticas para o controle social de inclusão, participação e de educação cidadã. Experiências neste formato tem sido a forma mais conhecida e eficaz de participação dos cidadãos na gestão pública. Experimentada desde pelo menos os anos de 1980 a experiência se difundiu, sendo replicada de diferentes formas. Mas uma das esferas em que a participação popular tem encontrado resistências e uma acolhida muito pífia é nos parlamentos.

Nos anos de **** o deputado federal Antonio Nogueira do Partido dos Trabalhadores, representante do Amapá, inovou ao levar a cabo a proposição popular da sua cota de emendas parlamentares. Experiência que ele denominou de Emenda Participativa. O que fez a Emenda Participativa uma referência em termos de participação popular foi a sua capacidade de trazer o cidadão para a esfera de decisão política, decisão sobre a cidade, sobre a sua vida ou seja, sobre as políticas públicas que terão impacto em sua vida, em seu cotidiano, fazendo-o partícipe das decisões relativas à alocação de recursos públicos e do adequado acompanhamento dos gastos. Durante muito tempo o Orçamento Público e a própria atividade legislativa é executada sem a participação direta da sociedade; mesmo que a sua atividade e elaborações sejam primordiais para a mesma, pois são no Parlamento que são definidos os programas e ações governamentais que garantem uma distribuição mais igualitária dos recursos públicos com a finalidade de assegurar aos cidadãos os direitos previstos na Constituição Federal.

A Emenda Participativa pode ser considerada como um mecanismo de atividade legislativa radicalmente democrática com a permissão da participação popular nas decisões das políticas públicas. A Emenda Participativa, coerente com a ampliação da cidadania e da construção de um novo fazer político, que aponta para a superação da crise de legitimidade da democracia representativa, aparece como uma proposta consistente de reorganização da sociedade e do Estado por meio da participação dos cidadãos.

É com a Emenda Participativa que o Parlamento assume seu papel de co-formulador das políticas públicas no intuito de promover o bem-estar social com a participação da sociedade. A Emenda Participativa ancora-se na Constituição Federal de 1988 em primeiro lugar já no parágrafo único do seu artigo 1º ao colocar em pé de igualdade a democracia direta e representativa, indicando-as como complementares e não mutuamente excludentes. A Emenda Participativa também respalda-se na Constituição Federal que contempla a cooperação das associações representativas da sociedade e das comunidades no planejamento e execução das políticas públicas.

Neste sentido, a participação da sociedade no processo legislativo em geral, e na constituição do orçamento público em particular; deve surgir com a finalidade de ser um avanço significativo no processo de consolidação dos mecanismos democráticos, oportunizando a formatação de um processo político de construção da cidadania, viabilizando a democratização das decisões sobre os investimentos públicos, contribuindo assim para a formação da consciência de que qualquer pessoa pode atuar como agente do processo social e político. Portanto, o procedimento da Emenda Participativa deve ter como finalidade a conjugação e a sinergia de esforços, tanto do Poder Legislativo como da própria sociedade possibilitando criar, viabilizar e consolidar ações norteadoras de mudanças sociais progressistas, através da priorização e alocação adequada, eficaz e



3597604A41

socialmente justa dos recursos públicos.

3597604A41

