

Transparência passiva no município de São Paulo

Henrique Sasdelli Vannucci¹
Alexandre Abdal²

Resumo

A Lei de Acesso à Informação (12.527/11) recupera as transformações da noção de liberdade de expressão, que resultaram em regulamentos do acesso à informação pelo mundo, bem como na contribuição para a construção de conceitos como transparência pública, *accountability* e democracia monitorial. Este artigo examina se e como os mecanismos criados pela Lei estão sendo aplicados, reforçando a *accountability* democrática. Uma vez que a lei deve ser cumprida por todos os entes federativos, o recorte foi avaliar se o serviço de informação ao cidadão, que constitui a chamada “transparência passiva”, no município de São Paulo, é efetivo. A intenção é avaliar se os órgãos municipais estão cumprindo a lei de acesso e sendo transparentes.

Palavras-Chave: Transparência Passiva, Accountability, Lei de Acesso à Informação, Poder Executivo Municipal

Introdução³

O inciso I do artigo 3º da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, prescreve que a “*observância da publicidade como preceito*

-
- 1 Cursa o Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas na FGV-EAESP, Servidor no MPSP. Concluiu o curso de Pós-graduação *Latu Sensu* do CLDB da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo em 2015)
 - 2 FGV-EAESP, FFLCH-USP e Cebrap, e Observatório das Metrópoles-Núcleo SP. Foi professor e orientador do CLDB da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo entre 2014 e 2015)
 - 3 O artigo deriva da monografia intitulada “Transparência passiva no município de São Paulo: análise da Lei de Acesso à Informação e de seu cumprimento na administração local”, realizada em 2015 no âmbito do Curso de Especialização Legislativo e Democracia no Brasil da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, por Henrique Sasdelli Vannucci e orientada por Alexandre Abdal.

geral e do sigilo como exceção” é uma diretriz do diploma legal e um dos vetores para “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”.

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, entendeu 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*” (art. 5º, inc. XXXIII, da CF).

Em comum a ambos os documentos, ressalta-se a previsão da garantia da publicidade das informações públicas como regra e o sigilo restando residualmente como exceção. Mas por qual razão a Lei de 2011 precisou reafirmar a ideia constitucional da ampla publicidade das informações públicas?⁴

Em 1988, o país que acabara de se redemocratizar promulgara uma nova Carta Magna. Iniciara um importante processo de afirmação dos direitos individuais e coletivos e de valorização das instituições republicanas. Era um momento de contraposição ao período autoritário anterior, no qual o Estado servia mais à proteção da *segurança nacional*⁵ do que para garantir a publicidade dos seus atos, a transparência dos procedimentos, a garantia do direito à informação e da liberdade de expressão. O ciclo democrático iniciado em 1985 foi virtuoso no sentido de ter possibilitado o desenvolvimento de legislações administrativas importantes para o fortalecimento das instituições públicas republicanas (ALEXANDRINO e PAULO, 2014, p. 5).

Contudo, estas mesmas instituições públicas ainda não conseguiram se concretizar como modelos de eficiência, moralidade, transparência, publicidade e qualidade da prestação do serviço público. Mesmo após 30 anos da Carta de 1988, as instituições públicas brasileiras não se livraram da pecha da *incompetência*, da *inoperância*, do *obscurantismo* e da *corrupção*.

Norberto BOBBIO qualifica a democracia como “*O governo do poder público em público*”, ou seja, o governo do “*poder visível*” (BOBBIO, 1984, p. 83), dos procedimentos transparentes e da informação aberta a todos. Somente assim o controle

4 O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal é norma de eficácia contida, conforme classificação do constitucionalista José Afonso da Silva, ou seja, sua aplicabilidade é direta e imediata, porém lei posterior pode restringir sua abrangência. Antes da LAI, outros regulamentos trataram do aludido inciso, como a Lei 8.159/91, que dispõe sobre a Política Nacional de Arquivos Públicos, a e Lei 11.111/05, que foi revogada pela LAI, porém nenhuma dava ênfase à publicidade ao direito fundamental de acesso à informação.

5 O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, conhecida como Lei de Segurança Nacional e que vigeu durante o período mais autoritário e violento da ditadura militar, revela uma preocupação excessiva na proteção do Estado, com punições duras a qualquer movimento que contrapusesse a ordem vigente.

da sociedade e de uma instituição por outra pode ocorrer plenamente. Há, contudo, uma distância entre a norma e a prática – o *dever ser* e o *ser*. Uma mudança de cultura das instituições públicas e na própria sociedade civil exige tempo, esforço, vigilância de todos: do indivíduo, da coletividade, do público e do privado. (ALVES, 2011, p. 124)

Partindo da premissa de que as instituições públicas ainda terão de se adaptar às normas previstas na LAI e de que é indispensável a vigilância constante da sociedade civil, este artigo investiga como os órgãos da administração pública estão prestando as informações. Para tanto, a pesquisa se concentrou em testar como as instituições estão cumprindo as regras e prestando informações públicas: realizou-se requerimentos de dados mediante a LAI em instituições do município de São Paulo.

1. Transparência, *accountability* e democracia monitorial

Transparência constitui a possibilidade de um indivíduo visualizar um corpo através de uma barreira. Para a administração pública, transparência significa a possibilidade de a sociedade visualizar seus atos através da sua burocracia. Quando se tem conhecimento do que está por detrás da barreira, pode-se controlar e, se for o caso, cobrar atitudes e punir os erros (JARDIM, 1999, p. 49).

Para Fabiano ANGÉLICO, contudo, não basta a visibilidade, é necessário também que as informações possam ser decifradas: “(...) um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas também disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas.” (ANGÉLICO, 2012, p. 25).

Um governo que almeja ser transparente não pode manter uma informação em sigilo eterno ou dificultar que suas contas sejam acessadas por qualquer interessado ou, ainda, maquiagem dos resultados de suas políticas. A gestão transparente deve promover a transparência através de mecanismos, procedimentos e atos específicos para possibilitar o acesso por todo e qualquer cidadão. Ou seja, não basta uma postura passiva, acomodada. É necessário agir para que as informações sejam *publicizadas* e para incentivar que a população tenha interesse em acessá-las.

O sistema para alcançar a transparência recebe o nome de *accountability*.

Considera-se *accountability* o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Um governo seria *accountable* quando os cidadãos podem discernir

se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. (...) (JARDIM, 1999).

ANGÉLICO, contudo, embasado por produção acadêmica mais recente, expande o conceito de *accountability*, abrangendo também a prestação de contas, a responsabilização e a fiscalização. Nesse sentido, a transparência governamental seria um dos aspectos de um sistema de ações governamentais (ANGÉLICO, 2012). O próprio autor admite que o conceito ainda gera muita controvérsia e o termo não está consolidado, necessitando de uma atenção especial.

Fato é que os novos mecanismos de tecnologia que possibilitaram um maior fluxo de informações, como as mídias sociais e o *wikileaks*⁶, conjugados com movimentos de indignação às instituições democrática, determinam novos paradigmas para a gestão pública e para a democracia. Segundo Karina RODRIGUES estaríamos em um processo de mudança de paradigmas da democracia que “não se resumiria mais nas relações de representação político-partidárias” (RODRIGUES, 2013, p. 20). Os indivíduos e a sociedade desejam ter conhecimento das ações governamentais, supervisionando todo o processo e, quando possível, atuando nas políticas públicas.

