

# **Construção Participativa do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo**

**Devolutiva da primeira fase de debates**

---

1 de setembro de 2013

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| Apresentação.....                                | 3  |
| Propostas recebidas.....                         | 6  |
| 2.1 Processo de Construção.....                  | 6  |
| 2.2 Atribuições.....                             | 7  |
| 2.3 Abrangência, natureza ou funcionamento ..... | 8  |
| 2.4 Composição.....                              | 10 |
| 2.5 Mecanismos de escolha dos conselheiros.....  | 11 |
| 2.6 Outras sugestões.....                        | 11 |
| Lista de Anexos.....                             | 12 |

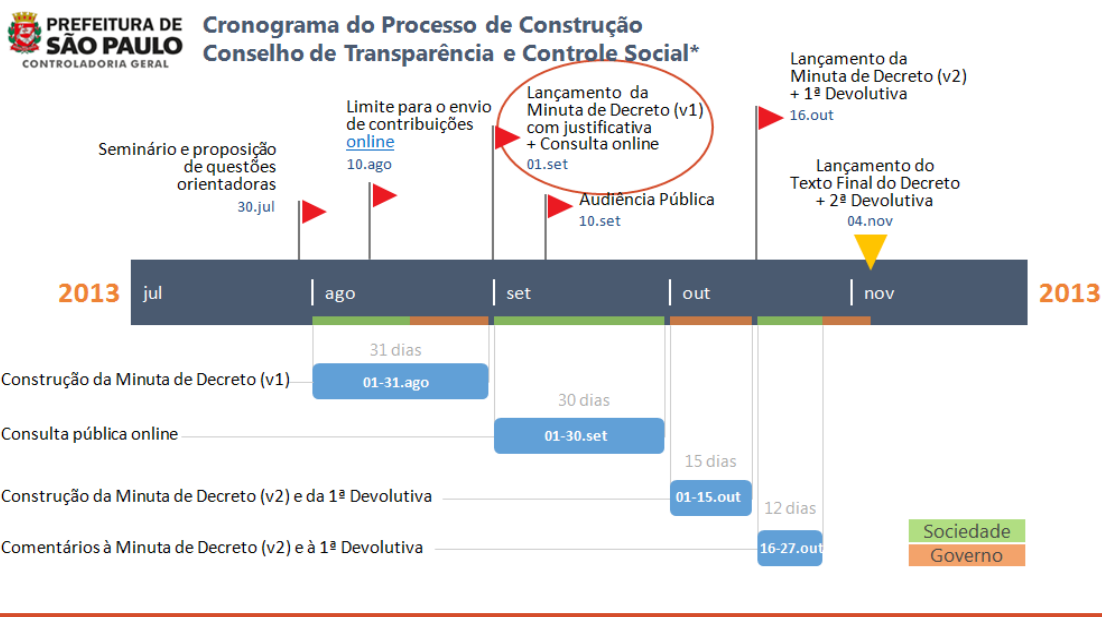
## Apresentação

A Controladoria Geral do Município (CGM) foi instituída por meio da Lei Municipal nº 15.764/2013 e tem como principais atribuições garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e prevenir e combater a corrupção na gestão municipal. A pasta centralizou as atividades de órgãos de controle interno já existentes na Prefeitura e foi estruturada em quatro áreas: a Corregedoria Geral do Município, a Ouvidoria Geral do Município, a Coordenadoria de Auditoria Interna e a Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI).

É por meio da COPI que a CGM busca fomentar a participação social no controle da administração pública municipal e contribuir para a institucionalização de processos participativos na gestão. Por isso, a criação de um Conselho de Transparência e Controle Social – prevista no Programa de Metas (2013-2016) – não poderia ser feita de outra maneira senão em colaboração e diálogo com a sociedade civil.

