

# Excelências Arcanas: Um estudo do direito de acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo

Debora Pereira<sup>1</sup>

## Resumo

O acesso à informação pública é um direito humano fundamental que assumiu relevância mundial no final do século XX, quando diferentes países adotaram legislações sobre o tema. No Brasil, a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) acaba de completar cinco anos de sanção e seus impactos sociais e desdobramentos para a administração pública carecem de reflexões permanentes e mais aprofundadas, especialmente em relação aos entes subnacionais. Este trabalho constitui-se de revisão bibliográfica, que apresenta os dispositivos legais relativos à transparência no parlamento paulistano, com ênfase na regulamentação da LAI, apresentando um descritivo da estrutura responsável pela regulamentação, implantação e execução do acesso à informação no Legislativo. Para tanto, utiliza-se, como metodologia de estudo, da revisão bibliográfica e análise documental. Identifica-se, com isso, um robusto arcabouço legal, por vezes vanguardista, com condições, ao menos potenciais, de constituir uma política municipal de transparência na Câmara Municipal de São Paulo.

**Palavras-Chave:** Lei de Acesso à Informação; Transparência; Democracia; Câmara Municipal de São Paulo.

---

1 Assessora da Liderança da Bancada de Vereadores do PT na *Câmara Municipal de São Paulo*; bacharel em Comunicação Social, com habilitação em jornalismo pela *Universidade de Santo Amaro* (UNISA); especialista em Estado, Políticas Públicas e Gestão de Entidades da Sociedade Civil, pela *Fundação Santo André*; especialista em Legislativo e Democracia no Brasil, pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*; e mestranda do Programa de Mudança Social e Participação Política da *Escola de Ciências, Artes e Humanidades da Universidade de São Paulo* (EACH/USP).

## Introdução

Para compreender a denominada cultura do sigilo que ainda nos dias atuais se perpetua na administração pública, Zepeda (2004) busca no pensamento clássico dos gregos a origem de *arcana imperii*, expressão em latim cunhada pelo historiador Tácito (55-120 d.C.) para designar os segredos do Estado e as verdades que possuem um sentido quase sagrado – os “mistérios inexplicáveis da política” (ZEPEDA, 2004, p. 15, tradução livre). O autor destaca, ainda, a existência de uma relação de desigualdade e opressão incutida no termo, “Porque os *arcana imperii* não se reduzem à condição de informação similar sobre as questões públicas, mas a informação selecionada, privilegiada, que define como sujeito de poder quem a possui ou administra” (ZEPEDA, 2004, p. 15, tradução livre).

O conhecimento das verdades da política reserva-se àqueles que, membros da aristocracia intelectual, podem transcender o preconceito e a ignorância do povo. Este é o sentido de justiça que está na origem dos *arcana imperii*, ou seja, dos segredos do poder que estabelecem para dentro e para fora do poder político e, portanto, hierarquizam as pessoas em relação à prática política e com a qualidade dos conhecimentos e argumentos que podem ter à sua disposição. (ZEPEDA, 2004, p. 14, tradução livre)

Com a premissa de que informação e conhecimento, para além do saber, são fontes de poder, observa-se que os detentores deste poder sempre buscaram evitar compartilhar seus conhecimentos e informações com o povo. Assim, a história ocidental tem no sigilo e no segredo elementos comuns a todos os regimes autoritários ao longo dos séculos, marcados pelo cultivo dos *arcana imperii* como regra para o tratamento de informações que poderiam, em marcos atuais, ser consideradas de interesse público.

Em 2010, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) por violações de direitos fundamentais na denominada “Guerrilha do Araguaia”, movimento organizado na região amazônica do país criado pelo Partido Comunista do Brasil em resistência ao regime militar. Por mais de trinta anos as famílias dos guerrilheiros desaparecidos não tiveram acesso à grande parte das informações que o Estado possuía sobre o episódio e a Corte IDH julgou que inviabilizar a busca dos corpos foi uma forma de tortura mental pela qual passaram os parentes das vítimas.

Em decorrência da condenação, foi criada a Comissão Nacional da Verdade (Lei Federal 12.528/2011<sup>2</sup>), cuja sanção, não por acaso, foi precedida pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011).

O caso denota que o acesso à informação é fundamental para que outros direitos humanos, como o direito à verdade, sejam garantidos. Desta forma, a Lei de Acesso à Informação repercutiu diretamente na efetivação dos princípios dos direitos humanos no Brasil, ao expor crimes, perseguições e torturas ocorridos em períodos investigado.

A Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o direito à informação pública em território nacional, não prescindiu de remeter aos diferentes entes federados e seus respectivos poderes a atribuição de determinar o funcionamento da regra. Isso significa dizer que cada órgão deve produzir um marco legal próprio, tendo em vista que “a elaboração de uma regulamentação local específica sobre a LAI nos municípios traz uma série de benefícios aos gestores e cidadãos e evita diversos problemas e riscos para a garantia do direito de acesso à informação” (SÃO PAULO, 2016, p. 6).

Para compor a trajetória dos mecanismos de acesso à informação aos quais o Poder Legislativo paulistano se submete, observou-se os instrumentos legais, a saber: a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM), lei fundamental que rege a municipalidade; o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, que regulamenta os dispositivos da LOM em relação ao Poder Legislativo, assim como estabelece normas gerais de funcionamento do Parlamento; e, por fim, procedeu-se busca ao conjunto de normatizações sobre o tema no município de São Paulo.

Para identificar os artigos que tratam do direito à informação na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal, a leitura de tais normas legais considerou dispositivos que visam estabelecer uma administração pública aberta, cuja produção não tenha limites de acesso e que possibilite às cidadãs e aos cidadãos o exercício pleno de seus direitos. Salienta-se que, desta forma, foram desconsiderados os artigos que tratam da informação na perspectiva da interação entre o Executivo e o Legislativo, tendo em vista seu caráter restrito no acesso. Também destaca-se que este estudo dedica-se à análise

---

2 Instituída em 16 de maio de 2012; em dezembro de 2013, o mandato foi prorrogado até dezembro de 2014 pela Medida Provisória nº 632. A CNV teve por finalidade apurar graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, incluindo, portanto, o período referente à Ditadura Militar (1964-1985).

do arcabouço legal, sem pretensões de avaliar se tais normas estão sendo executadas, aplicadas e/ou efetivadas pelo Parlamento paulistano.

## 1. A Lei Orgânica do Município de São Paulo

A Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, promulgada em 1990, faz duas referências expressas à palavra transparência, ambas elencadas dentre as características precípuas do poder público: a primeira, no inciso III do artigo 2º, que trata dos princípios e diretrizes da municipalidade, dentre os quais inclui “a transparência e o controle popular na ação do governo”; a segunda, no capítulo que trata das características da administração municipal, no qual é incluída como uma das condutas a serem observadas.

Ainda no artigo 2º, inciso VIII, identifica-se “a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna” que, apesar de não tratar expressamente do direito de acesso à informação, quando combinada com o artigo 5º da Constituição Federal e os demais artigos da LOM que tratam diretamente da disponibilização de informações, também pode ser considerado um princípio de acesso à informação. Isso porque o direito à informação é basilar para o exercício dos demais direitos.

