

Nota Técnica 011/2017/SMJ-CGM-COPI

**Interessado:** Gabinete da Controladoria Geral do Município

**Assunto:** Transparência e Promoção da Integridade

---

## RESUMO

Trata-se de justificar a necessidade de manutenção das atividades de transparência pública na Coordenadoria de Promoção da Integridade, tendo em vista o seu indispensável desenvolvimento conjunto com as relacionadas à transparência passiva.

---

## INFORMAÇÃO

### 1. Apresentação dos fatos

A presente nota trata de explicitar tecnicamente a imperiosidade do desenvolvimento de todas as atividades relacionadas à transparência pública, em especial, à transparência passiva, pela Coordenação de Promoção da Integridade.

Surge diante de sugestão apresentada pela Ouvidoria Geral do Município, em princípio acompanhada pelo Gabinete da Secretaria Municipal de Justiça, e apresentada ao Gabinete da Controladoria Geral do Município de reintegrar a Divisão de Transparência Passiva às atividades da Ouvidoria Geral do Município, anulando o disposto no Decreto Municipal n. 57.137, de 18 de julho de 2016.

### 2. Análise histórico-contextual

A criação da Controladoria Geral do Município de São Paulo se deu conforme o modelo internacionalmente indicado (COSO, INTOSAI), segundo o qual as atividades governamentais de controle interno devem desempenhar tanto as funções de cunho repressivo quanto preventivo, relacionadas diretamente ao combate à corrupção, ao monitoramento das políticas públicas, à promoção da transparência e ao envolvimento da sociedade civil nos mecanismos de controle de gestão pública.

Conforme Lei n. 15.764, de 27 de maio de 2013, a CGM foi formada a partir de duas estratégias: junção de diferentes estruturas então existentes no município – a saber, a Auditoria Geral do Município, a Ouvidoria Geral do Município e a Corregedoria Geral do Município – e criação de uma nova coordenação intitulada como Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI).

À Coordenadoria de Promoção da Integridade ficara designadas as seguintes atribuições:

Art. 134. A Coordenadoria de Promoção da Integridade tem as seguintes atribuições:

- I – promover o incremento da transparência pública;
- II – fomentar a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção;
- III – atuar para prevenir situações de conflito de interesses no desempenho das funções públicas;
- IV – contribuir para a promoção da ética e o fortalecimento da integridade das instituições públicas;
- V – propor parcerias com entes públicos e privados com vistas ao desenvolvimento de projetos de prevenção da corrupção;
- VI – promover projetos e ações de capacitação dos agentes públicos municipais em assuntos relacionados à boa governança dos recursos públicos.

Originalmente formada por quatro divisões (Transparência Ativa, Fomento ao Controle Social, Fortalecimento da Gestão, Promoção da Ética), além da sua Coordenação, a COPI assumiu as funções de transparência passiva, informalmente, desde o mês de março de 2014 e, formalmente, a partir da publicação do Decreto Municipal nº 57.137, de 18 de julho de 2016.

A manutenção das atividades de coordenação de transparência passiva como atribuições da Ouvidoria Geral do Município se deu por aquilo que pode ser classificado na literatura de Administração Pública como *path-dependence* (ou, dependência de trajetória). Contudo, não é a prática majoritária dentro do sistema brasileiro de ouvidorias públicas. No governo federal, por exemplo, em estudo realizado pela UNESCO junto à CGU, no ano de 2012, detectou-se que, entre 79 ouvidorias da esfera pública federal, apenas 15 (19%) são responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Seguem os argumentos que justificam a necessidade de manutenção da atual formatação da COPI em relação à temática de acesso à informação e abertura de dados governamentais.

### **2.1. Especialização técnica**

O principal fundamento para que a atribuição de coordenação da transparência passiva no âmbito municipal permaneça com a mesma unidade incumbida de promover o incremento da transparência pública está relacionado diretamente à questão de especialização técnica.

Se por um lado, a gestão do Serviço de Informação ao Cidadão fornece insumos diretos para que a COPI coordene junto aos demais órgãos de governo todo o processo de abertura de dados governamentais, por outro lado, eventual gestão da transparência pública afastaria a Ouvidoria Geral do Município de sua principal atribuição, a saber, do

exame minucioso das denúncias de irregularidades, reclamações de má prestação de serviços públicos pelos demais órgãos de governo e demais manifestações dos munícipes.