Desde o início de 2013, a CGM organizou [reuniões com entidades](#) que atuam nos temas da transparência e do combate à corrupção na cidade e teve a oportunidade de discutir, entre outras questões, a criação do Conselho. Visando à ampliação desse diálogo, a CGM promoveu, em 30 de julho de 2013, o Seminário “Controle e participação na gestão pública municipal: a criação de um conselho de transparência para São Paulo”. [No evento, que reuniu cerca de 100 pessoas](#), foi anunciado um [cronograma do processo de construção](#) participativa e apresentadas questões orientadoras sobre a estrutura, a composição e a forma de organização desse novo órgão colegiado para a cidade.

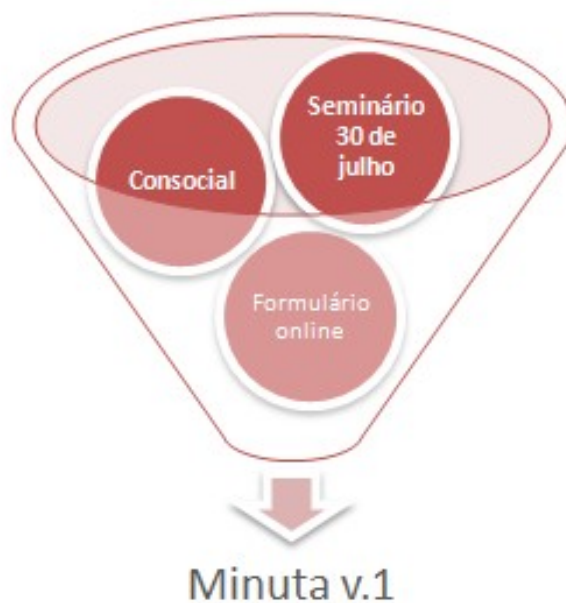
Durante um período de dez dias após o Seminário, foi possível enviar, por meio de formulário online e e-mail, insumos para que a CGM construísse uma primeira minuta do instrumento legal que cria o Conselho. E é neste ponto em que o processo se encontra: após sistematizar todas as contribuições recebidas, a CGM consolidou esta Devolutiva e propõe para consulta pública ([www.controladoriaconsulta.info](http://www.controladoriaconsulta.info)) a minuta de um projeto de lei, para ser comentada no período de 30 dias – até 30 de setembro.



### Sistematização

Na construção da primeira versão da Minuta, foram consideradas três fontes de contribuições, conforme ilustra o gráfico ao lado:

1. As [deliberações da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social](#) relativas à criação dos conselhos municipais de transparência;
2. as falas realizadas por participantes do Seminário de 30 de julho e
3. as [propostas enviadas](#) por formulário online.



Durante o Seminário de 30 de julho, foram feitas 23 manifestações orais por 21 pessoas. Todas foram transcritas e transformadas em formato de proposta pela equipe da CGM (uma fala poderia conter várias sugestões). O [áudio do evento está disponível na íntegra](#) e a transcrição de onde foram extraídas as propostas podem ser consultadas nos Anexos deste documento (p. 12).

O mesmo tratamento foi dado às [propostas enviadas](#) e às [deliberações da Consocial](#). Ao final, a planilha de sistematização – que também pode ser consultada na lista de Anexos – reuniu 130 propostas, divididas em seis categorias: 1.Processo de Construção; 2.Atribuições;

3.Natureza, Funcionamento ou Abrangência; 4.Composição; 5.Mecanismos de escolha e 6.Outras sugestões.

Para produzir o retorno sobre as contribuições, a CGM fez mais um processo de sistematização: agrupou as propostas semelhantes em torno de “ideias-sínteses”, chegando a um total de 62 propostas. A tabela resultante desse processo está na mesma planilha de sistematização citada acima e foram separadas por categoria nos tópicos seguintes desta devolutiva.

Este documento apresenta as contribuições recebidas e processadas até aqui e procura justificar as opções feitas pela CGM na construção da Minuta de Projeto de Lei. Com isso, o órgão reafirma seu compromisso com o diálogo franco e aberto com a sociedade e espera que o resultado desse processo, que segue por mais dois meses, seja um Conselho Municipal de Transparência e Controle Social forte, plural e representativo dos anseios da sociedade.