A esse novo estágio da democracia, RODRIGUES, referindo-se à construção teórica de John KEANE, denomina *democracia monitorial*:

A democracia monitorial seria aquela que dissemina informação, instrumentos de monitoramento e de poder dos cidadãos, respaldando-se em processos políticos contínuos de pressão, como a mídia, o orçamento participativo, as petições online (KEANE, 2011), e (...) as leis de acesso à informação (RODRIGUES, 2013, p. 20).

2. A aplicação da Lei de Acesso no Município de São Paulo

A LAI tem vigência iniciada em junho de 2012, sendo que os órgãos deveriam regulamentar seus procedimentos para à garantia do acesso à informação. O Decreto Municipal número 53.623, de 12 de dezembro de 2012, cumpriu esse papel no âmbito do Poder Executivo da cidade de São Paulo⁷. No âmbito do Poder

6 *Wikileaks* é uma plataforma que publica todo o tipo de documentos vazados de governos, empresas e outras organizações. Sua missão é contribuir com a transparência e, conseqüentemente, com a redução da corrupção e a melhora da democracia (<https://wikileaks.org/wiki/WikiLeaks:About/pt>, acesso em 16/08/2017).

7 Em 2014, o Decreto 53.623/11 sofreu alterações em razão da publicação do Decreto 54.779/2014. Neste trabalho sempre se fará referência ao primeiro (Decreto 53.623/11), já considerando as alterações do regulamento posterior.

Legislativo, contudo, a Câmara de Vereadores do Município de São Paulo não editou nenhuma norma que regulamente especificamente a LAI⁸. O Tribunal de Contas do Município também não tem normativa própria.

Conforme estabelecido pela LAI, cabia aos entes regionais e municipais definir regras específicas para a sua aplicação, respeitando-se suas normas gerais⁹. Três pontos deveriam receber especial atenção dos referidos regulamentos: (i) o Serviço de Informação ao Cidadão; (ii) a participação da população; e (iii) os recursos no caso de indeferimento ou negativa de acesso.

Nos relatórios produzidos pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de São Paulo verifica-se que os mecanismos da LAI são pouco utilizados pelos indivíduos. Em uma população de aproximadamente 12 milhões de pessoas, foram registradas, apenas 2.343 solicitações nos órgãos da Prefeitura e 67 na Câmara para o biênio 2014-2015 (CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO, 2015 e CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). É muito importante, portanto, que a sociedade se aproprie e passe a utilizar os mecanismos criados pela LAI para obter as informações dos órgãos públicos, sendo nessa dimensão que o presente artigo se situa.

Desenvolvimento

1. Metodologia

A LAI previu que qualquer indivíduo pode realizar solicitações aos órgãos da administração direta e indireta de todas as esferas federativas¹⁰. De outro lado, os órgãos públicos devem prestar a informação que possuem imediatamente e, caso não seja possível, no prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias¹¹.

A LAI não limitou o que pode ser solicitado pelo interessado, porém sujeitou os órgãos a responderem todas as informações, ainda que negativamente ou com a indicação de onde a informação pode ser encontrada¹². Também não previu os meios que o interessado deve peticionar, pelo contrário, entendeu que qualquer

8 O Ato nº 1.156/11 da Câmara Municipal de São Paulo trata do Programa de Dados Abertos, mas não regulamenta os mecanismos para a aplicação da LAI (transparência ativa e passiva).

9 Art. 45, da Lei 12.527/11.

10 Art. 1º, *caput* e parágrafo único, e Art. 10, da Lei 12.527/11.

11 Art. 11, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei 12.527/11.

12 Art. 11, § 1º, II e III, da Lei 12.527/11.

meio legítimo pode ser utilizado¹³. Por fim, impediu que os órgãos públicos exijam dados que inviabilizem a solicitação, bem como que o interessado motive as razões da sua solicitação¹⁴.

O acesso a informações públicas por iniciativa do indivíduo foi denominada *Transparência Passiva* pela literatura (na LAI não se encontra o termo), pois ao órgão público compete responder as solicitações dentro do prazo legal. De outro lado, também caberá aos órgãos proceder com a *Transparência Ativa*, ou seja, a disponibilização espontânea de informações, dados e organogramas. Neste trabalho analisou-se apenas a *Transparência Passiva*.

Conforme estabelecido pela LAI os órgãos devem providenciar em seus sites uma forma para que o interessado encaminhe seus pedidos¹⁵ e receba a resposta gratuitamente¹⁶. Esse mecanismo foi denominado de e-SIC, ou Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. O Decreto Municipal 53.623/12 previu que todos os órgãos e entidades deverão dispor de uma unidade física para o atendimento ao público¹⁷. No presente trabalho não foram pesquisados os SICs físicos, atendo-se apenas à prestação de informações através dos e-SICs.

Tanto na forma eletrônica quanto na forma física o referido Decreto estabeleceu que o órgão deverá cadastrar “em um sistema eletrônico específico, com a geração de um número de protocolo e a certificação da data de recebimento”¹⁸. No momento da solicitação deve-se fornecer ao requerente “o número de protocolo e o termo inicial do prazo de resposta”¹⁹.

A legislação também estabeleceu requisitos mínimos para as respostas dos órgãos e das entidades: (i) deverão prioritariamente indicar os meios para que o interessado tenha acesso direto à informação, como a página da internet que a informação foi publicada, dando autonomia ao cidadão²⁰; (ii) informações em formato digital poderão ser fornecida neste formato pelo endereço eletrônico informado; (iii) no caso de informações impressas ou em outro formato a resposta deverá indicar o local e a forma para consulta²¹; (iv) o inteiro teor da negativa de

13 Art. 10, da Lei 12.527/11.

14 Art. 10, §§ 1º e 3º, da Lei 12.527/11.

15 Art. 10, §§ 2º, da Lei 12.527/11.

16 Art. 12, da Lei 12.527/11.

17 Art. 12, do Decreto 53.623/12.

18 Art. 14, § 2º, do Decreto 53.623/12.

19 Art. 14, § 3º, do Decreto 53.623/12.

20 Art. 11, § 3º, da Lei 12.527/11.

21 Art. 11, § 5º, da Lei 12.527/11.

acesso – por se tratar de documento sigiloso, por exemplo – deverá ser encaminhado ao interessado.

O Decreto 53.623/12, art. 16, é específico também com as negativas de acesso, podendo não ser atendido os pedidos genéricos; desproporcionais, desarrazoados, que exijam um trabalho mais específico de levantamento e análise ou que forem de competência de outra instituição.

No caso do município de São Paulo, a responsabilidade pela resposta às solicitações e por coordenar a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão, físico ou eletrônico, cabe aos Chefes de Gabinete das instituições da administração direta e indireta²².

