DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

A LEI DA TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mariângela Spotti Lopes Fujita
http://lattes.cnpq.br/6530346906709462 – https://orcid.org/0000-0002-8239-7114
mariangela.fujita@unesp.br
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)
São Paulo, São Paulo, Brasil

Marcelo Fernandes de Oliveira
http://lattes.cnpq.br/5919522598374744 – https://orcid.org/0000-0002-8494-3836
marcelo.fernandes@unesp.br
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)
São Paulo, São Paulo, Brasil

RESUMO
A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em São Paulo, é objeto desta investigação, para responder a questão: após a regulamentação, quais os desdobramentos do cumprimento da LAI, no Estado de São Paulo? Os objetivos são: a) apresentar os princípios, os conceitos e as diretrizes que embasaram a promulgação das leis de Transparência e Acesso à Informação, no Brasil; b) demonstrar como o governo do Estado de São Paulo incorporou a legislação federal; e c) indicar como os municípios paulistas incorporaram à gestão local as práticas da transparência, acesso à informação e consolidação dos arquivos municipais. Os resultados da pesquisa exploratória revelaram que: está em andamento uma transição do paradigma do sigilo e controle estatal dos fluxos de informação, vigentes no Brasil e no Estado de São Paulo; a reorganização do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (SAESP) é uma consequência e uma resposta desse processo; e que no âmbito municipal paulista, as práticas da transparência e acesso à informação continuam limitadas. Conclui-se que, em São Paulo, o cumprimento da LAI avançou com a reorganização do sistema de arquivos na prática dos órgãos e entidades públicas, mas a indução dos municípios ainda é pontual e incipiente.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação. Transparência no setor público. Acesso à Informação. Governo de São Paulo. Municípios Paulistas.

THE LAW OF TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN BRAZIL: THE CASE OF THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT
The implementation of the Access to Information Law (LAI), in São Paulo, is the object of this investigation, to answer the question: after regulation, what are the consequences of compliance with the LAI in the State of São Paulo? The objectives are: a) to present the principles, concepts and guidelines that supported the promulgation of Transparency and Access to Information laws in Brazil; b) demonstrate how the government of the State of São Paulo incorporated federal legislation; and c) indicate how the municipalities of São Paulo incorporated the practices of transparency, access to information and consolidation of municipal archives into local management. The results of the exploratory research revealed that: a transition is underway from the paradigm of secrecy and state control of information flows, in force in Brazil and the State of São Paulo; the reorganization of the São Paulo State Archives System (SAESP) is a consequence and a response to this process; and that at the municipal level in São Paulo, transparency and access to information practices remain limited. It is concluded that, in São Paulo, compliance with the LAI has advanced with the reorganization of the file system in the practice of public bodies and entities, but the induction of municipalities is still punctual and incipient.

Keywords: Access to Information Law. Transparency in the Public Sector. Access to Information. Government of São Paulo. Municipalities of São Paulo.

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

Recebido em: 02/05/2023.
Aceito em: 20/10/2023.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, no contexto da redemocratização (1979-1988) e da liberalização econômica (1979-1995) (Michener; Bersch, 2011), enfatizou a crítica ao paradigma do sigilo e controle estatal dos fluxos de informação, no país (Michener; Moncau; Velasco, 2014).

A mobilização de múltiplos atores gerou demandas por maior acesso da sociedade à informação detida pelo Estado brasileiro, contribuindo para a construção de novas agendas políticas e instituições relacionadas à transparência governamental (Rezende, 2018).

