PROJETO DE LEI N° 487/13

Institui o Sistema de Transparência, Controle Social e Participação Popular do Município de Salvador e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Transparência, Controle Social e Participação Popular do Município de Salvador.

Parágrafo Único - Subordinam-se ao regime desta Lei:
I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo;
II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Art.3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação dos cidadãos soteropolitanos e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública estabelecidos na Constituição Federal, bem como de acordo com as normas da Lei Federal n. 12.527 de 18 de novembro de 2011, e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação diária de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V – estímulo, promoção e incentivo da participação popular e controle social da administração pública.

Art.4º Ficam os órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional do Município obrigados a disponibilizar em suas páginas na rede mundial de computadores (internet) espaço destinado a dar publicidade aos atos oficiais e informações de interesse público, assegurando aos cidadãos o acompanhamento e a fiscalização das ações dos agentes públicos.

Art. 5º. Os dados e informações disponibilizados pela *internet* deverão ser veiculados de forma contínua e permanente, permitindo que o cidadão possa acompanhar a evolução das receitas, despesas, programas, projetos, ações e atividades da gestão municipal.

Art.6º Sem prejuízo da ampla publicidade dos atos municipais prevista nesta Lei e na Constituição da República, a Administração Municipal assegurará aos cidadãos:

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento municipal, dos projetos relativos ao uso e ocupação do solo, das alterações no plano diretor de desenvolvimento urbano, do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico de acesso público;

III - informações sobre contratações de bens, serviços e compras, desde o inteiro teor dos editais e do resultado da licitação, a modalidade adotada, as eventuais impugnações, o seu resultado, as excepcionais contratações por dispensa e inexigibilidade, os pareceres da Procuradoria Geral do Município, o inteiro teor aditivos celebrados, e a totalidade dos pagamentos realizados;

IV- acesso aos processos seletivos, desde o edital convocatório até o resultado, e termos de contratação temporária por excepcional interesse público, de estagiários, aos atos de nomeação dos cargos comissionados e funções gratificadas, dos processos autorizadores do pagamento de diárias, bem como da situação funcional de servidores estáveis e efetivos e agentes políticos, inclusive vencimentos de todas as categorias elencadas neste inciso e a forma detalhada de composição de cada remuneração;

V- possibilidade de acompanhamento de todas as proposições em trâmite na Câmara Municipal em tempo real, desde o seu protocolo até a sua aprovação ou rejeição, devendo constar a autoria do projeto, o seu percurso regimental, os pareceres e votos de cada edil nas comissões, sendo identificado o relator responsável e a data precisa em que fora designado;

VI – informações sobre a ordem do dia da Câmara Municipal, Projetos em tramitação, presença dos vereadores no Plenário em cada sessão ordinária, especial, extraordinária, solene, audiências públicas, e outras atividades inerentes ao exercício do mandato municipal, eventuais justificativa por ausências apresentadas pelo edil, bem como a forma detalhada de utilização da verba de representação e das demais vantagens garantidas ao mandato pela legislação municipal;

VII- acesso ao cadastro da dívida ativa e à lista dos precatórios judiciais, com informações acerca dos devedores e credores do Município, devidamente individualizados com os respectivos valores de seus débitos ou créditos;

VIII- a completa identificação dos pedidos de remissão e anistia fiscal, parcelamento de débitos tributários, incentivos fiscais, transferência do direito de construir, outorga onerosa do direito de construir, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, alvarás e licenças municipais de qualquer natureza, inclusive constando todos os pareceres da Procuradoria Geral do Município e o inteiro teor da decisão da autoridade competente, devidamente fundamentada;

IX- acesso ao inteiro teor de todas as Leis municipais, decretos, portarias, resoluções, instruções e demais atos normativos e regulamentares, com sistema de busca que garanta a sua identificação em razão do número do ato, da data de sua edição, da sua ementa ou tema;

X- acesso à integralidade das contas anuais prestadas pelo Poder Executivo Municipal e pela Mesa da Câmara de Vereadores.

Art.7º O Sistema de Transparência deverá atender aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
VI - manter atualizadas diariamente as informações disponíveis para acesso;
VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 186, de 09 de julho de 2008.