**Um bom debate a tod@s!**



Figura 1: Palavras extraídas das propostas recebidas, por recorrência dos termos

## Propostas recebidas

### 2.1 Processo de Construção

Nesta primeira fase, foram apresentadas questões com relação ao próprio processo de construção do Conselho. Entre as principais contribuições recebidas, sobressaiu-se a preocupação da sociedade com relação ao instrumento legal que deve instituir o novo órgão. De 20 sugestões sobre o processo, 13 citam o projeto de lei como forma ideal de instituí-lo. Também se manifestou a necessidade de que as deliberações da Consocial, outras experiências em curso (como o Conselho de Londrina) e os projetos de lei em tramitação sejam considerados na elaboração da minuta.

Durante o seminário de 30 de julho, o vereador José Police Neto (PSD) entregou uma compilação de 16 projetos de lei da Casa que citam participação ou transparência – destes, a CGM identificou três mais estreitamente relacionados a esta discussão: 1. PL 01-0254/2004, de Carlos Alberto Bezerra Jr (PSDB); 2. PL 01-0399/2009, de Celso Jatene (PTB) e 3. PL 01-281/2009, de Zelão (PT). O material pode ser consultado [aqui](#).

Já o Fórum Municipal de Transparência e Controle Social encaminhou sua [proposta de Minuta](#), que também foi processada pela equipe da CGM em formato de propostas, seguindo a metodologia adotada.

| #Proposta  | Ideia-síntese  |
|--|--|
| 1; 34  | Considerar deliberações da Consocial no processo de construção do Conselho   |
| 5; 7; 13; 24; 25;<br>26; 36; 40; 41; 45;<br>47; 50; 51 | Conselho deve ser criado via Projeto de Lei, considerando projetos de lei sobre transparência já em tramitação, minuta construída pelo FTCS e experiência do Conselho Municipal de Transparência de Londrina |
| 9  | No processo de construção do Conselho, apresentar devolutivas  |
| 17   | Criação do conselho deve partir de iniciativa popular  |
| 52   | Cronograma do processo de construção (previsto para encerrar em novembro) deve ser mais curto  |
| 53   | Envio de sugestões deve ser feito por formulário online e não e-mail (como inicialmente proposto)  |
| 80   | Nome do Conselho deve ser "Conselho Municipal de Transparência, Participação e Controle Social"  |

Inicialmente, a CGM considerou a possibilidade de que o Conselho fosse instituído via Decreto, por meio de diálogo com a sociedade. A intenção era a de dar celeridade ao processo e permitir o início dos trabalhos do Conselho.

A CGM reconhece, no entanto, a necessidade de que este seja um órgão de Estado e avalia que o instrumento legal por excelência para institucionalizar o Conselho deve ser uma Lei e passar pelo debate também na casa legislativa. Ainda que fosse proposto um Decreto, a ideia inicial era a de que o texto trouxesse, em si, a necessidade de que um projeto fosse discutido e encaminhado com participação do próprio Conselho após um período de um ou dois anos de atuação.

Essa proposta considerava o fato de que não existe, no Brasil, experiências consolidadas de conselhos municipais de transparência e que seria interessante experimentar, desde já, formas de atuação e de composição. No entanto, diante das sugestões apresentadas, optou-se por apresentar para a discussão a minuta de um Projeto de Lei que, ao final do processo, previsto para 4 de novembro, deverá ser encaminhado pelo Executivo na Câmara Municipal.

A CGM reafirma o compromisso com a apresentação de justificativas e devolutivas de todo o processo, fazendo deste um diálogo transparente com toda a sociedade. Para aprofundar o debate e atender às sugestões que citam o caso do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de Londrina como bom exemplo a ser seguido, a CGM fez um convite a Fábio Cavazotti, presidente daquele colegiado, para vir a São Paulo e participar de encontro em 26 de setembro de 2013. Mais informações sobre esse evento serão divulgadas no site da CGM em breve.

