



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1113/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0236/14.

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Sr. Prefeito, que visa criar o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo, órgão colegiado de caráter consultivo, fiscalizador, propositivo e deliberativo nas matérias relacionadas às políticas de transparência e controle social do Poder Executivo.

Conforme explicitado na mensagem de encaminhamento, "a proposta de constituição de um Conselho Municipal de Transparência e Controle Social vai ao encontro dos anseios de centenas de cidadãos e organizações que participaram do processo da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social, iniciado em 2011, sendo, pois, uma das deliberações priorizadas nas etapas municipal, estadual e nacional da Conferência".

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a regular tramitação da propositura.

Quanto ao aspecto formal cumpre observar que nos termos do art. 37, § 2º, inciso I, da Lei Orgânica são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, restando atendida, portanto, a cláusula de reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo.

No tocante ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo enviou a estimativa de impacto orçamentário-financeiro do exercício em que a medida deve entrar em vigor e dos dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador da despesa (fls. 09/12), de acordo com o disposto nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo mérito será analisado pela Comissão competente.

Quanto ao aspecto de fundo, a propositura, ao pretender criar o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo encontra fundamento na gestão democrática da cidade prevista de modo expresse como diretriz da política urbana no Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01 (art. 2º, II).

A Constituição Federal de 88 adotou o regime de democracia mista (art. 1º, parágrafo único), prevendo ao lado do clássico regime de representação o exercício do poder diretamente pelo povo. Vale registrar desde o início que em nosso regime político a democracia participativa possui o mesmo status que a democracia representativa, embora na prática muitas vezes seja indevidamente menosprezada. Neste sentido, são oportunas as palavras de José Felipe Ledur (in "Direitos Fundamentais Sociais. Efetivação no âmbito da democracia participativa", 1ª edição, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 2009):

No modelo de participação clássica, que se realiza nas eleições, o Poder Público, por meio de Tribunais Eleitorais, costuma dedicar ampla atenção ao eleitorado, prestando a melhor informação para que haja o exercício do direito de voto - direito fundamental. A ida às urnas e a escolha de candidatos a cargos eletivos evidentemente tem o papel de legitimar os exercentes do poder estatal, o que leva a compreender o esforço do Estado em cumular o cidadão eleitor da necessária informação.

Ora, o princípio democrático-participativo possui a mesma dignidade constitucional do princípio democrático representativo, razão suficiente para corresponder ao Estado igual dever objetivo de propiciar acesso às informações necessárias ao pleno exercício dos direitos de participação. (grifamos)

Além disso, deve ser registrado que a publicidade e a transparência, fim último da presente proposta, são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

E, de modo ainda mais incisivo, a Lei Orgânica Paulistana, em seu artigo 2º, inciso III, estabelece:

"Art. 2º A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

...

III - a transparência e o controle popular na ação do governo;"

Neste ponto, é oportuno registrar o posicionamento da doutrina acerca do princípio da publicidade e da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. O Prof. Adilson Abreu Dallari em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado "A divulgação das atividades da Administração Pública" com muita propriedade aborda o tema:

Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública, e esta tem o correspondente dever de ser permeável, transparente, acessível.

Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o princípio participativo. (...)

Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer.

(...)

Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos.

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário (...).

(grifamos)

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para incluir, por sugestão do Relator, dois incisos no art. 2º do projeto original com a finalidade de aprimorá-lo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 236/14.

Cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo, estabelecendo suas atribuições e composição.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo, órgão colegiado de caráter consultivo, fiscalizador, propositivo e deliberativo nas matérias relacionadas às políticas de transparência e controle social do Poder Executivo Municipal.

DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo, entre outras atribuições:

I - deliberar sobre as diretrizes e contribuir para a formulação das políticas de transparência e de fomento ao controle social, bem como de combate à corrupção no Município de São Paulo, a serem implementadas pelos órgãos e entidades competentes da Administração Pública Municipal;

II - monitorar a execução de metas relativas à transparência e ao controle social no Programa de Metas do Município de São Paulo, propondo indicadores de avaliação;

III - convocar e organizar a Conferência Municipal de Transparência e Controle Social em até 4 (quatro) anos, preferencialmente a cada 2 (dois) anos, buscando a integração entre as etapas municipais, estaduais e nacional, quando houver;

IV - monitorar o cumprimento das deliberações da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (Consocial);

V - zelar pelo acesso dos cidadãos a dados e informações de interesse público, informando às autoridades responsáveis sobre eventuais descumprimentos desse direito fundamental;

VI - propor ferramentas e mecanismos que aprimorem os processos de controle social das políticas públicas;

VII - informar ao Poder Público sobre eventuais descumprimentos de regras de transparência e de funcionamento dos espaços e mecanismos de controle social na Cidade, tais como conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, que cheguem ao conhecimento do Conselho;

VIII - atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil para o controle social das políticas públicas, em especial no que se refere às políticas de transparência, acesso à informação e combate à corrupção na Cidade;

IX - articular-se com os demais conselhos de políticas públicas e outros espaços de participação e controle social no Município;

X - promover e participar de seminários, congressos e eventos relativos à transparência, ao controle social e à participação nas políticas públicas;

XI - monitorar o cumprimento da legislação pertinente à transparência e ao controle social no âmbito municipal;

XII - elaborar relatório anual sobre as políticas de transparência e controle social no Município de São Paulo, a ser apresentado em audiência;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - publicar, periodicamente, estudos e estatísticas quanto à observância das políticas de transparência no âmbito municipal, de maneira a subsidiar o controle social;

XV - indicar ao Poder Público formatos e tecnologias adequadas à disponibilização de dados e informações, de acordo com padrões abertos;

XVI - contribuir para o desenvolvimento da Política Municipal de Dados Abertos e Acesso à Informação;

XVII - promover cursos sobre a utilização da ferramenta de dados abertos.

Parágrafo único. As diretrizes referidas no inciso I do "caput" deste artigo devem estar em consonância com o Programa de Metas da Cidade de São Paulo, instrumento de gestão previsto na Lei Orgânica do Município.

DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º O Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo será composto, de forma paritária entre governo e sociedade civil, por 16 (dezesesseis) conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, assim distribuídos:

I - 8 (oito) representantes da sociedade civil, na seguinte conformidade:

a) 3 (três) de diferentes conselhos municipais de políticas públicas da Cidade de São Paulo;

b) 2 (dois) de entidades sem fins lucrativos constituídas há pelo menos 2 (dois) anos;

c) 2 (dois) de movimentos sociais ou coletivos não institucionalizados com atuação nas áreas de transparência ou de controle social de políticas públicas no Município;

d) 1 (um) da comunidade acadêmica, entre pesquisadores ou docentes de instituições de ensino superior ou de grupos/centros de pesquisa;

II - 8 (oito) representantes do Poder Público, na seguinte conformidade:

a) 2 (dois) da Controladoria Geral do Município, sendo um deles necessariamente o Controlador Geral do Município;

b) 1 (um) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;

c) 1 (um) da Secretaria de Governo Municipal;

d) 1 (um) da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos;

e) 1 (um) da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;

f) 1 (um) da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico;

g) 1 (um) de livre escolha pelo Prefeito.

§ 1º O mandato dos membros do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social terá a duração de 2 (dois) anos, admitida uma recondução, observado, quanto aos representantes do Poder Público, o disposto no § 5º deste artigo.

§ 2º Os representantes de cada segmento da sociedade civil e respectivos suplentes serão eleitos por seus pares em processo eleitoral a ser regulamentado no regimento interno do Conselho.

§ 3º O processo eleitoral para a formação da primeira composição do Conselho será, em caráter excepcional, regulamentado por decreto, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação desta lei.

§ 4º Os representantes do Poder Público e respectivos suplentes serão indicados pelos respectivos Titulares dos órgãos referidos nas alíneas "a" a "g" do inciso II do "caput" deste artigo.

§ 5º O mandato dos representantes do Poder Público indicados na forma do § 4º deste artigo será automaticamente extinto se deixarem de integrar os respectivos órgãos, devendo ser indicado novo representante para o término do mandato.