Art.8º Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações e/ou documentos de interesse público aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, inclusive pela internet, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§1º Os documentos e/ou informações solicitados deverão estar disponíveis no prazo máximo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilização do servidor.

§2º Caso não seja possível atender ao requerimento, o servidor competente deverá indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido, certificando esta situação, sempre que solicitado.

§3º Com relação ao servidor que negar, omitir, retardar ou adulterar dados e informações de interesse público ou prestar declarações falsas, será instaurado o competente processo administrativo por descumprimento de dever funcional, assegurado o contraditório e à ampla defesa.

Art.9º Fica instituído o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, com caráter autônomo, de natureza deliberativa e fiscalizadora, da administração pública direta e indireta de todos os poderes do Município.

Art.10. O Conselho possui as seguintes atribuições:

I -– formular políticas públicas, programas e atividades, deliberar e

encaminhar junto aos poderes constituídos, bem como acompanhar a implementação, de ações relacionadas a promoção da transparência e controle social na administração pública municipal;

II - exigir de todos os poderes governamentais a promoção de iniciativas de transparência e formação da cidadania para o controle social;

III - elaborar relatório semestral sobre as condições da transparência, controle social e participação popular no município e encaminhar o resultado aos órgãos competentes no âmbito local, estadual e federal nesta seara e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia promovendo ainda audiência pública anual de prestação de contas;

IV - elaborar e acompanhar a concretização do Plano de Transparência e Controle Social na organização operacional dos serviços de cada instância administrativa governamental, nos termos da Lei, em consonância com as diretrizes emanadas da Conferência Municipal de Transparência e Controle Social;

V - propor prioridades, métodos e estratégias na formação e educação continuada dos representantes nos diversos Conselhos Municipais em temas relacionados a transparência e controle social;

VI - receber e encaminhar as sugestões e reclamações da sociedade civil organizada, opinando e representando, quando for o caso, aos órgãos competentes;
VII- emitir pareceres e deliberações sobre os temas e projetos de sua competência;

VIII - deliberar sobre a organização e as normas de funcionamento da Conferência Municipal de Transparência e Controle Social, reunida ordinariamente a cada 2 (dois) anos por convocação do Executivo;

IX - articular-se com outros conselhos setoriais com o propósito de cooperação mútua e de estabelecimento de estratégias comuns para o fortalecimento do Sistema de Transparência, Controle Social e Participação Popular do Município de Salvador;

X - divulgar suas ações através dos diversos veículos de comunicação social.

Art.11. O Conselho de Transparência e Controle Social atuará em alinhamento estratégico junto às secretarias e órgãos municipais, que

devem ter permanentemente programas, projetos, atividades e ações voltadas para a transparência, o controle social e o fortalecimento da gestão pública participativa.

Art.12. O Conselho de Transparência e Controle Social deverá contar com a participação de 20 membros titulares e o mesmo número de suplentes, para um mandato de 02 (dois) anos, admitida uma única recondução para o período subseqüente, respeitando a proporcionalidade por segmento entre integrantes da Sociedade Civil e Poder Público, nos seguintes termos:

I – Representantes do Poder Público:

03 (três) indicados pelo prefeito Municipal;
02(dois) indicados pela Câmara Municipal, sendo um pelo bloco do governo e outro pelo bloco da oposição;
01(um) representante da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil-Bahia;
01(um) representante da Associação Baiana de Imprensa;
01 (um) representante da Controladoria Geral da União;
01(um) representante do Ministério Público Federal;
01(um) representante do Ministério Público Estadual.

II- representantes da sociedade civil: 10 (dez) membros indicados por associações civis sem fins lucrativos, sindicatos, organizações de estudantes universitários ou secundaristas, eleitos por um mandato de 02 (dois) anos em assembleia geral convocada para este fim, admitida uma única recondução para o período subseqüente, nos termos do regulamento.

Art.13. A função de membro do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social é considerada serviço público relevante e não será remunerada.

Art.14. O Poder Executivo deverá regulamentar esta Lei no prazo de 30(trinta) dias, a partir de sua promulgação.

Art.15. Esta Lei entra em vigor na sua publicação.