## 2.2 Atribuições

Com relação às atribuições do futuro conselho, grande parte das contribuições destaca a importância de este ser um órgão fiscalizador da aplicação de recursos públicos. Também é recorrente a proposta de que este deve ser um espaço de deliberação sobre diretrizes e monitoramento das políticas de transparência no município. Por fim, outra função proposta por várias pessoas e organizações pode ser entendida como a necessidade de o conselho divulgar à sociedade informações relevantes para o controle social, constituindo canais de interlocução diretos com a população.

| #Proposta               | Ideia Síntese   |
|-------------------------|---|
| 2;67                    | Fiscalizar aplicação de recursos públicos de todas as áreas da Administração Municipal  |
| 10;54                   | Fazer controle social de políticas públicas no município  |
| 14;87;94; 96;115;112    | Estabelecer normas e diretrizes de transparência no município, inclusive elaborando um plano de transparência e propondo indicadores para monitorá-lo |
| 114                     | Elaborar política de transparência para a Prefeitura de forma colaborativa com a população  |
| 19                      | Deliberar sobre recursos humanos e financeiros no município   |
| 48                      | Debater processos de tributação e arrecadação no município  |
| 46;70;91;92;95;23;64;68 | Divulgar informações e demandar do poder público capacitação sobre controle   |

|          |   |
|----------|---|
|          | social para a população   |
| 76       | Debater com a sociedade experiências e processos inovadores nas políticas públicas    |
| 84       | Convocar e realizar a Consocial   |
| 83;88;89 | Participar da elaboração e aprovação da proposta orçamentária do município            |
| 90       | Garantir a efetividade de mecanismos de transparência, participação e controle social |
| 93       | Avaliar relatórios de controle interno da gestão produzidos pela CGM                  |
| 96       | Receber e encaminhar denúncias e sugestões de munícipes                               |
| 113      | Propor canais não institucionalizados de participação social                          |

A CGM entende que todos os conselhos de política pública têm por função realizar o controle social sobre as políticas que lhes são afeitas; o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social não pode, portanto, sobrepor-se a esses outros espaços de participação. Deve, antes, articular-se a eles e contribuir com aquilo que é sua temática: a transparência e o acesso à informação.

Transversal, portanto, a todas as políticas, o novo Conselho terá por função garantir que os mecanismos de controle social e de transparência sejam efetivos. Esse entendimento está em consonância com a grande maioria das propostas apresentadas neste processo e as sugestões encontram-se todas incorporadas na primeira versão da Minuta de PL.

Com relação às propostas que sugerem que o novo Conselho participe da elaboração e aprovação do orçamento, é importante ressaltar que a Prefeitura debate a implementação de um Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, e que este será um fórum ainda mais ampliado de diálogo com a sociedade, integrado a um Sistema Municipal de Participação. Uma vez instituído, o CMTCS deve se somar a este e outros espaços participativos da cidade.

### *2.3 Abrangência, natureza ou funcionamento*

Outro conjunto de propostas agrupadas nesta primeira fase do processo de construção do Conselho versam sobre sua natureza e sobre como e em que esferas esse novo órgão deverá atuar (seu funcionamento e abrangência, respectivamente).

Com relação à natureza do Conselho, ressaltou-se que o órgão deve ter autonomia política e financeira (com controle de seus recursos), além de exercer funções de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador. Há divergências quanto à sua abrangência: algumas propostas referem-se apenas à Administração Pública Municipal (Direta e Indireta) e outras incluem como esfera de atuação também os poderes Legislativo e Judiciário.