Mas é o artigo 84 da Lei Orgânica do Município que assegura o direito de acesso à informação às e aos munícipes de São Paulo:

Art. 84 - Todo órgão ou entidade municipal prestará aos interessados, no prazo de lei e sob pena de responsabilidade, as informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível, nos casos referidos na Constituição da República.

Parágrafo único - Independente do pagamento de taxa o exercício do direito de petição em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões junto a repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal.<sup>3</sup>

3 Assim como na Constituição Federal, observa-se a necessidade de mecanismos que regulem sua efetivação, o que ocorreu com a sanção da LAI. Mais à frente será possível observar que, no Município e especificamente na Câmara, tais mecanismos ocorreram de maneira esparsa ao longo dos anos que se seguiram.

Nota-se, ainda, uma disposição para o exercício de transparência ativa, com diferentes artigos, tratando do dever de publicar informações produzidas pelo poder público municipal. O artigo 146, por exemplo, prevê a elaboração de um sistema de informações relacionadas ao Município, com dados fornecidos por agentes públicos e privados, especificando que sua divulgação seja ampla, periódica e acessível aos munícipes, na perspectiva de “permitir a avaliação, pela população, dos resultados da ação da administração”.

Já o artigo 129 especifica a publicidade como um dos elementos a serem observados nas licitações e nos contratos celebrados pelo Município, seja para compras, obras ou serviços. Determina, ainda, a publicação semestral de “informações completas sobre receitas arrecadadas, transferências e recursos recebidos e destinados à educação nesse período, bem como a prestação de contas das verbas utilizadas, discriminadas por programas” (artigo 209).

O artigo 85, por sua vez, define que a publicidade da administração “deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” e determina que o poder Executivo publique semestralmente informações sobre gastos com publicidade (artigo 118 da LOM e também previsto no §1º do artigo 37 da CF88<sup>4</sup>), sob pena de sanção administrativa.

Em relação às questões sobre meio ambiente – que no Brasil observou-se ter protagonizado o direito de acesso à informação em legislação específica, antes mesmo da sanção da LAI –, a LOM determina a “divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do meio ambiente” (artigo 181, inciso IV). A Emenda à Lei Orgânica 13/1992 incluiu o seguinte item:

Parágrafo único – O Executivo deverá apresentar e prestar contas anualmente à Câmara Municipal de São Paulo e à população projeto contendo metas sobre a preservação, defesa, recuperação, conservação e melhoria do meio ambiente.

A LOM também prevê acesso a informações sobre patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arquitetônico (artigo 194, incisos II e III). Na área da saúde, é expressamente indicada a necessidade de “divulgar, obrigatoriamente, qualquer dado que coloque em risco a saúde individual ou coletiva” (artigo 216, inciso

4 Art. 37 (...) § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (CF88. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 13 jan. 17)

III). Em relação à assistência social, especifica a necessidade manter um sistema de informações,

publicizando e subsidiando a ação do Conselho Municipal, as Conferências Municipais, a rede sócio-assistencial. Compôr tal sistema com: indicadores sobre a realidade social da cidade, índices de desigualdade, risco, vulnerabilidade e exclusão social; avaliação da efetividade e eficácia da ação desenvolvida; cadastro informatizado da rede sócio-assistencial da cidade com acesso pela rede mundial de computadores. (LOM, artigo 221, VII)

Ao Poder Legislativo, determina a realização de ao menos duas audiências públicas antes da aprovação definitiva de projetos que tratem de determinados temas<sup>5</sup>, o que não necessariamente indica uma ampla publicização das informações relacionadas a estas questões, mas pode possibilitar uma maior circulação de ideias.

## 2. O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo

Outro documento analisado foi a Resolução 2/1991, que aprovou o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Em que pesem diferentes artigos disporem sobre o dever de publicar conteúdos relacionados à produção legislativa e a existência de uma seção destinada à imprensa oficial, o documento não faz uma única menção às palavras “transparência” ou “transparente”.

Ressalte-se que esta análise desconsidera o Ato das disposições transitórias, assim como não considera para efeito de acesso à informação aquelas relacionadas a notificações, convocações ou qualquer tipo de comunicação obrigatória de maneira bilateral entre os poderes Executivo e Legislativo e que não tenha caráter público no sentido mais amplo que o diálogo interno entre os próprios parlamentares.

Dentre os deveres atribuídos aos vereadores e às vereadoras está o de prestar informações sobre suas atividades parlamentares (artigo 109).

O artigo 59 determina que as reuniões das Comissões Permanentes sejam públicas, exceto se houver deliberação em contrário da maioria de seus membros.

5 Plano Diretor; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; orçamento; matéria tributária; zoneamento urbano, geo-ambiental e uso e ocupação do solo; Código de Obras e Edificações; política municipal de meio-ambiente; plano municipal de saneamento; sistema de vigilância sanitária, epidemiológica e saúde do trabalhador; atenção relativa à Criança e ao Adolescente (este último acrescentado pela Emenda 17/94) (art. 41 incisos I - XI). Para outras matérias a LOM prevê requerimento assinado por 0,01% dos eleitores do município (art. 41 §2º).

O princípio da publicidade vale para as Sessões do Plenário, com uma diferença: a necessidade de motivação relevante e o aval de dois terços (37) dos vereadores e das vereadoras (artigo 132).

As deliberações do Plenário devem ocorrer por meio do voto aberto (artigo 104), exceto quando tratarem de: I – julgamento político do Prefeito ou de Vereador; II – eleição dos membros da Mesa, e de seus substitutos; III – aprovação prévia de Conselheiro do Tribunal de Contas do Município.

Está especificado no artigo 295 que “o processo nominal de votação consiste na contagem dos votos favoráveis e contrários, com a consignação expressa do nome e do voto de cada Vereador” e no parágrafo único do mesmo artigo estão descritos os casos cuja votação nominal será obrigatória: I – Destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros; II – Parecer do Tribunal de Contas do Município sobre as contas da Mesa, do Prefeito e do próprio Tribunal; III – requerimento de prorrogação das sessões; IV – requerimento de convocação de Secretário Municipal; V – requerimento de inclusão de projeto em pauta, em regime de urgência; VI – Zoneamento Urbano; VII – Plano Diretor; VIII – Emenda à Lei Orgânica.

O Regimento determina, dentre as competências da Mesa (artigo 13 alínea “g”), do Presidente da Câmara (artigo 17, inciso V, alíneas “a”-“e”) e dos Presidentes das Comissões (artigo 50, inciso XX; art. 95 §único; artigo 99 §2º), o dever de publicar as informações relacionadas ao funcionamento de cada instância, bem como sua produção.

Há, ainda, um reforço relacionado à importância da publicidade para as audiências dos temas especificados no artigo 41<sup>6</sup> da LOM e aos editais e publicações oficiais da Prefeitura em pelo menos dois jornais de grande circulação.

Em relação às contas do Município, o Regimento determina que fiquem, anualmente, durante sessenta dias, após sua chegada à Câmara, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação (artigo 388). Certamente refere-se a um prazo mínimo de disponibilização da íntegra do documento físico por ter sido elaborado em uma época em que não havia facilidade na circulação das informações, diferente do que ocorre nos dias atuais, com o uso da rede mundial de computadores e das tecnologias da informação.