Art.16. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 18 de junho de 2013.
WALDIR PIRES

JUSTIFICATIVA

O ideal de sociedade que se autoorganiza livremente, de modo radicalmente democrático, baseado no debate público, simbolizada pela *Ágora*, misto de praça-mercado e local de assembleia da *pólis* grega, até hoje encanta e influencia os teóricos da Ciência Política e da Teoria do Estado, em particular nas discussões sobre as diferentes possibilidades de conversão da democracia representativa na sua modalidade de participação direta.

Não obstante a historicamente reconhecida exclusão dos escravos, mulheres e de todos os estrangeiros da vida política, os seus cidadãos gozavam de inegável liberdade de participação efetiva, garantida pelas instituições da democracia direta.

Em verdade, mesmo sendo o modelo consolidado nos regimes democráticos de todo o mundo contemporâneo, a democracia representativa sempre fora objeto de críticas contundentes acerca de sua legitimidade perante o corpo de cidadãos, como nas palavras de J.J. Rousseau:
Assim que o serviço público deixa de ser a principal tarefa dos cidadãos, e eles preferem servir com sua bolsa e não com sua pessoa, o Estado já está perto da ruína. É preciso marchar em combate? Eles pagam tropas e ficam em casa; é preciso ir ao Conselho? Eles nomeiam deputados e ficam em casa.[1]

Dalmo de Abreu Dallari, teórico paulista sempre comprometido com a defesa das liberdades e garantias democráticas, resgata o art. 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma textualmente que "todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e a vontade do povo será a base da autoridade do governo", razão pela qual entende o jurista que "a participação política seria um direito fundamental de todos os indivíduos."[2]

Já Norberto Bobbio considera que haveria uma "verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas", tendo em vista a inexistência de decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada pelo que acontece na sociedade civil. Assim, uma coisa seria a democratização do Estado, ocorrida com a instituição dos parlamentos, e outra seria a democratização da sociedade, razão pela qual conclui com propriedade o pensador italiano que "o deslocamento do ângulo visual do

[1] ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social.** Tradução: Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM editores, 2007, p.106.
[2] DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 2004, p.26.

Estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do Estado." [3]

Em toda a América Latina, o processo de redemocratização ocorrido nos anos 80, em razão da luta pelo fim dos regimes ditatoriais e pelo retorno das liberdades e garantias civis, trouxe consigo forte apelo popular de diálogo e participação dos cidadãos latino-americanos nos novos regimes constituídos. Assim, diferentes experiências de articulação e fiscalização da sociedade civil organizada foram sendo implantados, a exemplo da "Alianza Cívica" no México, do "Poder Ciudadano" na Argentina e do grupo "Propuesta Ciudadana" no Peru, sendo este último um consórcio de organizações não governamentais que criou um sistema de vigilância sobre o governo central e os governos regionais.[4]

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, diversos diplomas legais foram promulgados com disposições expressas acerca das diferentes possibilidades de participação popular na gestão administrativa, a exemplo da realização de consultas e audiências públicas com os interessados, ou por meio de associações ou organizações legalmente reconhecidas (art. 31 e seguintes da Lei nº9.784/99), ou mesmo a estipulação de mecanismos visando a garantir a gestão democrática da cidade, como conferências, debates e até mesmo a gestão orçamentária participativa, previstos nos artigos 43 e seguintes da Lei nº 10.257/01.

Já a incorporação do princípio da eficiência administrativa ao ordenamento jurídico nacional, por força da Emenda Constitucional nº 19/98 deve passar por obrigatória releitura à luz dos postulados de participação popular já enunciados pela Carta Republicana por ocasião de sua promulgação, nos idos de 1988. Afinal, uma vez que o princípio constitucional determina que o poder emana do povo e em seu nome deva ser exercido, todo cidadão tem o direito de acompanhar a concepção, o planejamento, a gestão, e a execução das políticas do Estado, fiscalizando cada etapa do processo, possibilitando, assim, o pleno exercício do controle social da função administrativa.

Uma vez que a prática da cidadania implica muito além do mero exercício dos direitos políticos, para alcançar, na lúcida definição de Hannah Arendt, "o direito de ter direitos"[5], cada cidadão possui a possibilidade de interferir,

---

[3] BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira, 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.68.

[4] DAGNINO, Evelina (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.50.

