

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

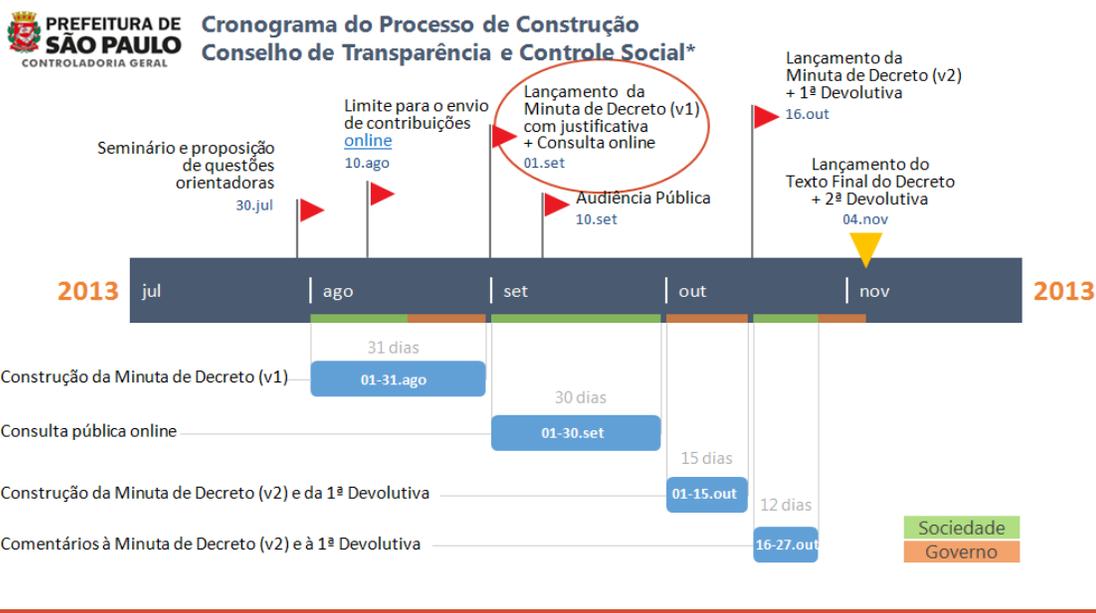
Apresentação

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.

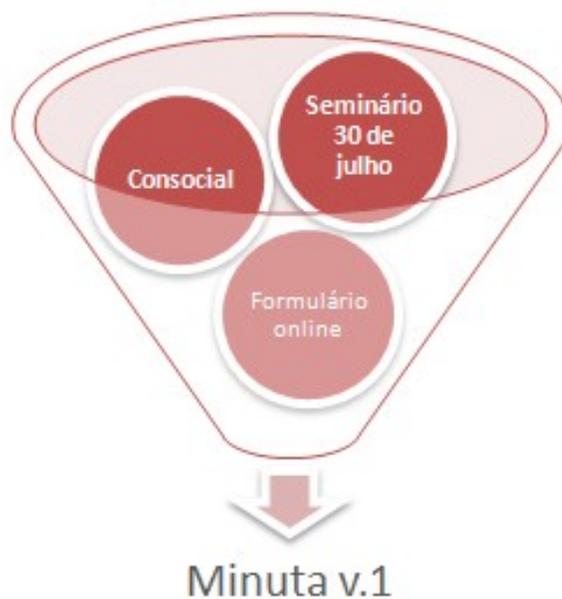
Durante um período de dez dias após o Seminário, foi possível enviar, por meio de formulário online e e-mail, insumos para que a CGM construísse uma primeira minuta do instrumento legal que cria o Conselho. E é neste ponto em que o processo se encontra: após sistematizar todas as contribuições recebidas, a CGM consolidou esta Devolutiva e propõe para consulta pública (www.controladoriaconsulta.info) 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;

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; 26; 36; 40; 41; 45; 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	Majoria 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](#).