Sobre a tramitação especial e urgente de proposições de iniciativa dos cidadãos, o artigo 320 especifica prazo de antecedência para que seja dada publicidade à matéria e “afixar, em local público na Câmara”.

---

6 Idem.

Foram identificados no Regimento Interno os seguintes documentos que, de acordo com a LOM, obrigatoriamente devem ser publicados:

- A representação numérica das Comissões (artigo 42);
- Composição nominal de cada Comissão, com designação dos locais, dias e horários das reuniões (artigo 43 §2º);
- Instalação de Tribuna Popular, com a lista de inscritos convocados e respectivos temas a serem tratados e com 48 horas de antecedência (artigo 210);
- Declaração pública de seus bens das vereadoras e dos vereadores, no ato da posse e ao término do mandato (artigo 106);
- Os precedentes regimentais (artigo 313 § 2º e 314);
- Os balancetes mensais, assinados pelo Presidente, e o balanço anual, assinado pela Mesa, que também deverão ser “afixados no saguão da Câmara, para conhecimento geral” (artigo 29);
- A ata das sessões da Câmara, que constitui-se do apanhamento taquigráfico (artigo 146, 148 e 201);
- Os projetos (artigo 154, 216, 240, 239, 330 e 318);
- Boletim de Apuração das votações secretas (artigo 300);
- Convocação de sessão no período do recesso (artigo 326 §2º);
- Matérias de elaboração legislativa, cuja promulgação seja de atribuição do Parlamento (artigo 370);
- Os discursos dos vereadores (artigo 150).

### **3. Outras normas legislativas sobre acesso à informação vigentes no município**

Em relação às demais normas legais analisadas, a Secretaria de Documentação – responsável pelas equipes de Biblioteca, de Documentação do Legislativo e Arquivo Geral – disponibiliza no Portal da Câmara<sup>7</sup> um importante material para consulta, cuja base de dados contém livros, documentos bibliográficos do acervo da Biblioteca, legislação municipal, proposições, projetos de lei, dados referentes a vereadores, requerimentos e relatórios das comissões do parlamento paulistano. Em relação ao acervo legislativo, estão digitalizadas Leis, Decretos, Decretos Legislativos, Emendas à Lei Orgânica, Resoluções, Atos e Decretos-Lei a partir de 1892.

<sup>7</sup> No link <<http://www.camara.sp.gov.br/biblioteca/legislacao/>>. Acesso em 11 jan. 16.

Esta base de dados serviu de fonte para uma tentativa de reconstrução das bases legais que norteiam a atuação do Poder Legislativo da cidade de São Paulo no que se refere ao tema do direito à informação. Sendo assim, foram realizadas buscas ao acervo, utilizando as seguintes palavras-chaves: “acesso”, “informação”, “direito à informação”, “transparência”, “secreto”, “segredo” e “sigilo”. Em que pese a compreensão das limitações que tal busca eventualmente possa resultar, tais palavras foram identificadas como recorrentes no levantamento bibliográfico deste estudo.

Desde 1992 a Câmara Municipal de São Paulo possui uma Comissão de Avaliação de Documentos (CAD), responsável pela guarda permanente e por determinar os prazos de arquivamento. Criada pelo Ato da CMSP 413/1992, com prazo de 90 dias para conclusão dos trabalhos, para: reduzir massa documental acumulada nos arquivos, sem prejuízo das informações; determinar o ciclo de vida útil dos documentos, identificando os conjuntos a serem eliminados a curto, médio e longo prazos; e identificar os documentos a serem preservados em caráter permanente. Foram estabelecidos 90 dias para conclusão dos trabalhos.

Dois anos depois, com a edição do Ato da CMSP 512/1994, foi atribuída a designação de cumprir com as obrigações decorrentes do Termo de Cooperação Técnica firmado pela Câmara e a Prefeitura, em 13 de dezembro de 1993. Apenas dois (1995) anos depois houve a disciplina para a observação de prazo, destinação, tempo de permanência e temporalidade dos documentos da atividade legislativa (Ato da CMSP 534/1995). Quatro anos mais tarde, o Ato da CMSP 655/1999 reativa os trabalhos da CAD, designa os novos membros e determina prazo de 15 dias para apresentar um plano de trabalho, além de estabelecer a produção de relatórios mensais sobre os trabalhos do colegiado.

Atualmente o grupo é orientado pelo Ato da CMSP 1189/2012, que consolidou as disciplinas existentes no Parlamento paulistano sobre avaliação de documentos, ampliou as competências do CAD e o adequou para atender à Lei de Acesso à Informação.

Neste mesmo sentido, não é possível deixar de mencionar a aprovação da Resolução 3/2011, que além de estabelecer diretrizes sobre a guarda de documentos relativos à Câmara Municipal de São Paulo, permite seu armazenamento fora das dependências da sede do Parlamento municipal na intenção de preservar a memória do Legislativo e liberar espaço físico na Casa.

A Lei Municipal 14.720/2008, por sua vez, determinou a publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público Municipal, no endereço eletrônico do órgão em lotação. O Executivo

vetou<sup>8</sup> os artigos que determinavam a publicação do endereço eletrônico dos servidores, bem como a criação de *e-mails* para todos os servidores. Dentre outros argumentos, foi evocado o princípio da impessoalidade na administração pública, já que os órgãos públicos dispõem de endereços eletrônicos disponíveis para atender as/os munícipes. A regulamentação para esta Lei Municipal foi contemplada no Legislativo com a publicação do Ato da CMSP 1.037/2008.

Já o Portal da Câmara ([www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br)) está submetido ao Ato da CMSP 1.126/2010, que disciplina a produção e disponibilização de conteúdo, determinando a responsabilidade de cada unidade na alimentação de conteúdos.

A Lei Municipal 14.029/2005, sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de São Paulo, determina como direitos básicos das usuárias e dos usuários I – a informação; II – a qualidade na prestação do serviço; III – o controle adequado do serviço público (artigo 2º). Percebe-se que a garantia do primeiro é indispensável para mensurar o segundo e realizar o terceiro.

A seção II da referida Lei Municipal, nos artigos 3º e 4º, trata dos dispositivos relacionados ao direito à informação:

Artigo 3º – O usuário tem o direito de obter informações precisas sobre:

I – o horário de funcionamento das unidades administrativas;

II – o tipo de atividade exercida em cada órgão, sua localização exata e a indicação do responsável pelo atendimento ao público;

III – os procedimentos para acesso a exames, formulários e outros dados necessários à prestação do serviço;

IV – a autoridade ou o órgão encarregado de receber queixas, reclamações ou sugestões;

V – a tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado;

VI – as decisões proferidas e respectiva motivação, inclusive opiniões divergentes, constantes de processo administrativo em que figure como interessado.

---

8 Íntegra do texto de razões de veto disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/veto/VEPL0617-2006.pdf>>. Acesso em 16 jan. 17.

§ 1º – O direito à informação será sempre assegurado, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal.

§ 2º – A notificação, a intimação ou o aviso relativo à decisão administrativa, que devam ser formalizados por meio de publicação no órgão oficial, somente serão feitos a partir do dia em que o respectivo processo estiver disponível para vista do interessado, na repartição competente.