[5] *Apud.* LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah

individualmente ou através de organizações ou associações representativas, na gestão cotidiana das atividades administrativas, de modo a garantir a implementação do princípio da eficiência nas ações, programas e políticas as quais é destinatário direto. Ou nas precisas palavras de Marcelo Lopes de Souza:
Os instrumentos de planejamento (urbano ou qualquer outro) e as rotinas de gestão, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalização e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos.[6]

No mesmo sentido, o acompanhamento habitual da gestão das políticas estatais pela população implica em inequívoca redução da malversação de recursos, do desperdício, da sobreposição de ações, da utilização de programas visando obtenção de benefícios de caráter eleitoral, ou mesmo da apropriação indevida e do desvio puro e deliberado dos recursos do erário público.

A transparência estatal, associada ao permanente controle social da função administrativa do Estado, bem como à participação cotidiana dos cidadãos desde a concepção até o monitoramento das políticas públicas, constituem assim pressupostos essenciais para a real efetivação do princípio da eficiência administrativa no Brasil.

Neste sentido, deve-se destacar a implantação de uma série de órgãos e políticas públicas nesta seara na última década, a exemplo da criação da Controladoria Geral da União em 2003, e, mais, recentemente, da promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527) em 18 de novembro de 2011.

Assim, estando evidente e manifesta a urgente necessidade desta Casa Legislativa se debruçar sobre os temas em questão, cabe considerar que há inequívoco interesse público da divulgação de informações que interessem a coletividade. Afinal, um regime que se deseja plural, democrático e participativo só se consolida mediante a vivência plena das liberdades cotidianamente.

Neste sentido, preciosa é a lição de Noberto Bobbio acerca da visibilidade do poder:

Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p.155
[6] SOUZA, Marcelo Lopes de Souza**. A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão de cidades.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 33.

"Um dos lugares comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do 'poder visível'. Que pertença à 'natureza da democracia' o fato de que 'nada pode permanecer confinado no espaço do mistério' é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias." (A democracia e o poder invisível. In: O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio: Paz e Terra, p.83-84)

Adiante, ao desenvolver tal raciocínio, acrescenta que *"a publicidade dos atos do poder (...) representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa de estado absoluto a estado de direito"* (Idem. p.103)

Na análise do pensador italiano, este ainda relembra a afirmação de Kant, para quem *"todas as ações relativas ao direito dos homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas",* concluindo que *"uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima que, caso fosse tornada pública, suscitaria tamanha reação no público que tornaria impossível sua realização".*

Acerca deste debate, que considera a publicidade dos atos administrativos um dos pilares essenciais do estado democrático e de Direito, se associa Celso Lafer:

"(...) numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos arcana imperii, ou seja, dos segredos do Estado. O fundamento democrático para o cerceamento dos arcana imperii reside no fato de que ele servem para o exercício de um jus dominationis, que, como explicam os teóricos da razão-de-estado, confere ao soberano o direito de se colocar acima do jus commune dos cidadãos, definindo a partir de critérios que lhe são próprios e não revelados o que é bonum publicum." (A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, Companhia das Letras: 1988, p.244)

Alan Touraine vai além, ao concluir categoricamente que *"o segredo é contrário à democracia"* e que entre os fins de toda ação democrática estão *"impedir o arbitrário e o segredo"*. (O que é democracia, Vozes: 1996, p.19)

Fora precisamente visando a impedir o arbítrio e o segredo que a Constituição da República promulgada em 1988 optou por proibir expressamente toda e qualquer forma de censura de natureza política,

ideológica e artística, conforme determina o seu art.220, § 2º. A mesma norma, em seu parágrafo anterior, dispõe que nenhuma Lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.

No mesmo sentido, diversos outros dispositivos constitucionais, a exemplo do §3° do art.37 e o inciso XXXIII do art.5º garantem que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

Em um sistema republicano e democrático, todas as escolhas dos agentes, entidades e órgãos públicos, todas as suas despesas, contratações, subvenções, atividades, projetos, créditos a receber e débitos ainda pendentes são dotados de inequívoco interesse dos cidadãos e por esta razão, devem ser habitualmente divulgados de forma ampla, geral e irrestrita. E a participação popular, na gestão e fiscalização dos negócios e ações estatais, deve ser sempre estimulada. Eis as breves razões que fundamentam a presente Proposição.

Sala das Sessões, 18 de junho de 2013.
WALDIR PIRES