É possível recorrer da informação prestada pelo órgão público em 10 dias a contar da ciência²³. Na municipalidade este recurso foi denominado *reclamação* e deverão ser endereçadas à autoridade hierarquicamente superior, no caso os próprios Chefes de Gabinete dos órgãos. O prazo para julgar o recurso é de 5 dias²⁴.

2. Seleção dos órgãos a serem testados

Para analisar se os órgãos públicos estão cumprindo com suas obrigações legais foram realizadas solicitações formais de pedidos de informações pela internet nos formulários disponibilizados nos sites dos próprios órgãos públicos.

Optou-se por órgãos públicos ligados ao município de São Paulo pelas seguintes razões:

1. Importância e dimensão do município de São Paulo, com aproximadamente doze milhões de habitantes, uma máquina administrativa poderosa e dispendo da quarta maior arrecadação do país.
2. Fato de que os órgãos federais já estarem sendo exaustivamente monitorados pela Controladoria Geral da União e pela sociedade civil²⁵, ao passo que os Estados, como os Municípios brasileiros, carecem de monitoramento e estudos mais aprofundados.
3. Segundo a Escala Brasil Transparente (EBT), disponibilizada no portal da Transparência Pública, São Paulo é um dos municípios com a maior

²² Art. 18, § 1º, do Decreto 53.623/12.

²³ Art. 15, da Lei 12.527/11.

²⁴ Art. 15, parágrafo único, da Lei 12.527/11 e Art. 24, § 2º, do Decreto 53.623/12.

²⁵ A organização não governamental *Artigo 19*, por exemplo, já realizou dois detalhados monitoramentos em 51 órgãos federais nos anos de 2013 e 2014.

pontuação recebida no ranking que avalia o grau de cumprimento da LAI em nível local²⁶.

A pesquisa concentrou-se em cinco órgãos do Município de São Paulo segundo os seguintes critérios: (i) importância do órgão para a administração da cidade; (ii) relevância do órgão para os cidadãos, ou seja, que potencialmente poderiam demandar mais interesse pelos munícipes; (iii) variedade das funções e missões; (iv) canais próprios de comunicação digital (sites na internet).

Os órgãos selecionados e as justificativas para a sua escolha foram:

- 1. Prefeitura Municipal de São Paulo.** Órgão por excelência da administração direta municipal, é a sede do poder executivo do município. Concentra as funções de arrecadação dos tributos municipais e execução das políticas públicas.
- 2. Secretaria Municipal da Educação (SME).** É órgão da administração direta de auxílio à Prefeitura quanto à educação pré-escolar e fundamental dos munícipes. Optou-se pela SME e não por outras secretarias em razão de sua abrangência no município, relevância para os cidadãos e por contar com portal virtual próprio, enquanto a maioria das outras secretarias está hospedada no próprio site da Prefeitura. Ademais, conforme levantamento realizado pela CGM no biênio 2014-2015, a SME foi a secretaria com mais solicitações e o segundo órgão da administração municipal mais demandado (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2015).
- 3. Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).** É empresa pública municipal e integrante da administração indireta. Tem a função de planejar e fiscalizar o sistema viário da cidade de São Paulo. A CET foi escolhida dentre os outros órgãos da administração indireta por ter grande relevância na dinâmica da cidade e por ser o órgão de toda administração municipal que mais recebeu solicitações no biênio 2014-2015 (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2015).

26 A EBT avaliou 519 entes federativos no ano de 2014, sendo 465 municípios, em 12 quesitos, 6 referentes a regulamentação da LAI e 6 da transparência passiva. Dentre os critérios para avaliar a transparência passiva, foram realizadas solicitações aos órgãos e avaliado o prazo de cumprimento e a conformidade das respostas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [2014-]).

4. **Câmara Municipal de São Paulo (CMSP).** É o órgão legislativo da cidade com dever de debater e promulgar as leis municipais, fiscalizar as atividades dos demais órgãos e aprovar o orçamento municipal.
5. **Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM).** Criado em 1993, o órgão tem a missão de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos municipais. Apesar de ser auxiliar à Câmara, tem garantida sua independência para exercer o controle externo da administração municipal.

3. Critérios de avaliação dos órgãos

A pesquisa monitorou em que medida as instituições estão aptas a cumprir com as determinações da LAI, segundo os seguintes critérios:

1. Disponibilizar nos sites oficiais sistemas de encaminhamento de pedidos de informações (Art. 10, § 2º, da LAI);
2. Exigir apenas a identificação do requerente. O texto do art. 10, caput e § 1º, da LAI prescreve que o requerente deverá se identificar, porém a *identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação*. Considerou-se, portanto, que o adequado é a identificação suficiente para que o órgão encaminhe a resposta, ou seja, apenas o nome do interessado e um e-mail válido para resposta. Qualquer outro dado do usuário foi considerado prescindível e, portanto, abusivo.
3. Avaliar se as instituições municipais selecionadas estão cumprindo com os prazos de resposta estabelecidos pela LAI: resposta em 20 dias (Art. 11, § 1º), prorrogáveis por mais 10 dias, mediante justificativa encaminhada ao solicitante (Art. 11, § 2º) e, no caso de interposição de recurso, manifestação do órgão no prazo de 10 dias.
4. Avaliar se, para cada solicitação, o serviço de acesso à informação foi satisfatório ou insatisfatório. Entende-se por satisfatório a informação prestada por completo. Poderá ser avaliada satisfatória a resposta que nega acesso à informação ou que declare não possuí-la desde que legalmente justificada. Considera-se insatisfatória a resposta que não fornece a informação solicitada, ainda que parcialmente, e a solicitação que restou sem resposta.

4. Solicitações realizadas

As solicitações foram divididas em três blocos segundo o grau de relevância da informação:

1. **Solicitações ordinárias.** Informações sobre a organização e funcionamento do órgão ou sobre acesso a algum documento que o órgão deve fornecer ao cidadão. Ou seja, informações corriqueiras, que podem ser encontradas no site oficial e que integram a atividade-fim do órgão, não necessitando diligências. Por exemplo, para todos os cinco órgãos analisados solicitaram-se informações sobre o contato oficial (telefone, e-mail e endereço) de seu dirigente máximo.
2. **Solicitações intermediárias.** Informações relacionadas a dados da instituição, desde que não envolvam orçamento. Aqui se considerou as informações que demandam uma maior apuração do órgão, pois tratam-se de dados trabalhados pela instituição para exercer suas atividades-fim. Foram solicitadas informações como a quantidade de servidores do órgão ou a quantidade de infrações de trânsito aplicadas, no caso da CET, por exemplo.
3. **Solicitações onerosas.** São informações de caráter mais impactante à instituição, seja porque são dados que envolvem o orçamento, sejam porque dizem respeito a informações sigilosas. Para este bloco, solicitou-se a todos os órgãos a lista de documentos classificados como sigilosos e as informações dos gastos com viagens do chefe da instituição.

Cada órgão foi inquirido com seis solicitações, sendo duas ordinárias, duas intermediárias e duas onerosas, em um total de 30. Por fins analíticos, cada solicitação recebeu um número.