Artigo 4º – Para assegurar o direito à informação previsto no Artigo 3º, o prestador de serviço público deve oferecer aos usuários acesso a:

I – atendimento pessoal, por telefone ou outra via eletrônica;

II – informação computadorizada, sempre que possível;

III – banco de dados referentes à estrutura dos prestadores de serviço;

IV – informações demográficas e econômicas acaso existentes, inclusive mediante divulgação pelas redes públicas de comunicação;

V – minutas de contratos-padrão redigidas em termos claros, com caracteres ostensivos e legíveis, de fácil compreensão;

VI – sistemas de comunicação visual adequados, com a utilização de cartazes, indicativos, roteiros, folhetos explicativos, crachás, além de outros;

VII – informações relativas à composição das taxas e tarifas cobradas pela prestação de serviços públicos, recebendo o usuário, em tempo hábil, cobrança por meio de documento contendo os dados necessários à exata compreensão da extensão do serviço prestado;

VIII – banco de dados, de interesse público, contendo informações quanto a gastos, licitações e contratações, de modo a permitir acompanhamento e maior controle da utilização dos recursos públicos por parte do contribuinte.

Nota-se aqui uma preocupação do legislador em listar uma série de informações que devem estar disponíveis, sem entrar no mérito, entretanto, daquelas que devem ser oferecidas sem demandar pedido ou o contrário. A referida legislação foi sancionada em 13 de julho de 2005, seis anos antes da LAI, o que explica parte de seus limites. Observa-se, ainda, que a norma orienta-se pelo modelo de serviço público inspirado pela reforma gerencial do Estado brasileiro na década

de 1990, que identifica o cidadão como cliente. Não por acaso, há previsões tão detalhadas de sanções e punições para os casos de descumprimento da regra

A Política Municipal de Defesa do Usuário de Serviços Público determina, ainda, no artigo 27 § 3º, que a “Administração Municipal divulgará, anualmente, a lista de órgãos e entidades prestadores de serviços públicos contra os quais houve reclamações em relação à sua eficiência, indicando, a seguir, os resultados dos respectivos processos”, regra que coaduna a afirmação do parágrafo anterior.

Nota-se que a referida Lei é de autoria do vereador José Police Neto, que, posteriormente, sob a presidência da Câmara (2012-2013), levou à aprovação do Ato da CMSP 1143/2011, complementar à Lei Municipal 14.029/2005, pois institui “boas práticas de qualidade” no atendimento ao cidadão no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. Novamente, o legislador adota uma regra de condutas ao servidor público na oferta de serviços para o cidadão e à cidadã sugerindo que estes, na condição de clientes dos serviços públicos, possam recorrer de um eventual tratamento considerado, mesmo que sob aspectos subjetivos, inadequado ou insatisfatório, para punir quem os atendeu. Ressalte-se a legítima preocupação com oferta de informações de maneira objetiva e simples, algo que pode ser resumida como linguagem cidadã, ou seja, adaptada ao contexto social do interlocutor.

A aprovação da Lei Municipal 16.051/2014, que estabeleceu diretrizes a serem observadas para a publicação de dados e informações pela Prefeitura do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, com disponibilização deste conteúdo em formato eletrônico e pela Internet, complementa a agenda de transparência da municipalidade, a disponibilização de conteúdo em formato eletrônico aberto na Internet, possibilitando diferentes formas de uso e se caracterizando como um relevante instrumento de acesso à informação.

Já o Ato da CMSP 1323/2015, que institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, foi um dos mais recentes instrumentos publicados que podem auxiliar na celeridade e integridade à rotina parlamentar, o que, de certa forma, está atrelado às condições para garantia do direito à informação.

Tratando especificamente dos instrumentos de acesso à informação nos marcos da LAI, inicialmente a Câmara Municipal de São Paulo adotou como instrumento de regulamentação da Lei de Acesso à Informação o Ato da CMSP 1156/2011, publicado em 21 de junho de 2011 – portanto antes da sanção da LAI, que aconteceu cinco meses depois – que trata da implementação do Programa de

Dados Abertos do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, cuja promulgação está ancorada nos artigos da Constituição Federal que tratam do direito ao acesso à informação e que são regulamentados pela LAI, uma iniciativa pioneira na esfera legislativa brasileira, que permitiu disponibilizar, de forma eletrônica e em formato aberto, bases de dados e de informações não sigilosas.

Os primeiros dados publicados foram os contratos e detalhes dos valores pagos e dados relacionados às dotações orçamentárias, além daqueles de atribuição das atividades legislativas, como tramitação de projetos, presença dos vereadores nas sessões plenárias e votações de projetos.

É inegável a proximidade e a complementaridade existente nas discussões entre acesso à informação e dados abertos. Entretanto, é necessário compreender a distinção presente em ambas as discussões. A despeito do que já foi apresentado, acesso à informação caracteriza-se como um direito dos cidadãos em acessar dados públicos, ou seja, informações produzidas ou em poder do Estado, ou, ainda, qualquer conteúdo de interesse público. Já os denominados Dados Abertos Governamentais, de acordo com a definição adotada pelo governo brasileiro e descrito pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>9</sup>, são inspirados no conceito de *Open Data* e configuram-se por meio de “(...) uma metodologia para a publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis, visando o aumento da transparência e maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas colaborativamente pela sociedade<sup>10</sup>”. Trata-se, portanto, de dados que qualquer cidadão possa utilizar, reutilizar e distribuir livremente, ressaltando-se, no máximo, a exigência de atribuição da fonte.

A Câmara Municipal de São Paulo inovou ao implementar tal programa de dados abertos para, com o manuseio de dados públicos, possibilitar a produção de conteúdo que permita o melhor acompanhamento e a fiscalização do poder público. A iniciativa desdobrou-se principalmente na realização do seminário *A Era dos Dados Abertos*<sup>11</sup>, em outubro de 2011, e em duas edições de *hackathon*

9 Disponível em: <<http://dados.gov.br/paginas/dados-abertos>>. Acesso em: 16 jan. 17.

10 Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/dados-abertos/dados-abertos-governamentais>>. Acesso em: 16 jan. 17.

11 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/galeria-de-audios/camara-municipal-debate-dados-abertos/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

(ou maratonas *hackers*), competições realizadas para estimular o uso criativo dos dados públicos, a primeira em 2012<sup>12</sup> e a seguinte em 2014<sup>13</sup>.

Contudo, resumir o acesso à informação à abertura de dados é um equívoco, tendo em vista que a LAI se constitui de duas dimensões de transparência, ativa e passiva, e tais dados enquadram-se exclusivamente no primeiro caso.

Outro protagonismo do Parlamento paulistano, nos marcos da Lei de Acesso à informação, foi a Decisão da Mesa nº 1.449/2012<sup>14</sup>, que determinou a divulgação dos salários e subsídios recebidos pelos servidores, ativos e inativos, incluindo gratificações e demais benefícios. Tratando-se do primeiro órgão do Poder Legislativo em todo país a disponibilizar tais informações, a medida ganhou significativa repercussão na imprensa (FOLHA DE SÃO PAULO; O ESTADO DE SÃO PAULO; EXAME, 2011) e houve questionamento judicial de servidores contrários à publicação de seus salários. Entretanto, importantes juristas (CONGRESSO EM FOCO, 2011) e o próprio Supremo Tribunal Federal (2012) referendaram a abertura destes dados.