§ 6º No caso de um dos representantes do segmento dos conselhos a que se refere a alínea "a" do inciso I do "caput" deste artigo deixar de cumprir, simultaneamente, a condição de representante do conselho específico pelo qual se candidatou e de representante do segmento da sociedade civil do Conselho criado por esta lei, a vaga daí resultante será preenchida por suplente do próprio segmento de Conselhos, observada a ordem de classificação no processo eleitoral.

§ 7º As cadeiras referidas nas alíneas "b" e "c" do inciso I do "caput" deste artigo serão titularizadas pelas entidades e movimentos ali mencionados, cabendo-lhes, em qualquer hipótese de desligamento dos seus representantes, a indicação de substituto.

§ 8º Os suplentes dos conselheiros representantes da sociedade civil deverão ser escolhidos entre conselhos, entidades, movimentos ou instituições distintos daqueles já representados no colegiado por meio dos conselheiros eleitos como titulares.

§ 9º O Prefeito formalizará, mediante portaria, a designação dos integrantes do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, representantes da sociedade civil e do Poder Público, indicados na forma prevista neste artigo.

§ 10. A participação no Conselho Municipal de Transparência e Controle Social será considerada serviço público relevante, não remunerado.

§ 11. Os membros titulares do conselho têm direito a voz e voto e os membros suplentes apenas a voz.

§ 12. Na ausência do titular, o suplente do mesmo segmento presente à reunião assumirá a titularidade, considerada, sempre que possível, a ordem de votação.

DO FUNCIONAMENTO

Art. 4º Os projetos e as atividades necessários para o funcionamento do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo constarão da dotação orçamentária da Controladoria Geral do Município, à qual caberá dar suporte administrativo-burocrático ao colegiado.

Art. 5º As atas das reuniões e as resoluções do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo serão publicadas no "site da" Controladoria Geral do Município ou em página eletrônica própria do colegiado, em prazo não superior a 15 (quinze) dias das respectivas realizações ou aprovações.

Art. 6º O "site" da Controladoria Geral do Município ou a página eletrônica própria do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo deverá conter informações que permitam o amplo controle e acompanhamento das atividades do colegiado pela sociedade, sendo divulgados, no mínimo, a data, o horário e o local das reuniões com antecedência mínima de 7 (sete) dias, bem como a composição, o currículo dos conselheiros titulares e suplentes e os gastos do Conselho.

Art. 7º As reuniões do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo serão públicas e abertas à participação de quaisquer interessados na condição de observadores.

§ 1º O regimento interno do Conselho definirá a periodicidade das reuniões ordinárias.

§ 2º O Conselho poderá organizar sessões de escuta a propostas de cidadãos e organizações, sem prejuízo das sessões ordinárias.

§ 3º As reuniões deverão ser transmitidas ao vivo pela internet e registradas em áudio e/ou vídeo a serem também disponibilizados na rede mundial de computadores em prazo não superior a 15 (quinze) dias da data de sua realização.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 8º O Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo deverá elaborar o seu regimento interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da designação dos Conselheiros pelo Prefeito.

Parágrafo único. O regimento interno elaborado pelos Conselheiros do primeiro mandato deverá ser debatido em audiência pública convocada especificamente para esse fim, com apresentação da minuta de regimento interno já no corpo da convocação, para amplo conhecimento e discussão.

Art. 9º Passados 4 (quatro) anos da vigência desta lei, o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social de São Paulo deverá fazer um balanço de sua atuação e debater a eventual necessidade de reformas na estrutura e composição do colegiado, apresentando, se for o caso, proposta de projeto de lei à Controladoria Geral do Município, que a submeterá à deliberação do Prefeito.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação. Às Comissões competentes."

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27.08.2014.

Goulart - PSD - Presidente

Andrea Matarazzo - PSDB

Arselino Tatto - PT

Eduardo Tuma - PSDB

Juliana Cardoso - PT

Paulo Frange - PTB
Roberto Tripoli - PV
Sandra Tadeu - DEM

Publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/08/2014, p. 83

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.