Algumas sugestões abordam ainda aspectos da estrutura que o Conselho deve ter para lidar com sua natureza transversal às políticas públicas: possuir Câmaras temáticas, núcleos de discussão, ampla representatividade.

| # Proposta     | Ideia-síntese  |
|----------------|--|
| 3;18;35;       | Deve ter autonomia política  |
| 8;20;27;38; 58 | Deve ter função Deliberativa   |
| 124            | Deve ter função Consultiva   |
| 30;75;82       | Deve abranger a todas as secretarias e políticas da Prefeitura, na Administração Direta e Indireta           |
| 42;111;129     | Deve ter autonomia financeira e administrativa   |
| 49;73          | Deve possuir Câmaras e Comissões para discutir questões de áreas sociais específicas                         |
| 61             | Ter acesso irrestrito a informações de todas as esferas - Executivo, Judiciário e Legislativo                |
| 62             | Deve possuir um núcleo de discussão e acompanhamento para cada Secretaria                                    |
| 65;124         | Deve abranger os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário)  |
| 69             | Ter multiplicadores dentro de cada bairro na cidade tornando o cidadão o principal fiscalizador              |
| 130            | Não ter diretoria, e sim uma articulação menos hierárquica, em rede, com lideranças flutuantes               |
| 81             | Integrar Sistema de Transparência, Participação e Controle social  |
| 86             | Ter decisões debatidas, avaliadas e validadas pela Consocial   |
| 97;100         | Aprovar regimento interno e eventuais mudanças por ao menos dois terços de seus membros                      |
| 98             | Exigir a implementação do Sistema unificado de controle interno  |
| 106            | A Presidência do Conselho deve ser ocupada por Conselheiro eleito entre os representantes da sociedade civil |
| 107            | Realizar reuniões abertas com participantes externos tendo direito a voz                                     |
| 108            | Ter mesa diretora com mandatos anuais  |
| 109            | Realizar reuniões mensais  |
| 110;72         | Conselheiros não devem ser remunerados   |
| 126            | Fiscalizar convênios, parcerias e repasses a entes público ou privados                                       |

A CGM não vê óbice na instituição de um conselho que monitore também a Câmara Municipal, porém tal iniciativa foge à sua esfera de atribuições. Por esse motivo, a Minuta do Projeto de Lei proposta cita apenas o Poder Executivo Municipal, mas esta pode ser ainda matéria de discussão entre os vereadores.

A criação de um Sistema Municipal de Participação será amplamente debatida com a sociedade por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e não cabe a este instrumento legal que cria o Conselho propor a matéria – mas é certo que este processo apresentará importantes contribuições nessa agenda.

Por fim, para realizar suas atividades de maneira autônoma, o Conselho disporá de recursos orçamentários por meio de dotação específica, vinculada à CGM.

## 2.4 Composição

Sobre a composição do órgão, o conjunto de propostas recebidas expressa a necessidade de este conselho ser representativo de diversos segmentos sociais, uma vez que possui atribuições transversais a todas as políticas públicas e áreas de administração. Variam, no entanto, quanto à maneira como estarão representados os diferentes setores: sociedade civil, governo, universidade, setor privado, conselhos e representantes de outros poderes (legislativo e judiciário). Porém, a demanda de que a sociedade civil seja maioria no Conselho é reiterada na maior parte das propostas recebidas nesta fase do processo.

| # Proposta | Ideia-síntese  |
|------------|--|
| 11;33;37   | Maioria dos conselheiros representando sociedade civil   |
| 28         | Definir critérios para representação geográfica, por regiões, representação por conselhos  |
| 55         | Composição paritária entre governo e sociedade civil   |
| 59;122     | Incluir o máximo de setores possíveis, incluindo movimentos não institucionalizados  |
| 66;71      | Deve ser composto por representantes de movimentos sociais, do governo, do Legislativo e do Judiciário   |
| 77;119;121 | Deve ser composto por representantes de movimentos sociais, do governo, do setor privado e da Universidade em modelo "multistakeholder", seguindo modelo do Comitê Gestor da Internet (CGI.Br) |
| 79         | Renovar 1/3 de seus membros a cada ano   |
| 101;128;15 | Deve ser composto por representantes da sociedade civil, do governo e de conselhos   |
| 102;15     | Deve ser composto por representantes da sociedade civil, do governo, de conselhos e da Câmara Municipal  |

Na proposta da CGM, está assegurada a maioria da sociedade civil, conforme sugeria a maioria das contribuições: 9 integrantes, frente 6 do poder público. Também foi acatada a sugestão de que conselheiros de outros órgãos integrem o CMTCS e de que seja possível a participação de movimentos e coletivos não institucionalizados, além de entidades legalmente constituídas, cidadãos sem filiação a entidades e membros da comunidade acadêmica.