Todavia, a regulamentação expressa da LAI ocorreu com a aprovação pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, em 25 de junho de 2013, do Ato da CMSP 1231/2013, que “regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo”. Além do intervalo entre a sanção da LAI e a regulamentação pelo Legislativo paulistano – observadas as consideráveis medidas adotadas até então, mas que tratam de temas específicos focados na transparência ativa –, é importante avaliar o instrumento legal escolhido para a normatização, que foi um Ato da CMSP, instrumento cuja revisão e revogação, mas também a publicação, é, em tese, menos complexa, já que não demanda tramitação em colegiados diversos e depende apenas da anuência da maioria dos sete membros da mesa.

Dada a relevância da matéria, essa análise será realizada no próximo item.

12 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/blog/maratona-hacker-da-camara-e-destaque-na-imprensa/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

13 Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/apartes/revista-apartes/numero-8-junho-julho2014/hackers-em-maratona/>>. Acesso em: 12 jan. 17.

14 Publicada no Diário Oficial da Cidade em 1º jun. 12, p. 133.

## Desenvolvimento

### 1. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação no Legislativo paulistano

Uma pesquisa do governo do Estado de São Paulo<sup>15</sup> (2016, p. 6) apontou, com relação aos instrumentos normativos para a regulamentação da LAI, que nos Poderes Legislativos locais a LAI, quando regulamentada, foi detalhada, sobretudo, por meio de Leis (37 cidades). As Resoluções (18), os Atos da Mesa (8), as Portarias (6), as Leis Complementares (1) e o Decreto Legislativo (1), somados, constituem menos da metade dos dispositivos legislativos utilizados para a regulamentação. Isso demonstra que a Câmara da capital paulista optou por um instrumento jurídico pouco utilizado em relação aos demais municípios do Estado para regulamentar a LAI – apesar de ser normatização similar aquelas adotadas pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Vemos assim que as Leis Ordinárias e as Leis Complementares – que garantem, ao menos teoricamente, uma maior estabilidade às normativas, dada à maior qualificação de quórum e necessidade de articulação política para a sua aprovação – somadas representam 128 normas ou 44,3% de um total de 289 instrumentos legais encontrados para a regulamentação da LAI, o que denota a existência de bastante espaço de avanço para a consolidação formal do direito de acesso à informação nos municípios do Estado. (SÃO PAULO, 2016, p. 15)

A regulamentação da LAI nos executivos municipais constitui o maior número de casos em São Paulo (apesar de serem poucos frente ao total); os municípios com normas em ambas as esferas de poder também se apresentam com alguma relevância; excepcionalmente os municípios apresentam regulamentação apenas no Legislativo.

Em relação à transparência ativa, a coleta dos dados da pesquisa do governo do Estado de São Paulo considerou apenas os links ativos dos sites e portais municipais e categorizou os demais como “não encontrados”. Apesar da abrangência da LAI, o estudo estabeleceu apenas alguns de seus itens como imprescindíveis de

---

15 Estudo produzido pela Unidade de Melhoria e Desenvolvimento das Organizações da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2016) com base no Decreto Estadual 58.052/2012 e em parceria com a Ouvidora Geral do Estado de São Paulo, elaborado a partir dos dados extraídos do levantamento sobre a Regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado de São Paulo, que analisou a criação de normas específicas ao nível municipal. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/component/content/article/109>>. Acesso em 30 dez. 16.

detalhamento via regulamentações locais aos legisladores suplementares, sobretudo os artigos 8º, 9º, 15, 27, 28, 29, 31 e 45 da LAI (SÃO PAULO, 2016, p. 6). A partir desta perspectiva que se procedeu à análise do Ato da CMSP 1.231/2013.

Tal norma determina que todos os setores da CMSP sejam cientificados e instruídos da obrigatoriedade de atender a LAI (artigo 1º), bem como determina que sua realização aconteça “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, observados os Princípios da administração pública e as diretrizes previstas na Lei Federal nº 12.527/11” (artigo 2º). Esse mesmo artigo, no parágrafo único, especifica que “acesso a informações será assegurado também mediante a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação”.

Em atenção ao artigo 8º da LAI, a Câmara especifica os itens que serão disponibilizados de maneira ativa no *site* da Câmara:

- I. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades, horários de atendimento ao público e identificação e contato da autoridade designada na forma do art. 22 deste Ato;
- II. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III. execução orçamentária e financeira detalhada;
- IV. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados e notas de empenho emitidas, indicando o nome do contratado, o objeto, o valor, o prazo contratual e demais informações pertinentes;
- V. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;
- VI. remuneração e subsídio recebidos por agentes políticos, comissionados de outros Órgãos Públicos e ocupantes de cargo, emprego e função pública, incluindo auxílios, ajudas de custo, e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme Ato da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo; e
- VII. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (art. 4º)

De acordo com o Ato, a Ouvidoria do Parlamento é a unidade responsável pelo serviço de informações ao cidadão (artigo 5º). Entretanto, o artigo 21

especifica as atribuições para três unidades da estrutura da Câmara, sob a observação da Mesa:

- I. a Diretoria de Comunicação Externa – DCE promova campanha de abrangência municipal com enfoque no fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;
- II. a Secretaria de Recursos Humanos promova o treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;
- III. a Ouvidoria do Parlamento promova a publicação anual em sítio eletrônico na internet de relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

O artigo 6º especifica que os pedidos poderão ser realizados no site da Câmara, via e-SIC ou pelos canais da Ouvidoria do Parlamento, “recebidos por qualquer meio legítimo”, inclusive:

- telefone: 0800 3 226272;
- e-mail: ouvidoria@camara.sp.gov.br;
- carta: Viaduto Jacareí, nº 100, Bela Vista, São Paulo-SP, CEP 01319-900;
- pessoalmente: Sala da Ouvidoria<sup>16</sup>.

A ressalva é que, independente do meio escolhido pelo munícipe, sejam atendidos os requisitos do artigo 7º, que são indicação do:

- I. nome do requerente;
- II. número de documento de identificação válido;
- III. especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida;
- IV. endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

A instância recursora para os casos de indeferimento dos pedidos de informação é a Mesa da Câmara.

---

16 Apenas como forma de registro, não é possível deixar de mencionar que, na ocasião de sua criação, a Ouvidoria estava localizada no 8º andar da sede do Legislativo paulistano, próxima à sala da Presidência; depois de algum tempo passou a realizar seus trabalhos no piso térreo; e agora está instalada no primeiro Subsolo do prédio.

Importante ressaltar alguns elementos da regulamentação da LAI na Câmara. Primeiro, o texto não faz menção expressa em sua redação sobre classificação de sigilo (conforme determina os artigos 27, 28 e 29 da LAI). Em que pese a existência da já mencionada Comissão de Avaliação de Documentos, restabelecida logo após a entrada em vigor da LAI, a ausência de uma referência direta da regulamentação a tal comissão, dificulta a percepção dos dispositivos dentro da ideia de uma legislação consolidada em relação à transparência.