Quadro 1 – Solicitações à Prefeitura

Solicitações Ordinárias
1. Solicito informações sobre como obter 2ª via do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) na Prefeitura Municipal de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do Gabinete do Prefeito do Município de São Paulo.
Solicitações Intermediárias
3. Solicito dados referentes à quantidade de cortiços existentes no Município da Cidade de São Paulo, conforme cadastro da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab).
4. Solicito informações sobre a quantidade de agentes de saúde da Prefeitura Municipal de São Paulo que estão atualmente envolvidos nas visitas domiciliares para combate à dengue.

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da Prefeitura Municipal de São Paulo com viagens oficiais do Prefeito Sr. Fernando Haddad no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Prefeitura Municipal de São Paulo no ano de 2014.

Quadro 2 – Solicitações à Secretaria Municipal de Educação (SME)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como solicitar vaga para a educação infantil na cidade de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do Gabinete do Secretário Municipal da Educação.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade total de evasões dos ensinos fundamental e médio no município de São Paulo durante o ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da Secretaria da Educação com viagens oficiais do Secretário Municipal.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Secretaria Municipal da Educação no ano de 2014.

Quadro 3 – Solicitações à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como obter a 2ª via da Carteira Nacional de Habilitação na CET.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço da Presidência da CET.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade de multas de velocidade aplicadas no município de São Paulo no ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Companhia de Engenharia de Tráfego?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da CET com viagens oficiais do seu Presidente no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela CET no ano de 2014.

Quadro 4 – Solicitações à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)**Solicitações Ordinárias**

1. Solicito informações sobre como obter as atas das reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da CMSP.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do gabinete do Presidente da CMSP.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a presença dos Vereadores do PT e do PSDB nas Sessões Plenárias da CMSP durante o ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores da Câmara Municipal de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos da CMSP com viagens oficiais de seu Presidente no ano de 2014.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela Câmara Municipal no ano de 2014.

Quadro 5 – Solicitações ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM)

Solicitações Ordinárias

1. Solicito informações sobre como obter os julgamentos das contas da Prefeitura no TCM de São Paulo.
2. Solicito telefone, e-mail e endereço do gabinete do Presidente do TCM de São Paulo.

Solicitações Intermediárias

3. Solicito informações sobre a quantidade de inspeções realizadas pelo TCM de São Paulo no ano de 2014.
4. Qual é o número total de servidores do TCM de São Paulo?

Solicitações Onerosas

5. Solicito informações sobre os gastos do TCM de São Paulo com viagens oficiais de seu Presidente.
6. Solicito a lista de documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pelo TCM de São Paulo.

Resultados

Para verificar se a transparência passiva, prevista na LAI, está sendo devidamente cumprida nos órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo quatro critérios de avaliação foram estabelecidos, conforme descrito na metodologia deste trabalho.

A pesquisa iniciou-se no dia 21 de maio de 2015 com termo em 27 de julho de 2015. Nesses pouco mais de dois meses os pedidos foram acompanhados sistematicamente, recorrendo aos mecanismos previstos pela LAI sempre que necessário. Desde já, contudo, admite-se uma *mea culpa*: por falta de tempo, o trabalho de campo deixou de impetrar alguns recursos a indeferimentos e respostas negativas, que melhor poderiam qualificar a análise. De toda forma, entende-se que produziu-se um quadro satisfatório para análise do SIC no município paulistano.

Inicialmente cabe esclarecer algumas dificuldades encontradas no decorrer dos testes em questão. As tentativas de solicitação de informação no sistema eletrônico da Câmara Municipal de São Paulo acusaram problemas. Ao enviar o formulário, uma mensagem de erro era gerada e a solicitação não era encaminhada.

Tentou-se por duas vezes o acesso ao sistema, em 21 de maio de 2015 e 27 de maio de 2015 e, em ambas foi infrutífero. Em contato com a Ouvidoria da instituição foi oferecida a possibilidade de encaminhar as solicitações pelo e-mail eletrônico deste canal, o que foi feito. Ainda que em um primeiro momento reconheça-se prejuízo à análise, entende-se que os erros e imperfeições dos sistemas eletrônicos fazem parte deste estudo.

O e-SIC do Tribunal de Contas do Município, por sua vez, apresentou problemas ainda mais graves. Na primeira tentativa de solicitação, em 21 de maio de 2015, o site estava fora do ar e não foi possível realizar os pedidos. Na segunda tentativa, em 27 de maio de 2015, as seis solicitações previstas foram devidamente preenchidas e encaminhadas, porém nenhuma foi respondida até a conclusão do trabalho. Mesmo assim, também neste caso, a pesquisa foi realizada.

Por fim, destaca-se um aspecto que não estava previsto nos critérios estabelecidos, mas que foi considerado importante no decorrer da pesquisa: uma garantia do requerente e um respeito ao seu direito de acesso à informação – o encaminhamento pelo órgão do número de protocolo e do prazo final de atendimento. De posse destes dados, o interessado poderá efetivamente acompanhar seu pedido. A Prefeitura, a Secretaria de Educação e a Companhia de Engenharia de Tráfego encaminharam estas informações ao endereço eletrônico do requerente. A Ouvidoria da CMSP também forneceu números de protocolo, ainda que sem corresponder a solicitações dos números. O TCM, contudo, deixou de enviar os protocolos, impossibilitando o acompanhamento dos pedidos.

1. Disponibilização nos sites oficiais de sistemas de encaminhamento de pedidos de informações

Os cinco órgãos viabilizaram formulários de encaminhamento de pedidos através de seus sites oficiais, conforme determinado pela LAI²⁷.

No site da Prefeitura os primeiros *links* da página, antes mesmo do logo da entidade, são “Acesso à Informação” e “Transparência São Paulo”. O primeiro dá acesso imediato à página de acesso, com os textos e os *links* explicativos: “Como pedir uma informação” e “Mapa da Lei”. O segundo corresponde a informações da transparência ativa, não analisados neste artigo.

Para realizar uma solicitação é necessário acessar o *link* “Primeiro acesso” e, posteriormente, em outra página, o *link* do e-SIC, que conta com uma interface

²⁷ Art. 10, § 2º, da Lei 12.527/11.

própria, com cadastro, *login* e senha. Uma vez no sistema é possível registrar o pedido, escolhendo o órgão destinatário da administração direta e indireta, e acompanhar o andamento dos pedidos. Este expediente demonstrou-se de grande utilidade, pois há recursos suficientes para dispensar que o interessado tenha que procurar as mensagens em sua caixa de e-mail. É possível filtrar os pedidos pela situação em que se encontra – “em tramitação”, “congelado”, “1ª instância [recursal]” etc. – e detalhar cada um dos pedidos, visualizando as respostas, o histórico, os anexos e o *status*.

As informações constantes no e-SIC da Prefeitura são encaminhadas para o e-mail do interessado. Contudo, em todos os casos em que a resposta foi encaminhada com documentos anexos, os arquivos só puderam ser acessados através do portal, pois no e-mail não havia anexos.