Ações como o 'Café Hacker', as 'Oficinas LAI com Direitos Humanos', o projeto 'Biblioteca como Polos de Acesso à Informação', as cartilhas elaboradas e os cursos já homologados pela EMASP que complementam as atividades rotineiras da transparência passiva e contribuem diretamente para a efetividade de sua execução foram projetos criados e executados, conjuntamente, pelas cinco divisões da COPI e não de forma isolada por uma única divisão.

Além disso, o secretariado da Comissão Municipal de Acesso à Informação, realizado pelo Coordenador de Promoção da Integridade é atribuição que está diretamente vinculada às atividades realizadas tanto pela Transparência Passiva quanto pela Ativa.

## **2.2. Coordenação transversal das atividades de promoção ao acesso à informação pública e de abertura de dados governamentais**

Nos últimos dois anos, em que houve a junção das atividades de transparência ativa e passiva, viu-se que o processo de acesso à informação pública e de abertura de dados governamentais se tornou muito mais efetivo no município de São Paulo, inclusive alcançando o reconhecimento nacional e internacional por seus altos índices de eficiência e eficácia.

Ao se responsabilizar integralmente pela coordenação das atividades de transparência, a COPI tornou-se capaz de atuar transversalmente na Prefeitura Municipal de São Paulo com as obrigatoriedades impostas pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n. 12.527/2011), sendo reconhecida pelos demais órgãos de governo pelo auxílio no processo de abertura de suas bases de dados.

Desde o início da atual gestão, a COPI vem atuando em conjunto com a SP Aberta (SMRI), com a DEINFO (SMUL), com a CISP (SMIT), com o MobiLab (SMT) e o Pátio Digital (SME) em ações relacionadas diretamente com a abertura de dados governamentais.

Externamente, a COPI estabelece pontes diretas com diferentes associações da sociedade civil tais como Transparência Internacional, Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil, Open Government Partnership, Artigo 19, ABRAJI, dentre outras.

O modelo atual já é reconhecido pela CGU, pelo Legislativo Municipal, pelo TCM e por todas organizações que atuam na área de transparência pública como um modelo eficiente. Alterá-lo, neste momento, poderia trazer questionamentos desnecessários e maior foco ao tema, uma vez que se geraria insegurança em relação à sua nova disposição.

### **2.3. Transparência ativa e passiva como processos integrados e complementares**

A divisão teórica-normativa entre transparência ativa e transparência passiva é um modelo ideal para deixar nítido o fato de que a administração pública deve tanto atuar de forma proativa na divulgação de seus dados quanto por meio de pedidos de acesso à informação.

Contudo, o processo de abertura de dados governamentais e de acesso à informação são partes do mesmo processo. Há uma relação de integração e complementariedade entre as ações de transparência passiva e ativa, havendo risco à própria atividade-fim, caso sejam vistos como atividades separadas, passíveis de segregação.

A Lei de Acesso à Informação deixa explícito o fato de que todas as bases de dados municipais devem estar ativamente disponibilizadas e de que os pedidos de acesso à informação deveriam ser processos residuais, isto é, relacionados somente àquilo que ainda não estivesse previamente disponibilizado.

Fica claro, assim, que a gestão do e-SIC – Sistema Eletrônico de Informação à Cidadão – deve ser um dos grandes instrumentos para a melhoria dos índices de transparência ativa do município de São Paulo, pois o acompanhamento das respostas aos pedidos de acesso à informação subsidia a alimentação do Portal da Transparência e do Portal de Dados Abertos.

E a unicidade e identidade da divisão – e da equipe – responsável pelo desempenho dessas duas frentes de ação – ressalta-se, uma vez mais, INDISSOCIÁVEIS – é fundamental e indispensável para a eficiência e efetividade dos resultados constitucionalmente exigidos.

### **2.4. Cumprimento da Meta 49 do Programa de Metas 2017-2020**

Desde o início da atual gestão, a COPI vem se orientando de forma premente para a formulação e, agora, para o cumprimento da Meta de nº 49 do Programa de Metas 2017-2020. Todas as atividades constantes da Meta 49 são relacionadas diretamente com as atividades da SP Aberta (SMRI) e da COPI (CGM).