Também é questionável a exigência de mencionar documento de identificação para registrar o pedido, já que se trata de uma medida que não consta na Lei Federal. Michener, Moncau e Velasco (2014, p. 105 e 106) falam da necessidade de revogar ou alterar regras que determinam a obrigatoriedade de que o solicitante se identifique formalmente, já que isso pode gerar discriminação e intimidação. Em um cenário ideal, o cidadão deveria ser obrigado a informar somente um meio de contato, como indica a lei modelo de acesso à informação da Organização de Estados Americanos.

Outro aspecto é que a indicação da Mesa como única instância recursora não deixa muita margem para rever eventuais casos de infração dos dispositivos previstos na LAI, isso porque trata-se de um colegiado que, apesar do peso político, possui representação menor do ponto de vista numérico (são sete membros dentre os 55 vereadores) e da expressão partidária, já quem nem todos os partidos políticos possuem membros de sua bancada na condução dos trabalhos da Casa. Não prever a possibilidade de recorrer minimamente ao plenário da Câmara pode resultar em prejuízo para casos que demandem um processo de reflexão mais aprofundado na tomada de decisão.

Por fim, a designação da Ouvidoria do Parlamento como unidade responsável pelo acesso à informação merece atenção na observação.

Tendo em vista o conjunto de suas atribuições e a complexidade das relações estabelecidas, o próximo item realiza uma reconstituição do marco legal de criação da Ouvidoria do Parlamento, bem como uma análise crítica de sua atuação como unidade responsável pela LAI na Câmara Municipal de São Paulo.

## **2. Ouvidoria do Parlamento**

Instituída pela Lei 15.507, de 13 de dezembro de 2011 (ainda sob a presidência do vereador José Police Neto) a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo recebe sugestões, reclamações e observações podem ser encaminhadas por meio de formulário (disponível no seguinte endereço: <http://www.camara.sp.gov.br/fale-conosco/ouvidoria/>) ou por um dos canais identificados a seguir.

- Telefone: 0800 3 226272, horário: das 8h às 19h
- pessoalmente: na Sala da Ouvidoria, na Câmara Municipal de São Paulo, Viaduto Jacareí, 100, 1º subsolo horário: das 9h às 18h;
- carta: Ouvidoria do Parlamento: Viaduto Jacareí, nº 100, Bela Vista, São Paulo-SP, CEP 01319-900
- e-mail: ouvidoria@camara.sp.gov.br

Há a menção de um página do *Facebook* , mas que não está disponível.

O prazo máximo de resposta no contato com a Ouvidoria do Parlamento é de 10 dias, exceto aqueles relacionados à LAI, já que, além das atribuições que lhes foram designadas por ocasião de sua promulgação, incorporou a responsabilidade de responder pelas demandas enviadas ao Legislativo municipal com base na Lei de Acesso à Informação.

A Ouvidoria da Câmara Municipal está diretamente vinculada à Mesa e é dirigida por um Ouvidor ou uma Ouvidora, sob designação da Presidência da Câmara Municipal, com cargo de livre provimento em comissão, dentre portadores de diploma com nível superior, e notória experiência administrativa no setor público e na área de atuação, com mandato de um ano, e admitida sua recondução.

Criada para ser um canal de interlocução entre a Câmara e as cidadãs e os cidadãos, a atribuição de responder pela LAI pode gerar distorções e contradições, assim como a ausência de procedimentos definidos de avaliação dos pedidos de informação, já que as demandas que chegam à Ouvidoria são classificadas em três categorias antes mesmo de seu encaminhamento (independente da forma de registro): Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), Ouvidoria (OUV) e Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), este último referente aos pedidos de acesso à informação.

A equipe conta com sete servidores, incluindo o Ouvidor e seu adjunto, e doze estagiários, que são responsáveis por todas as atribuições previstas na referida lei:

Art. 2º Compete à Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo:

I - receber, analisar, encaminhar e acompanhar as manifestações da sociedade civil dirigidas à Câmara Municipal;

II - organizar os canais de acesso do cidadão à Câmara Municipal, simplificando procedimentos;

III - orientar os cidadãos sobre os meios de formalização de manifestações dirigidas à Ouvidoria;

IV - fornecer informações, material educativo e orientar os cidadãos quando as manifestações não forem de competência da Ouvidoria da Câmara Municipal;

V - responder aos cidadãos e entidades quanto às providências adotadas em face de suas manifestações;

VI - auxiliar a Câmara Municipal na tomada de medidas necessárias à regularidade dos trabalhos ou sanar violações, ilegalidades e abusos constatados;

VII - auxiliar na divulgação dos trabalhos da Câmara Municipal, dando conhecimento dos mecanismos de participação social.

De acordo com a resposta ao pedido de informação direcionado à Ouvidoria do Parlamento e registrado sob Protocolo 10644, apesar de haver uma rotina para o encaminhamento dos pedidos de informação, não existe arquitetura organizacional para definir as funções de cada servidor na gestão do órgão, assim como é inexistente o desenho de fluxo de processos para determinar o encaminhamento dos pedidos de acesso. A interpretação das demandas encaminhadas que chegam até a Ouvidoria é discricionária e depende exclusivamente de interpretação do servidor responsável pela gestão de controle.

Há que se mencionar a não identificação de atividades realizadas pela Ouvidoria no sentido de promover e divulgar o trabalho desenvolvido, tampouco aquelas relacionadas a orientar as e os municípios sobre o direito de acesso à informação.

### **3. O Acesso à informação na Câmara Municipal de São Paulo**

Em que pesem as limitações objetivas apontadas acima, os instrumentos delimitados pela LAI para promoção da transparência ativa vêm sendo executados de maneira satisfatória pela Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo, inclusive com a publicação dos relatórios periódicos previstos no artigo 30 da Lei Federal.

Nesta parte da pesquisa a proposta é analisar os relatórios anuais da LAI para verificar como as pessoas estão utilizando a LAI e buscar indícios dos efeitos provocados pelo arcabouço legal relacionado à transparência adotado pela Câmara, bem como seus efeitos.

### 3.1. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2013

O relatório de 2013 aponta aspectos relevantes em relação à Lei de Acesso à Informação, indicando a quantidade de pedidos recebidos no período de doze meses, por meio do Sistema de Informação ao Cidadão e do Sistema de Atendimento da Ouvidoria do Parlamento.

Consta também que, embora não estabeleça padrões técnicos de dados abertos, a legislação define que as informações devem aparecer “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, além de estipular formatos abertos e que facilitem a análise. Os metadados (úteis para identificar, localizar, compreender e gerenciar os dados) também devem estar disponíveis. (CMSP, 2013, p. 1)

O relatório salienta que a legislação “já é totalmente respeitada pela Câmara, pioneira entre as casas legislativas do país na implementação de uma política de dados abertos”, mencionando que “O portal da transparência do legislativo paulistano oferece amplo acesso a documentos sobre contratos, despesas e atividades parlamentares” (CMSP, 2013, p. 1). Consta, ainda, que a Ouvidoria criou o e-mail sic@camara.sp.gov.br para recebimento de dúvidas sobre a Lei de Acesso à Informação.

De acordo com o documento, muitas solicitações referentes à LAI foram encaminhadas pelos já mencionados canais da Ouvidoria, além do endereço eletrônico criado para dúvidas – que neste caso, de acordo com o relatório, recebeu o devido encaminhamento.