Os dois órgãos da administração municipal analisados, a SME e a CET, também utilizam o mesmo sistema eletrônico disponibilizado pela Prefeitura. Contudo, o acesso ao sistema a partir dos sites oficiais das duas instituições não é imediato. No site da Secretaria o *link* “Acesso à Informação” está localizado ao lado das notícias principais. Na página referente às informações públicas apresentam-se diversos tópicos de “Transparência Ativa” e o e-SIC sem nenhum destaque. Na página referente ao e-SIC o formulário ainda não está disponível. Para solicitar uma informação ainda é necessário buscar um *link* “Saiba mais”, que não é de fácil visualização (*hiperlink* de uma frase). Apenas após perseguir este caminho o interessado será encaminhado para o sistema eletrônico.

Para o acesso ao formulário no site oficial da CET as etapas não são menores. A página principal da empresa pública apresenta dois *links* para o “Acesso à Informação”: o primeiro, localizado logo abaixo do título e o segundo, com o logo de acesso à informação municipal, mais abaixo. A página seguinte é da Secretaria Municipal de Transportes e tem informações da Transparência Ativa e Passiva. No *link* e-SIC, o interessado encontra informações sobre como realizar solicitações, eletrônica ou fisicamente. Para acesso ao portal do sistema eletrônico é necessário encontrar o *link* “clique aqui para acessar o sistema e-SIC” que não está destacado.

O Tribunal de Contas do Município (TCM) e a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) contam com sistemas eletrônicos próprios de transparência passiva. Na CMSP o *link* “Transparência” está em destaque no site, acima do logo da instituição. Ao selecionar abre-se um menu com diversas informações, como “prestação de contas”, “dados abertos”, “licitação e contratos”, etc. Porém, não há referência direta ao e-SIC, devendo o interessado deduzir que o formulário está

no *link* “Lei de Acesso à Informação”. Na página seguinte há informações sobre a lei e o *link* “Formulário de Solicitação”, que encaminhará diretamente para o preenchimento dos campos.

O site do TCM é mais precário que os demais. As informações de “Acesso à Informação” contudo, estão em relativo destaque na primeira página. Na página específica o *link* para a solicitação de dados está em evidência – apenas abaixo dos *links* o órgão disponibiliza as informações da transparência ativa. Curiosamente, há um *link* para solicitações de pessoas físicas e outro para pessoas jurídicas – a LAI e o Decreto não fazem este tipo de exigência.

Pelo exposto, conclui-se que a transparência passiva não recebe um destaque nos órgãos da administração pública municipal, apesar de informações sobre a transparência estarem em relativa evidência. Apenas no site da Prefeitura o e-SIC conta com uma evidência satisfatória.

2. Exigências para a identificação dos requerentes.

Todos os formulários apresentaram exigências que excedem a prescrição da LAI. Conforme prescreve o § 1º do artigo 10, a “identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”, bastando o nome do interessado e um e-mail válido. Entende-se que outros dados poderão inibir o usuário de proceder com a solicitação, ainda mais quando se tratar de informações classificadas. Ora, se o órgão é obrigado a prestar a informação, não é necessário que o interessado conceda dados supérfluos, inclusive porque ele pode querer solicitar a informação de forma anônima.

No cadastro para acessar o sistema eletrônico da Prefeitura, da SME e da CET, além do nome completo e do e-mail, é obrigatório identificar-se com o número de algum documento (CNH, RG, Passaporte ou outro, que deve ser especificado). O preenchimento dos demais dados é opcional.

Para solicitar alguma informação à Câmara de Vereadores é necessário informar obrigatoriamente o RG e endereço completo. A exigência exclusiva do RG ainda é mais problemática, pois impede que estrangeiros, por exemplo, façam requisições.

No TCM, curiosamente, o preenchimento do nome do interessado não é obrigatório. Para solicitar informações públicas é necessário fornecer o e-mail e informar o número de um documento, como RG, CNH ou CPF. Como na CMSP, estrangeiros são excluídos, dado que número do passaporte não é aceito.

Verifica-se que não há um padrão dos órgãos municipais e nem respeito à determinação da LAI. É necessário que os órgãos públicos tenham consciência

de que as informações que detenham são públicas e podem ser acessadas por munícipes, brasileiros, estrangeiros ou de forma anônima. O acesso à informação é um direito, e não um favor.

3. Respeito aos prazos das respostas

O respeito aos prazos estabelecidos pela LAI é fundamental para que os interesses do cidadão sejam garantidos. A informação solicitada pelo cidadão pode ter uma validade específica e, caso a administração deixe de prestá-la no prazo especificado, não corresponderá aos seus interesses.

Ademais, se o órgão demora mais do que o estabelecido para responder desrespeita princípios caros à administração pública. Nesses casos, o princípio da legalidade não é obedecido, uma vez que os prazos estabelecidos pela LAI não são passíveis de interpretação pela administração. O princípio da publicidade se enfraquece, pois o respeito ao prazo é elemento constitutivo da transparência na administração pública. E, só para ficar nos princípios administrativos elencados na Constituição, o órgão não presta um serviço de qualidade, rompendo com a eficácia da prestação.

Para a análise do prazo das respostas foram estudadas todas as solicitações: as efetivamente respondidas e aquelas que ficaram sem resposta. A **Prefeitura** adotou uma alternativa não prevista na LAI e nos Decretos municipais para postergar a resposta às solicitações realizadas pelo sistema eletrônico. Trata-se do *redirecionamento* da mensagem para o órgão responsável pela informação, com redefinição do prazo, que passa a ter novo termo de início. Por exemplo, se o interessado solicita informações no dia 1º de maio, espera a resposta até o dia 21 de maio. Porém, caso a mensagem seja redirecionada para outro órgão no dia 15 de maio, novo prazo de 20 dias será estabelecido a partir desta data. Nesse caso, a resposta poderá ser respondida até o dia 04 de junho.

A LAI, por sua vez, prevê apenas uma ampliação de prazo: trata-se da prorrogação de apenas 10 dias, devidamente justificada e cientificada ao requerente, que não se coaduna com a estratégia utilizada pela Prefeitura. Ainda que a Prefeitura justifique que é ramificada, tanto na administração direta (secretaria e subprefeituras) como na administração indireta (empresas públicas e autarquias), não é aceitável a redefinição de prazo em razão do redirecionamento do pedido.

Outro recurso utilizado pela Prefeitura é *congelar* o pedido para a avaliação do órgão responsável. Dessa vez, o prazo não sofre alteração, porém considera-se que o termo *congelado* pode gerar dúvidas. Ora, se a administração não pretende

prorrogar o prazo, pois está apenas analisando o órgão responsável, não precisa paralisar o pedido. Basta informar que o pedido está em análise.

Das seis solicitações encaminhadas para a Prefeitura, quatro foram inicialmente *congeladas* e depois *redirecionadas*. As outras duas não tiveram qualquer interferência. Interessante frisar que a redefinição do prazo não se relaciona com a relevância da informação: os prazos foram redefinidos em uma solicitação *ordinária*, duas informações *intermediárias* e uma *onerosa*.

Pelo exposto, os prazos considerados foram os de abertura da solicitação. O quadro abaixo apresenta os prazos das respostas da Prefeitura.