A formulação da Meta se estruturou sobre as atividades atualmente desempenhadas por todas as divisões da COPI, de forma conjunta, concomitante e totalmente sincronizada, a partir de uma sequência lógica garantidora da eficiência no seu cumprimento, explicitada a seguir:

- A Divisão de Transparência Passiva, por meio da gestão das respostas aos pedidos de acesso à informação, é capaz de mapear as informações mais pedidas e identificar as vulnerabilidades no atendimento ao e-SIC, elaborando

estratégias preventivas de redução de danos à imagem pública em conjunto com as demais divisões da COPI;

- A Divisão de Fomento ao Controle Social, por meio das ações externas da COPI, é capaz de realizar diagnósticos junto à sociedade civil para que os órgãos da PMSP priorizem as informações mais requeridas pela população no processo de abertura de dados;
- A Divisão de Fortalecimento da Gestão, por meio das ações transversais junto aos demais órgãos da PMSP, oferece o apoio técnico-operacional para os órgãos conseguirem abrir suas bases de dados, principalmente aquelas mais demandadas pelo e-SIC e pela sociedade civil.
- A Divisão de Transparência Ativa, a partir da gestão do Portal de Dados Abertos e do Portal da Transparência, disponibiliza os dados ativamente, em formato aberto e é responsável pelas atualizações às bases já disponibilizadas.

## **2.5. Transparência enquanto um dos princípios de Governo Aberto**

Hoje o assunto da transparência se relaciona diretamente ao conceito de Governo Aberto<sup>1</sup>, cujos os princípios básicos de atuação governamental transparente, de garantia de acesso à informação e de adoção de novas tecnologias na gestão pública são defendidos por instituições internacionais do cunho da OCDE, OEA, BID e Banco Mundial como ações essenciais para a prevenção e o controle da corrupção.

Em maio de 2017, a CGM institucionalizou a Rede Info Aberta no município de São Paulo, criando uma rede de agentes públicos cujas atividades estão ligadas tanto ao acesso à informação, quanto à promoção de ações de governo aberto em seus órgãos. Conforme o Art. 1º da Portaria n. 025/SMJ/CGM-G/2017, as ações da Rede Info Aberta são diretamente orientadas pela COPI.

Em relação aos pontos focais de e-SIC (muitos deles, assumindo concomitantemente a função de ponto focal de Governo Aberto), a COPI vem promovendo uma atuação em rede por meio da assessoria contínua aos servidores e por meio da promoção de treinamentos contínuos em relação às demandas de transparência passiva e ativa.

Conforme estudo feito juntamente aos próprios pontos focais de e-SIC, em dezembro de

**Formatado:** Cor da fonte: Automática

**Formatado:** Cor da fonte: Automática

**Formatado:** Cor da fonte: Automática

---

<sup>1</sup> Prática comum nos países liberais desenvolvidos, o conceito de Governo Aberto vem sendo implementado a partir da adesão dos países e governos subnacionais à Open Government Partnership. No ano de 2017, São Paulo vem implementando o seu primeiro Plano de Governo Aberto. A institucionalização do conceito no município, por meio da formação de uma rede de servidores públicas, foi um dos cinco compromissos assumidos perante a OGP, constando como linha de ação no Plano de Metas 2017-2020.

2016, a assistência da COPI em relação à atuação dos pontos focais foi fundamental para a melhoria dos trabalhos relacionados ao atendimento das demandas de acesso à informação nos órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

Diante do exposto, vê-se que não há qualquer sustentação técnica para o deslocamento das funções inerentes à transparência passiva para qualquer outra unidade que não COPI, com consequente desmantelamento institucional e comprometimento da política municipal de transparência e abertura de dados.

As ações que a COPI vem desempenhando no processo de acesso à informação e de abertura de dados governamentais no município de São Paulo dependem da manutenção de sua atual estrutura (para não falar da sua ampliação) para manterem – e ampliarem – sua efetividade, eficiência e eficácia.

Em relação à Ouvidoria Geral do Município, a inclusão de novas atribuições diante dos desafios já postos ao órgão em relação ao atendimento às manifestações dos municípios, desfocaria o órgão de sua atividade finalística.

No contexto municipal, o SIC era, em seu início (agosto de 2012 a dezembro de 2012), responsabilidade da SEMPLA (atual SMG), passando para a responsabilidade da CGM no início de 2013. Na prática, após um ano de funcionamento do SIC junto à OGM, viu-se que a desagregação das funções de transparência passiva com as demais funções de promoção da integridade dificultava a coordenação das atividades de transparência como um todo.

A transferência do SIC para a COPI, ocorrida já no início de 2014, possibilitou não só a melhoria dos indicadores de transparência passiva no município, como, também, o tratamento da transparência pública como um assunto ligado diretamente à melhoria da gestão pública municipal.

Reintegrar a Divisão de Transparência Passiva à a OGM apresenta um sério risco de queda da eficiência tanto nas ações de transparência pública governamental quanto nas ações específicas de Ouvidoria, além de inadmissível retrocesso com relação às melhores práticas e modelos internacionalmente consagrados e reconhecidos.