A questão da representatividade é bastante desafiadora para um conselho de transparência e controle social, uma vez que o tema é transversal e afeta a todas as áreas e políticas. Por isso, conforme se vê com mais detalhes no próximo tópico, a CGM propõe eleições de conselheiros da sociedade civil em diversos segmentos.

Pelo fato de a abrangência proposta para este conselho ser o Poder Executivo Municipal, não foram incluídos na composição representantes dos outros poderes.

## 2.5 Mecanismos de escolha dos conselheiros

Para garantir a representatividade e a legitimidade dos conselheiros, as propostas recebidas indicam que a melhor forma de escolha dos representantes da sociedade civil é a eleição direta entre os pares do setor. Os representantes do governo, segundo as sugestões, podem ser indicados pelo Poder Executivo.

| # Proposta           | Ideia-síntese   |
|----------------------|---|
| 12;16;31;32;39;74;78 | Conselheiros da sociedade civil devem ser eleitos por seus pares                            |
| 29;60;103;120        | Conselheiros que representam o governo são indicados pelo Executivo                         |
| 63                   | Promover votação de integrantes do Conselho na internet a partir de indicações da sociedade |
| 85                   | Realizar eleição de conselheiros durante Consocial  |
| 104                  | Mandato deve ter duração máxima de 2 anos, com única recondução                             |
| 105                  | Suplentes devem ser escolhidos seguindo ordem de votação dos conselheiros                   |

A forma por meio da qual o Comitê Gestor da Internet (CGI.Br) elege seus conselheiros foi citada como exemplo a ser seguido e a CGM, acatando a sugestão, propôs um modelo inspirado nesse processo eleitoral. Entidades e pessoas interessadas podem inscrever-se para participar – como eleitoras e/ou candidatas.

Uma Conferência Municipal de Transparência e Controle Social será realizada a cada dois anos (convocada pelo próprio conselho) e abrigará a votação presencial para eleger os novos conselheiros.

## 2.6 Outras sugestões

Apenas 7 das 130 propostas recebidas não estão diretamente relacionadas às categorias de discussão propostas para a criação do Conselho, e versam sobre outros temas na área de transparência e controle social. Essas sugestões foram registradas e podem se tornar matéria de discussão do próprio Conselho.

| # Proposta | Ideia-síntese  |
|------------|--|
| 4          | Qualificar o conceito de participação social   |
| 6;57       | Modelo de conselhos e conferências está esgotado; é preciso inovar e criar canal virtual de diálogo permanente |
| 21;44      | Criar conselho gestor do e-SIC com usuários do sistema   |
| 22         | Reformar legislação para tornar Tribunais de Contas mais efetivos  |
| 43         | Promover formação para conselheiros  |

## Lista de Anexos

1. **Transcrição das intervenções no Seminário de 30 de julho e extração das propostas a partir das falas** | Formatos [ODT](#), [DOC](#) e [PDF](#).
2. **Áudio do Seminário de 30 de julho na íntegra** | Ouça no [Youtube](#), ou baixe em [OGG](#).
3. **Respostas ao formulário online de 1 a 10 de agosto de 2013** | [Google Docs](#).
4. **Planilhas de sistematização das propostas** | Formatos [ODS](#), [XLSX](#) e [PDF](#)
5. **Projetos de Lei compilados** pelo vereador José Police Neto (PSD) | [Arquivo em PDF](#)
6. **Minuta de Projeto de Lei encaminhada à CGM pelo Fórum Municipal de Transparência e Controle Social** | Formato [DOC](#)
7. **Minuta proposta pela CGM** disponível no site [Controladoria Consulta](#) | Formatos [ODT](#), [DOC](#) e [PDF](#).