Quadro 6 – Prazos das respostas da Prefeitura

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
1*	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
2	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	26/05/2015
3*	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	16/06/2015
4*	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	12/06/2015
5	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
6*	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. As solicitações com asterisco foram *congeladas* e *redirecionadas*.

A Prefeitura cumpriu o prazo em quatro das seis solicitações: 67% das requisições foram respondidas nos 20 dias fixados pela LAI. O descumprimento ao prazo não teve relação com a relevância da informação, pois as solicitações ordinárias e as onerosas foram respondidas no prazo.

A **Secretaria Municipal de Educação**, a despeito de integrar a administração direta da Prefeitura, não utilizou os mesmos artifícios da Prefeitura (*congelamento* e *redirecionamento*) – talvez porque as solicitações tenham sido direcionadas diretamente para o órgão. Todas as solicitações à SME foram respondidas dentro do prazo final, atingindo 100% de eficiência, conforme o quadro a seguir.

Quadro 7 – Prazos das respostas da SME

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
7	Ordinária	21/05/2015	10/06/2015	22/05/2015
8	Ordinária	21/05/2015	10/06/2015	22/05/2015

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
9	Intermediária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
10	Intermediária	21/05/2015	10/06/2015	02/06/2015
11	Onerosa	21/05/2015	10/06/2015	29/05/2015
12	Onerosa	28/05/2015	17/06/2015	28/05/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A CET, empresa pública da administração indireta, mas que utiliza o mesmo sistema eletrônico dos outros dois, foi mais eficiente do que a Prefeitura, mas não atingiu a excelência máxima quanto ao cumprimento do prazo.

Quadro 8 – Prazos das respostas da CET

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
13	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
14	ordinária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
15	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
16	intermediária	21/05/2015	10/06/2015	09/06/2015
17	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	10/06/2015
18	onerosa	21/05/2015	10/06/2015	–

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

Verifica-se que a CET respondeu no prazo, cinco das seis solicitações, alcançando 83% de eficiência. Quanto à 18ª solicitação não houve resposta até a conclusão do trabalho de campo. Trata-se de solicitação onerosa que requeria os documentos classificados como reservados, secretos e ultrassecretos pela CET no ano de 2014²⁸. A CET até encaminhou uma resposta no dia 10 de junho de 2015 nos seguintes termos: “Senhores, solicitamos a dilação do prazo do protocolo em questão, para que possamos atender ao solicitado.”. Porém, não é possível identificar a quem a mensagem se dirigia. No mesmo dia, prazo final da resposta, o pedido foi finalizado pelo sistema eletrônico.

28 Conforme o art. 35, II e III, do Decreto 53.623/12, modificado pelo Decreto 54.779/14, as autoridades máximas das empresas públicas tem autonomia para classificar informações como secretas e reservadas.

Da interpretação ao Art. 11, § 2º da LAI não se pode concluir que o solicitante deva acatar expressamente a prorrogação do prazo. Cabe a administração apenas justificar a os motivos da dilação de prazo, cientificando o interessado. Pelo exposto, não resta dúvida de que a CET deixou de prestar a informação no prazo estabelecido.

O encaminhamento de solicitações pelo formulário eletrônico da CMSP não foi possível, como esclarecido no início deste capítulo. A Ouvidoria da CMSP, por sua vez, confirmou os protocolos através de um e-mail único e sem identificar as solicitações. Considerou-se que os prazos das solicitações tiveram início em 05 de junho de 2015, com termo final em 29 de junho.

Quadro 9 – Prazos das respostas da CMSP

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
19	ordinária	05/06/2015	29/06/2015	16/06/2015
20	ordinária	05/06/2015	29/06/2015	08/06/2015
21	intermediária	05/06/2015	29/06/2015	16/06/2015
22	intermediária	05/06/2015	29/06/2015	10/06/2015
23	onerosa	05/06/2015	29/06/2015	—
24	onerosa	05/06/2015	29/06/2015	07/07/2015

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

No âmbito da **CMSP** o prazo foi cumprido em 67% das solicitações: quatro respostas foram dadas até o termo final. Neste caso, pode-se aferir uma relação entre a relevância da solicitação e o atraso/inexistência da resposta: as duas solicitações *onerosas* não respeitaram o prazo.

Dois hipóteses podem ser levantadas para esta coincidência. 1. A Ouvidoria da Câmara não estaria familiarizada com a LAI, com seus prazos e com a prestação das informações, mesmo as mais sensíveis. 2. As informações não foram prestadas no prazo em razão de sua gravidade.

Os termos desta pesquisa não conseguirão responder estas questões. Ainda assim, algumas observações são pertinentes mesmo com o e-SIC fora do ar. Por exemplo, poderia haver um intercâmbio entre o Serviço de Informação ao Cidadão e a Ouvidoria da Câmara e o próprio SIC poderia ter respondido as questões por e-mail.

Por fim, o TCM não respondeu nenhuma das solicitações encaminhadas pelo seu sistema eletrônico, conforme quadro abaixo.

Quadro 10 – Prazos das respostas da TCM

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Data de abertura	Data final	Data da resposta
25	ordinária	27/05/2015	16/06/2015	—
26	ordinária	27/05/2015	16/06/2015	—
27	intermediária	27/05/2015	16/06/2015	—
28	intermediária	27/05/2015	16/06/2015	—
29	Onerosa	27/05/2015	16/06/2015	—
30	Onerosa	27/05/2015	16/06/2015	—

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A ausência de respostas demonstra como é importante que o órgão informe ao interessado os protocolos de solicitação. Somente deste modo haverá certeza de que o órgão a recebeu e está processando a resposta. O fato revela também que órgãos menores, mesmo que vinculados a um ente federativo com grande arrecadação e uma máquina administrativa poderosa, têm dificuldades e/ou resistências em implantar mecanismos de acesso à informação. Identifica-se aqui o paradoxo segundo o qual justamente aquele que é o responsável pela fiscalização dos demais órgãos da administração pública do município é o mais opaco daqueles aqui analisados.

Compulsando todos os quadros, foram respondidas dentro do prazo legal 19 das 30 solicitações encaminhadas, o que representa apenas 63%. Desconsiderando o TCM, que não respondeu nenhuma solicitação, a taxa de respeito aos prazos aumenta para 83%. De toda forma considera-se uma taxa aquém do esperado, pois as informações não exigiam qualquer análise ou levantamento de dados pelos órgãos públicos.

Qualidade das respostas

O quarto e último critério de avaliação das respostas dos órgãos municipais pretendeu avaliar se as respostas garantiram o acesso à informação. Em síntese, considerou-se satisfatória a resposta que forneceu as informações integralmente, conforme solicitado, ou indeferiu/negou o acesso, desde que justificado. Da

mesma forma que na seção anterior, serão analisadas as respostas oferecidas por cada um dos órgãos.

No âmbito da **Prefeitura** as respostas fornecidas pelo e-SIC trazem informações padronizadas de grande valia para o interessado, auxiliando a identificação dos prazos, respostas e procedimentos. Destacam-se o número de protocolo, a data de abertura, o prazo para resposta, o órgão para o qual a solicitação foi encaminhada e *link* para consultar o pedido no sistema.