O documento indica não ter havido solicitações passíveis de classificação sigilosa e que todas as solicitações foram integralmente atendidas.

Ainda de acordo com o texto, no período de 18 de maio de 2012 a 17 de maio de 2013 a Ouvidoria do Parlamento registrou o total de 301 manifestações, sendo que 201 foram estritamente relacionadas à Lei de Acesso à Informação, independentemente do tipo de veículo para tal fim, e 100 manifestações que não estão diretamente ligadas à Lei, mas viabilizadas pelo SIC (CMSP, 2013, p. 2).

O documento destaca:

- O Atendimento pessoal com 119 manifestações relacionadas a questões sobre dados relacionados à remuneração e local de atividade dos Funcionários da casa;
- Informações sobre remuneração, quadro de composição de assessores dos Vereadores;

- Valores despendidos na realização de eventos efetuados;
- Solicitações de material de multimídia das reuniões, comissões e palestras efetuadas;
- Informações gerais sobre a Lei 12.527/2011;
- Dados gerais de ex-vereadores.
- As manifestações destacam-se da seguinte forma (CMSP, 2013, p. 4):
- Informações ligadas a dados como remuneração, local de Trabalho de Funcionários da Câmara Municipal de São Paulo;
- Remuneração de Assessores;
- Links (para acesso a vídeos, documentações, entre outros) do Site da Câmara Municipal de São Paulo;
- Documentação (Tabela de Temporalidade; Parecer Jurídico de Projetos de Lei; Digitalização de Documentos);
- Emendas de Vereadores;
- Informações gerais para pesquisas de trabalhos acadêmicos.
- Destaques apontados pelo relatório (CMSP, 2013, p. 6):
- Críticas e Reclamações relacionadas a Projetos de Lei como: Dia da Independência Corintiana; Mudança de nome referente ao Viaduto do Chá; A verbas dispensadas na construção de Estádios de Futebol; Relacionadas a parlamentares;
- Reclamações referentes a moradores de rua e centros de acolhimentos;
- Solicitações ligadas a serviços de zeladoria;
- Sugestões para Projetos de Lei;
- Vagas em escolas e creches.

### **3.2. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2014**

O documento reproduz o conteúdo do relatório anterior (deixando, inclusive, de atualizar o tempo de vigência da Lei). Contudo, apresenta-se de maneira mais estruturada: inclui expediente (da Mesa e da equipe técnica), divide-se em tópicos, apresenta apontamentos metodológicos, além de incluir um perfil dos demandantes.

O texto salienta que este relatório foi produzido após a regulamentação da LAI pela Câmara, até então sendo atribuída à política de dados abertos (confirme descrito no item anterior). A Ouvidoria acabou, portanto, de receber a atribuição de atuar “como porta de entrada da implementação da LAI” (CMSP, 2014,

p. 7), certamente em referência ao Ato da CMSP 1231/2013, que regulamenta a aplicação da LAI no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo. O texto também indica que o órgão buscou atender de forma mais efetiva as solicitações de informações públicas e de competência da Câmara Municipal de São Paulo. Dessa forma, houve, no início de 2013, a readequação do gerenciamento dos fluxos de atendimento buscando atender prazos previstos em lei, assim como romper possíveis barreiras de comunicação interna da Ouvidoria e com os demais setores acionados. (CMSP, 2014, p. 7)

O relatório ainda explica que os sistemas de controle foram aprimorados, incluindo a elaboração de um relatório dos pedidos de acesso à informação separado do relatório geral da Ouvidoria, além da incorporação gradual de novas metodologias de análise e tabulação de dados, o que justificaria uma possível disparidade no número de atendimentos a partir do meio do ano de 2013.

O documento indica que no período compreendido entre 18 de maio de 2013 e 17 de maio de 2014, foram registradas 98 solicitações de informações, não havendo registro de solicitações passíveis de classificação sigilosa, mantendo a afirmação anterior de que todas as solicitações foram integralmente atendidas.

Em relação ao perfil, o relatório indica que a maioria dos demandantes é do sexo feminino e, apesar da maioria das solicitações não terem localização informada, dentre aqueles informados observa-se que a maioria é residente na zona leste; a maioria dos atendimentos ocorreu via e-mail; a maioria das solicitações se refere a informações de atividades Legislativas da CMSP; observou-se um comportamento similar nos dois períodos, com maior volume de solicitações no meio do ano; por fim, houve queda nas solicitações quando comparados os dois períodos (201 solicitações no ano 1 e 98 no ano 2).

Por fim, consideramos que no período os solicitantes, em sua maioria, entraram em contato com o órgão correto para o atendimento de suas respectivas demandas, o que indica a legitimação cada vez maior da Ouvidoria do Parlamento como instrumento de controle social do Legislativo municipal de São Paulo. (CMSP, 2014, p. 9)

### **3.3. Ouvidoria do Parlamento: análise do relatório publicado em 2014/2015**

O relatório repetiu o padrão do anterior (inclusive na repetição do erro quanto ao tempo de sanção da LAI). De acordo com o documento, no período de 18 de maio de 2014 a 18 de maio de 2015 foram registradas pela Ouvidoria 67

solicitações de informações, queda de 32% em relação ao ano anterior. O documento aponta uma solicitação classificada como sigilosa no período, relacionada a informação pessoal (CMSP, 2015, p. 6).

O estudo indica uma média de cinco solicitações mensais, sendo que os meses de Agosto e Novembro de 2014 registraram o maior número de solicitações. A maioria dos demandantes foi do sexo masculino; mais da metade não informou localização, mas dentre os que informaram observou-se uma distribuição proporcional entre todas as regiões da Cidade, com destaque para um pedido oriundo do Japão; a maioria dos atendimentos foram realizados por meio eletrônico e referem-se a informações de atividades Legislativas, assim como não houve solicitações que não fossem de competência da CMSP no período.

## Considerações Finais

A transparência dos atos do Estado e o acesso às informações produzidas por seus agentes públicos são alicerces fundamentais do Estado Democrático de Direito, porque não se esgota em si: trata-se da pedra fundamental para a efetivação plena de direitos.

A realização deste trabalho possibilitou compreender o direito de acesso à informação como uma política pública. Mas a demora em regulamentar o pleno exercício deste direito engendrou ainda mais a cultura do sigilo, perpetuando os *arcana imperii* no Estado brasileiro.

Apesar deste trabalho ter se concentrado no processo descritivo e analítico das normas legais, alguns elementos saltaram à vista. A Câmara Municipal de São Paulo tem condições reais de constituir-se como um referencial para outras Casas Legislativas em termos de instrumentos normativos sobre transparência e acesso à informação pública. Entretanto, tais mecanismos não repercutem para além das paredes do Palácio Anchieta e permanecem como normas finadas da legislação paulistana.

Para atribuir uma mudança de perspectivas, poderia ser constituído um plano voltado para a sensibilização dos munícipes em relação ao direito à informação, alinhado com uma ação de formação de multiplicadores das ações de transparência no poder público. O envolvimento da sociedade civil organizada neste processo, bem como por meio da criação de um conselho, à luz do que acontece no Senado Federal, também poderia auxiliar neste aprofundamento democrático.