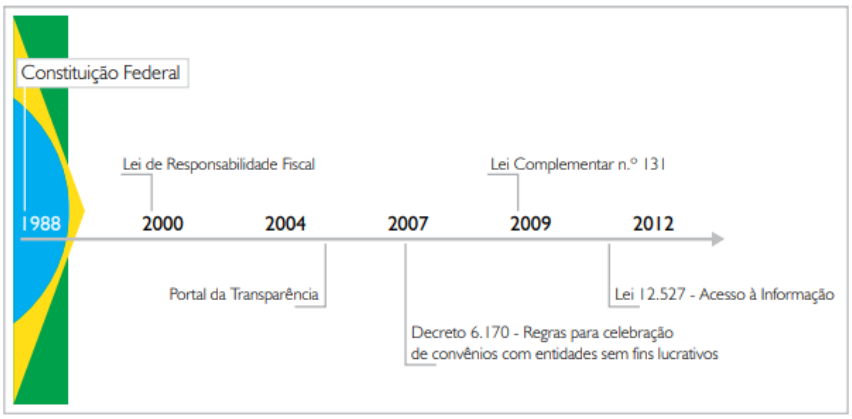
O direito de consulta aos arquivos públicos brasileiros tornou-se uma bandeira relevante, na sociedade e nos setores políticos progressistas. Ideias relativas ao direito à memória e à verdade (Brasil, 2007), a direitos civis ou fundamentais e mesmo ao conhecimento histórico sobre o país vieram ganhando força, nos anos 1980.

Como resultado, em 1988, a Constituição Federal (Brasil, 2016) reconheceu o direito de acesso à informação, em seu art. 5º, incisos XIV e XXXIII:

> XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; e XXXIII – Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em um contexto histórico (Figura 1), a partir da Constituição Federal (Brasil, 2016), nasce a proposta que dá abertura para a sequência de normativas que se implantaram:

Figura 1 – Histórico de normativas que ampliaram o acesso à informação



Fonte: Controladoria-Geral da União (2013, p. 11).

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

Desde os anos 2000, o foco na agenda da governança e no controle social do Estado à prevenção e ao combate à corrupção tornou-se hegemônico (Held, 2006).

Nessa perspectiva, em 2000, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), a fim de regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal (Brasil, 2016) e estabelecer as normas que orientam as finanças públicas, no país.

A LRF objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios os quais possam afetar o equilíbrio das contas públicas (Brasil, 2000). Essa lei instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal –, determinando que fosse dada ampla divulgação dessas informações à sociedade.

Estão sujeitos à LRF (Brasil, 2000) os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais de todas as esferas – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2009, foi publicada a Lei Complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009), no âmbito da LRF (Brasil, 2000). Essa lei passou a ser chamada de Lei da Transparência (Brasil, 2000), cujo objetivo central foi regulamentar o inciso XXXIII da carta constitucional e fazer divulgar, em tempo real, a receita e as despesas de toda entidade pública (com o prazo máximo de 24h), em um *site* na internet, em consonância com as exigências prévias da LRF (Brasil, 2000). É nesse momento que surge a obrigatoriedade dos Portais de Transparência, na administração pública brasileira, em todos os seus níveis.

Essa sequência de marcos legais está sistematizada nas Figuras 1 e 2:

CC BY

Figura 2 – Evolução dos marcos legais da Transparência e Acesso à Informação nas principais normativas

Constituição Federal/1998 Direito de Acesso à Informação	Art. 5º, XIV - Direito de acesso a informações públicas é um direito fundamental do indivíduo.
	Art. 5º, XXXIII - Direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.
	Art. 37 - Princípio da publicidade.
	Art. 216, §2º - Dever de a administração pública fazer a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.
Lei Nacional de Arquivo nº 8.159/1991 Política de Arquivo e Gestão Documental	Art. 1º - Dever de o Poder Público fazer a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.
	Art. 17 - Determina que a administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.
Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar nº 131/2009 Transparência da Gestão Fiscal - (LC 101/2000)	Art. 9º, §4º - Dever de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública.
Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar nº 131/2009 Transparência da Gestão Fiscal - (LC 101/2000)	Art. 48 - Estabelece instrumentos de transparência da gestão fiscal: - Dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e o respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e às versões simplificadas desses documentos. - Incentivar a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. - Liberar, em tempo real, ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (obrigação de criar o Portal da Transparência). - Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (Vide Decreto Federal nº 7.185/2010).
	Art. 48-A - Dever de disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às seguintes informações referentes a: - Despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. - Receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
	Art. 49 - Dever de deixar as prestações de contas anuais disponíveis para consulta e apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade.