Dos seis pedidos realizados à administração municipal, quatro foram respondidos de forma aceitável, atingindo 66% de satisfação, conforme quadro abaixo.

Quadro 11 – Qualidade das respostas da Prefeitura

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
1	ordinária		X
2	ordinária	X	
3	intermediária	X	
4	intermediária	X	
5*	onerosa		X
6	onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. Em asterisco solicitação que teve recurso.

A primeira solicitação, do bloco das ordinárias e referente à atividade-fim do órgão, requeria informações para obter a 2ª via do IPTU. A resposta foi indeferida, pois a Secretaria de Finanças, órgão para qual a solicitação foi encaminhada, alegou que se tratava de *assunto diverso* ao “escopo do Sistema de Informação ao Cidadão”, cuja intenção “(...) é o atendimento ao pedido de informações/dados sobre gestão pública, como, por exemplo: contratos, orçamentos e licitações.”.

A LAI em nenhum momento restringiu o conteúdo do significado de informação pública a apenas assuntos relacionados à gestão pública. Pelo contrário, a LAI conceitua *informação* como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimentos, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Art. 4º).

Além disso, não informar o meio de se obter um documento, por mais trivial que ele seja, é restringir o acesso à informação e não praticar a transparência. Por mais que a Prefeitura tenha outros canais de comunicação, como a Ouvidoria

e o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), entende-se que é obrigatório que ele preste a informação completa pelo SIC.

O outro pedido não respondido de forma satisfatória consta do bloco de solicitações onerosas e requeria informações sobre gastos da Prefeitura com viagens oficiais do Prefeito em 2014. Para esta solicitação, a Prefeitura respondeu “Em anexo, as informações solicitadas referente aos gastos com viagens do Sr. Prefeito, no ano de 2014.”. Contudo, o anexo não foi disponibilizado nem por e-mail, nem no sistema eletrônico da instituição.

Então, realizou-se recurso em primeira instância que foi respondido pelo Secretário do Governo Municipal no prazo estabelecido. Porém, mais uma vez, o anexo não foi incluído no e-mail, nem no sistema eletrônico. Recorreu-se novamente e, enfim, na segunda instância, o anexo foi fornecido no prazo. As informações contidas estavam completas e continham o valor gasto com as viagens.

Na **Secretaria Municipal de Educação**, a mesma argumentação utilizada na Prefeitura para indeferir as solicitações justificou o indeferimento dos pedidos “7” e “8”, ambos *ordinários*, impedindo o acesso às informações. Em ambas as respostas, constavam indicações genéricas de como obter a informação (portal da secretaria e telefone de contato), porém pode-se avaliar que foram inteiramente insatisfatórias, pelos motivos elencados anteriormente.

No caso da solicitação “8”, é interessante observar que nenhum dos outros órgãos que responderam—Prefeitura, CET e CMSP – negou o acesso a esse tipo de informação, alegando que se tratava de informação fora do escopo do e-SIC.

Outra que não conseguiu ser respondida de forma suficiente foi a de número “11”, que solicitava informações sobre os gastos de viagens pelo Secretário. Na resposta, um arquivo foi disponibilizado no sistema – como já anotado não constam anexos dos e-mails do e-SIC da Prefeitura – com as viagens, porém sem informar os gastos. Recorreu-se em 1ª instância e o arquivo, agora com os gastos, foi disponibilizado dentro do prazo de resposta.

A resposta à solicitação “9”, por sua vez, a despeito de não conter a informação solicitada, cumpriu com o determinado pela LAI e justificou a ausência dos dados. Questionada sobre a quantidade de evasões dos ensinos fundamental e médio, a SME respondeu que a responsabilidade por esta informação é do INEP que ainda não havia disponibilizado os números do ano de 2014.

Quadro 12 – Qualidade das respostas da SME

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
7	ordinária		X
8	ordinária		X
9	Intermediária	X	
10	Intermediária	X	
11*	Onerosa		X
12	Onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria. Em asterisco a solicitação que teve recurso.

Na SME, portanto, o índice de satisfação foi apenas de 50%, pois três das seis solicitações foram insatisfatórias.

O nível de satisfação das respostas da CET foi de 66%. Quatro solicitações foram respondidas de forma satisfatória e duas, uma ordinária e outra onerosa, não atingiram este nível.

Quadro 13 – Qualidade das respostas da CET

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
13	ordinária		X
14	ordinária	X	
15	intermediária	X	
16	intermediária	X	
17	onerosa	X	
18	onerosa		X

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

A solicitação “13” foi indeferida pela CET em razão dos mesmos argumentos utilizados pela Prefeitura e SME: a informação sobre como obter a 2ª via da CNH não poderia ser fornecida pelo e-SIC e indicava, de forma genérica, o site do próprio órgão para a obtenção da resposta.

Quanto à “18”, conforme analisado na seção anterior, o órgão solicitou dilação de prazo sem justificativa expressa e nunca mais se ateu a solicitação.

A CMSP conseguiu o maior índice de satisfação das respostas, 83%, apesar da dificuldade inicial com o formulário do e-SIC fornecido no site da instituição. Dos seis questionamentos, quatro foram devidamente respondidos.

Quadro 14 – Qualidade das respostas da CMSP

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
19	ordinária	X	
20	ordinária	X	
21	intermediária	X	
22	intermediária	X	
23	onerosa		X
24	onerosa	X	

Fonte: trabalho de campo. Elaboração própria.

Considerou-se a resposta à solicitação “21” satisfatória, apesar de não atender integralmente a questão proposta. Solicitou-se levantamento de dados sobre a presença dos Vereadores da bancada do PT e do PSDB nas Sessões Plenárias da CMSP em 2014. A resposta da CMSP se limitou a fornecer o endereço eletrônico de página que informa suas sessões plenárias de forma sistematizada e de fácil compreensão, em conformidade com o que prescreve o Art. 16, §§ 1º e 2º, do Decreto 53.623/12: cabe aos os órgãos públicos disponibilizar a informação da forma em que esta arquivada, não tendo a obrigação de consolidar ou tratar informações, devendo, porém indicar o local onde se encontram.

A única solicitação que não teve resposta alguma foi a de número “23” que tratava de informações sobre os gastos da CMSP com as viagens oficiais do Presidente no ano de 2014.

Por fim, o TCM teve 100% das respostas insatisfatórias, pois nenhuma foi respondida, ainda que fora do prazo. Também não foi possível avaliar as outras informações constantes da resposta como protocolo, prazos etc.

Quadro 15 – Qualidade das respostas da TCM

Número da solicitação	Bloco (relevância)	Satisfatória	Insatisfatória
25	Ordinária		X
26	Ordinária		X
27	Intermediária		X
28	Intermediária		X
29	Onerosa		X
30	Onerosa		X

Fonte: Elaboração própria.

O índice de satisfação no nível municipal foi de 53%, considerado extremamente baixo. Se as solicitações do TCM forem desconsideradas o índice sobe para 73%.

Se forem analisados o índice de qualidade por relevância de solicitação (independentemente do órgão, mas desconsiderando o TCM) constata-se que, das respostas ordinárias e onerosas, apenas 50% foram respondidas satisfatoriamente. As intermediárias, no entanto, foram satisfatórias em 100% dos casos.