Neste mesmo sentido, reorganizar a estrutura e o funcionamento da Ouvidoria, para que o atendimento aos cidadãos pudesse ser melhor efetivado, integrando e capacitando os diferentes órgãos da Câmara envolvidos diretamente

no processo de atendimento aos pedidos de acesso à informação – a Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo tem peso político para tornar-se um instrumento de diálogo social, acolhendo e pautando a Mesa em relação às condutas, ações e interação com a sociedade.

Por fim, ressalte-se a compreensão do direito à informação como um eixo que se articula diretamente com a participação social, legitimando os processos e promovendo o *empoderamento* dos atores sociais. Cunhada por Paulo Freire para rebater a ideia de tutela sobre os oprimidos, constitui-se de um complexo e dinâmico processo de ações desencadeadas por elementos cognitivos e afetivos. Na mesma medida em que indica a emancipação dos indivíduos, com a ampliação de sua autonomia e do apego à própria liberdade, em sua dimensão coletiva estabelece o respeito recíproco e apoio mútuo como práticas do bem viver, promovendo, assim, um sentimento de pertencimento.

Talvez seja essa a chave para o tão evocado engajamento popular e a participação social na perspectiva da cidadania. Cidadania incapaz de se consolidar sem a garantia de direitos, inclusive o do acesso às informações.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade** – Volume 1. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_1\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 16.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Relatório Estatístico** – Lei de Acesso a Informações. 18 de maio de 2012 a 17 de maio de 2013 (anual). Disponível em <[http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio\\_Lei\\_de\\_acesso\\_a\\_informacao.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio_Lei_de_acesso_a_informacao.pdf)>. Acesso em 14 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório Estatístico** – Lei De Acesso A Informações. 18 de maio de 2013 a 17 de maio de 2014 (Balanço Anual). Disponível em <[http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio\\_LAI\\_anual\\_2013a2014.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/Relatorio_LAI_anual_2013a2014.pdf)>. Acesso em 14 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Balanço Anual 2014/ 2015**. 18 de maio de 2014 a 18 de maio de 2015. Disponível em: <[http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/relatorio\\_lai\\_anual\\_2014\\_2015.pdf](http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/transparencia/lai/relatorio_lai_anual_2014_2015.pdf)>. Acesso em 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo** (Aprovado pela Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 e atualizado até a Resolução nº 10, de 02 de abril de 2013). Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/>

wp-content/uploads/2014/10/ regimento-interno-2013-RC291C.pdf>. Acesso em 8 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 392/1992** [Dispõe sobre a informatização dos Gabinetes e Subsecretarias Parlamentares, e da outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC39292.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 399/1992** [Cria Grupo de Trabalho para estudar e propor medidas visando ao tratamento e à destinação do acervo de documentos do Departamento de Documentação e Informática (DT.9)]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC39992.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 534/1995** [Confere Caráter obrigatório às Tabelas de Temporalidade dos Documentos da Atividade Legislativa e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC53495.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 666 /1999** [Dispõe sobre o fluxo e a eliminação de papéis na Secretaria da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC66699.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 675/2000** [Regulamenta o Departamento de Documentação e Informação – DT.9 e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC67500.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 981 /2007** [Dispõe sobre a organização em equipes, por fluxos de trabalho, dentro da estrutura administrativa da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC98107.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1037/2008** [Regulamenta a Lei nº 14.720, de 25 de abril de 2008, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC103708.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1126/2010** [Disciplina a produção e disponibilização de conteúdo no site da Câmara Municipal de São Paulo na Internet]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC112610.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1132/2011** [Institui a Ouvidoria do Parlamento na Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC113211.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1143/2011** [Institui boas práticas de qualidade no atendimento ao cidadão, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC114311.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1156/2011** [Dispõe sobre a implementação do Programa de Dados Abertos do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC115611.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1189/2012** [Consolida a disciplina existente sobre a Comissão de Avaliação de Documentos – CAD, amplia suas competências, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC118912.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1211/2013** [Aprova Tabelas de Classificação de Documentos de Acesso Restrito da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC121113.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1231/2013** [Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso a Informação, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC123113.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1323/2015** [Institui a Política de Gestão do Processo Legislativo Eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC132315.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 905 /2005** [Dá nova redação ao artigo 12 do Ato nº 675, de 29 de agosto de 2000]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC90505.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Ato da CMSP 1168/2011** [Dispõe sobre as consignações em folha de pagamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, adota normas do Executivo pertinentes à espécie, revoga os Atos nºs 1015/08, 1046/09, 1094/09, 1101/09 e 1115/10, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://>

documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC116811.pdf>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 13.637/2003** [Dispõe sobre a reorganização administrativa da Câmara Municipal de São Paulo e de seu Quadro de Pessoal, procede às adaptações necessárias às normas das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98 e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L13637.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 13.638/2003** [Dispõe sobre a organização administrativa direta e institucional da Câmara Municipal de São Paulo]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L13638.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 14.029/2005** [Dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de São Paulo e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L14029.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 14.720/2008** [Dispõe sobre a publicação de informações sobre funcionários, empregados e servidores, vinculados ao Poder Público Municipal, no endereço eletrônico do órgão em que se encontram em exercício, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L14720.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal 16.051/2014** [Estabelece diretrizes a serem observadas para a publicação de dados e informações pela Prefeitura do Município de São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo em formato eletrônico e pela internet, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16051.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

\_\_\_\_\_. **Resolução 3/2011** [Dispõe sobre a Guarda, Preservação e Armazenamento de Documentos da Câmara Municipal de São Paulo, e dá outras providências]. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/resolucoesmsp/RC311.pdf>>. Acesso em 10 jan. 17.

CONGRESSO EM FOCO. **Por que estamos publicando a lista.** (Eduardo Militão) 2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/por-que-estamos-publicando-a-lista/>>. Acesso em 12 jan. 17.

EXAME. **Salário de encanador da Câmara de SP é de R\$ 11 mil.** (José Benedito da Silva) 3 jul. 12. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/salario-de-encanador-da-camara-de-sp-e-de-r-11-mil/>>. Acesso em 12 jan. 17.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Câmara emprega 1.077 assessores sem concurso em SP**, Cotidiano, 3 jul. 17. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/52426-camara-emprega-1077-assessores-sem-concurso-em-sp.shtml>>. Acesso em: 12 jan. 17.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Salário de motoristas varia 2.100% na Câmara de SP.** 4 jul. 12. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,salario-de-motoristas-varia-2100-na-camara-de-sp,895597>>. Acesso em: 12 jul. 17.

SÃO PAULO [Município]. **Lei Orgânica do Município de São Paulo** (com suas alterações). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em 13 jan. 17.

SÃO PAULO [Estado]. **Nota Técnica sobre a Regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Estado de São Paulo**. Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) – Unidade de Melhoria e Desenvolvimento das Organizações (UDEMOM) : São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://gestaolai.sp.gov.br/component/content/article/109>>. Acesso em 23 dez. 16.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF permite divulgação de salários de servidores públicos na internet.** 11 jul. 12. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=212003>>. Acesso em 12 jan. 17.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. **Cuadernos de Transparencia**, n. 4, México-DF: IFAL, 2004. Disponível em: <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/247.pdf>>. Acesso em 15 dez. 16.