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

Lei federal nº 12.527/2011 Regula o Acesso a Informações Públicas	Art. 1º - Estabelece os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e MUNICÍPIOS (Executivo e Legislativo), com o fim de garantir o acesso a informações.
	Art. 8º - Complementa o rol de informações de interesse coletivo que devem ser disponibilizadas, independente de requerimentos (transparência ativa). Estabelece requisitos para a divulgação. Sendo obrigatória a divulgação pela internet (para municípios com mais de 10.000 habitantes).
	Art. 9º - Determina a criação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).
	Art. 15 - Garante, no caso de indeferimento ou negativa de acesso a informações, que o interessado possa interpor recurso contra a decisão (pelo menos uma instância).
	Art. 27 a 31 - Dispõem sobre procedimentos para classificação, reclassificação e desclassificação de informações sigilosas e o tratamento de informações pessoais.
	Art. 11 a 15 - Dispõem sobre prazos para conceder o acesso à informação e para a interposição e a manifestação de recursos.

Fonte: elaborada pelos autores (2023), baseado em Brasil (2000, 2009) e Controladoria-Geral da União (2011).

Além disso, a Lei da Transparência (Brasil, 2000) estabeleceu que deve haver, quanto ao conhecimento da receita e despesa,

> [...] incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (Inciso I); liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (Inciso II); e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (Inciso III).

As despesas devem também ser apresentadas em sua integralidade pelas unidades gestoras, durante sua execução,

> [...] com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (Brasil, 2000).

Quanto à receita, deve ser apresentada no tocante ao lançamento e recebimento de cada unidade gestora, inclusive recursos extraordinários.

Ademais, a Lei da Transparência (Brasil, 2000) garante a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, legitimidade jurídica para "denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar".

CC BY

Por fim, estabeleceram-se prazos para o cumprimento da Lei da Transparência (Brasil, 2000), inclusive sob penalidade de o ente federado ficar impedido de receber transferências voluntárias[1] do governo federal, no caso de descumprimento.

Entretanto, a cada proximidade de vencimento dos prazos, uma nova portaria dava mais tempo ao cumprimento da lei, a qual, ainda hoje, após 10 anos, não foi completamente colocada em prática. Jardim (2012) analisou a regulamentação da Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) (Brasil, 2011), nos Poderes Executivos Federal e dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo e concluiu que o Decreto do Poder Executivo do Estado de São Paulo é uma exceção no universo pesquisado, porque o Sistema de Arquivo do Estado de São Paulo (SAESP) "[...] assume um papel protagonista na condução de várias práticas informacionais pelos órgãos e agentes do Estado" (Jardim, 2012, p. 20).

Todavia, é nesse ponto que a presente investigação propõe responder à seguinte questão: após a regulamentação, quais os desdobramentos do cumprimento da LAI, no Estado de São Paulo?

Nossa hipótese é que o Estado de São Paulo, para cumprir a Lei da Transparência (Brasil, 2000) e a LAI (Brasil, 2011), promoveu uma reorganização e uma atualização da sua política estadual de arquivo e gestão de documentos, incorporando nela novos conceitos da tecnologia da informação.

Os objetivos deste artigo são: a) apresentar os princípios, os conceitos e as diretrizes que embasaram a promulgação das leis de Transparência e Acesso à Informação, no Brasil; b) demonstrar como o governo do Estado de São Paulo incorporou a legislação federal e remodelou o SAESP; e c) indicar como os municípios paulistas incorporaram à gestão local as práticas da transparência, acesso à informação e consolidação dos arquivos municipais.