Desse resultado, pode-se aferir que os órgãos têm dificuldade de lidar com informações ordinárias, talvez porque as encarem como óbvias e de fácil acesso, não despendendo a devida atenção. De outro lado, quanto às informações onerosas, a dificuldade estaria na própria demanda de uma resposta satisfatória.

Conclusões

A LAI representou um marco na administração pública brasileira ao regulamentar o acesso às informações públicas e instituir a transparência como regra e o sigilo como exceção. O Brasil adequou-se à tendência mundial ao sancionar a Lei 12.527/11 e deu um passo importante para atingir a *accountability* democrática e a democracia monitorial. O governo transparente, que não tem receios em publicizar seus atos e dados e que, inclusive, incentiva a sociedade a buscar tais informações, é o modelo que deve ser alcançado. O segundo passo para se garantir o direito à informação é a efetiva implementação dos mecanismos da LAI em todos os entes da federação. Desde o menor município até a União. Neste artigo objetivou-se medir a transparência passiva no nível municipal, ou seja, como o município de São Paulo está respondendo às solicitações realizadas por meio do Serviço Eletrônico de Acesso à Informação. Para isto, delimitou-se a pesquisa a órgãos selecionados do município de São Paulo: Prefeitura, SME e CET, CMSP e TCM, representando administração direta e indireta, bem como executivo, legislativo e judiciário.

Os principais resultados encontrados foram:

Sistemas mais estruturados na Prefeitura (SME e CET, inclusive) para recebimento de solicitações do que CMSP e TCM.

Excesso de exigências para cadastro do solicitante, inviabilizando a solicitação anônima e excluindo a possibilidade de estrangeiros fazerem solicitações (casos da CMSP e TCM).

Prefeitura, SME, CET e CMSP responderam a maior parte das solicitações dentro do prazo previsto pela LAI, independente da categoria da solicitação (se

ordinária, intermediária ou onerosa). Contudo, TCM não respondeu nenhuma das seis solicitações feitas, sugerindo, assim, inesperado paradoxo.

Excluindo o TCM, aproximadamente três quartos das respostas foram considerados satisfatórios ou respondidos satisfatoriamente após recurso. Maior incidência de respostas insatisfatórias concentrou-se entre as solicitações classificadas como ordinárias ou onerosas. Para as ordinárias, uma hipótese é que sejam consideradas “óbvias” pelos órgãos correspondentes, não carecendo de maior atenção pelo seu e-SIC. Para as onerosas, uma hipótese seria a existência de certa resistência quanto ao fornecimento de informações de determinado tipo.

A fim de contribuir para a implementação da LAI, este trabalho pretende, por fim, sugerir práticas que podem ser adotadas pelos órgãos para melhorar o seu cumprimento.

Disponibilizar o *link* do Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão logo na primeira página da instituição na internet, para evitar que o usuário tenha que empreender buscas nas interfaces do site;

Implantar um sistema de formulário efetivo a exemplo do criado pela Prefeitura. Desta forma, o histórico do registro das informações pode ser acompanhado de maneira mais efetiva;

Informar ao interessado o número do protocolo de registro para que possa saber se a solicitação realmente foi encaminhada e qual é o prazo de cumprimento;

Dotar as respostas de outras informações padronizadas como data de abertura, prazo, local para recurso, etc.

Não exigir dados supérfluos de identificação que inibam o interessado de realizar a solicitação, bastando o nome e o endereço eletrônico. Possibilitar o envio de solicitações anônimas e por pessoa jurídica;

Criação de um setor específico para o SIC, com orçamento próprio, funções específicas e capacitação dos servidores. Observou-se que muitas respostas deixaram a desejar por desconhecimento da LAI;

Capacitação de todos os servidores em conceitos contemporâneos da administração pública e democracia;

Possibilitar que o usuário registre o recurso no próprio sistema eletrônico, sem ter que acompanhar em seu e-mail pessoal.

Realização de auditoria interna permanente para fiscalizar os serviços de informação ao cidadão;

Criar campanhas para incentivar a sociedade a demandar ao órgão.

Criar mecanismos que possam responsabilizar órgãos que não estão respeitando as determinações da LAI, como, no caso do estudo, ocorreu com o TCM.

Entende-se que este estudo apenas *abriu portas* para novas pesquisas na área de administração pública, gestão pública, transparência, governança, direito e política. A implementação da LAI ainda está no início e precisa ser constantemente monitorada pela sociedade e pela academia. Pode-se concluir que a transição da cultura do sigilo para a cultura da transparência ainda está em pleno curso e que toda a sociedade precisa se envolver para que *não saia dos trilhos*.

Referências Bibliográficas

- ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Editora Método, 22ª edição, 2014.
- ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nº XXX. Transparência e Controle Social. Minas Gerais, 2011. p. 120-134
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo, 2014. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acesso em 23/07/2015.
- _____. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, 2015. Disponível em <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Inforna%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>. Acesso em 23/07/15.
- _____. **Lei de Acesso à Informação Pública: Um guia prático para políticos, autoridades e funcionários da Administração Pública**. São Paulo, 2012. Disponível em http://ferramentas.artigo19.org/assets/archives/lei_acesso_informacao_publica.pdf. Acesso em 23/07/2015.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia - Uma defesa da regras do jogo**. Paz e Terra, 6ª edição, 1984.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, Senado Federal, 1988.
- _____. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em <http://www>.

planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm. Acesso em jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em mai. 2014.

_____. **Acesso à Informação – Governo Federal.** Disponível em <http://www.acaoainformacao.gov.br/>. Acesso em 23/07/15.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório Anual 2014-2015. Ouvidoria, 2015. Disponível em http://www2.camara.sp.gov.br/dce/relatorio_lai_anual_2014_2015.pdf. Acesso em 30/07/2015.

CANABARRO, Ivo. Caminhos da comissão nacional da verdade (CNV): memória em construção. Florianópolis, 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552014000200009&lng=en&tlng=en. Acesso em 02/08/2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Brasília, 2011. Disponível em www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf. Acesso em 23/07/15.

_____. **Escala Brasil Transparente.** [2014-]. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>. Acesso em 23/07/15.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual 2012-2013 – e-SIC.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorioesic_1369864039.pdf. Acesso em 23/07/2015.

_____. **Relatório da Lei de Acesso à Informação 2013-2014.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/relatorio_lai_2014.pdf. Acesso em 23/07/2015.

_____. **Relatório da Lei de Acesso à Informação 2014-2015.** Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_LAI_2015.pdf. Acesso em 23/07/2015. Acesso em 23/07/15.

_____. **Balço do Primeiro Ano de Atuação – Ações e Resultados.** Maio de 2014. Disponível em http://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf. Acesso em 23/07/15.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.* Editora UFF, Niterói, 1999.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado.** UNESCO, 2ª edição, Brasília, 2009.

RODRIGUES, Karina Furtado. *Relações civis-militares e as lei de acesso à informação na América Latina e no Brasil.* Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SANTOS, Sheila Cristina. **A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a reparação do Estado às vítimas da ditadura militar no Brasil.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.