Para comprovar nossa hipótese e responder à questão da pesquisa, foi realizada investigação exploratória com análise documental dos principais documentos institucionais e de marcos legais sobre a LAI (Brasil, 2011) e do

[1] Transferências Voluntárias consistem na entrega de recursos correntes ou de capital da União a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (LC nº 101/2000, art. 25) (Brasil, 2000).

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

sistema de gestão documental arquivística implementados pelo Arquivo do Estado de São Paulo.

Na segunda seção deste texto, serão focalizados princípios, conceitos e diretrizes jurídicas das leis de Transparência e Acesso à Informação no Brasil. Na terceira seção, demonstraremos como o governo do Estado de São Paulo incorporou a legislação federal na prática administrativa, por meio do **SAESP**. Já na quarta seção, indicaremos os esforços práticos do SAESP para induzir os municípios e câmaras de vereadores paulistas a incorporarem à gestão local as práticas da transparência, acesso à informação e consolidação dos arquivos municipais.

2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)

Para regulamentar o edifício jurídico do direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e à validação da transparência no Estado brasileiro, em 2012, o governo federal promulgou a LAI (Brasil, 2011). Essa lei traz vários conceitos e princípios norteadores desse direito fundamental, mas, principalmente, fixa orientações gerais quanto aos procedimentos de acesso do cidadão às informações públicas (Angélico, 2012).

Os princípios e diretrizes principais constantes da LAI (Brasil, 2011) são:

- **Máxima Divulgação**: O direito de acesso deve abranger o maior tipo de informações e órgãos possíveis e também deve alcançar o maior número de indivíduos possível.
- **Obrigação de Publicar**: Os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de grande interesse público, não bastando apenas atender aos pedidos de informação formulados pelos interessados.
- **Promoção de um Governo Aberto**: Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo. As diretrizes de um governo aberto estimulam a criação de processos e procedimentos governamentais mais transparentes. A mudança de uma cultura de sigilo, que muitas vezes está incorporada ao setor público, para uma cultura de abertura, é essencial para a promoção do direito à informação.

- **Limitação das Exceções**: As exceções ao direito de acesso devem ser restritas e claramente definidas. Cada exceção deve estar fundamentada em uma razão de interesse público, pois o sigilo só pode ser justificado em casos nos quais o acesso à informação possa resultar em danos irreversíveis à sociedade ou ao Estado.
- **Procedimentos que Facilitem o Acesso**: Os procedimentos estabelecidos pelo Estado para o acesso à informação devem ser simples e de fácil compreensão pelo cidadão. Além disso, os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e em linguagem cidadã, com a possibilidade de apresentação de recurso, em caso de negativa de fornecimento da informação.
- **Moderação dos Custos**: As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação, em função dos custos envolvidos. As leis sobre acesso à informação podem até prever o pagamento de taxas para o fornecimento de informações, desde que sejam razoáveis e aplicadas somente em situações previamente definidas.

Para a observância jurídico-prática desses princípios, conceitos e diretrizes, ou seja, da própria lei, está previsto que:

Tabela 2 – Lista dos conceitos principais da LAI

Informação	Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
Documento	Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.
Informação Pessoal	Aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.
Informação Sigilosa	Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.
Tratamento da Informação	Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.
Disponibilidade	Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados.
Autenticidade	Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema.
Integridade	Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à sua origem, trânsito e destino.
Primariedade	Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Fonte: Brasil (2011, p. 13).

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

A LAI (Brasil, 2011) produziu uma mudança de paradigma, no tocante à transparência pública, ao definir que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

Isso posto, a LAI (Brasil, 2011), no capítulo II, passa a tratar do acesso à informação e da sua divulgação. O que deve prevalecer é o acesso total à informação, de teor público e/ou privado, com raras exceções.

No artigo 8º, ficou determinado:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas(Brasil, 2011, p. 3).

Dessa maneira, estabeleceu-se que o princípio da Transparência Ativa é dever dos órgãos e entidades públicas, e um rol de informações mínimas deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública, tais como:

> I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
> II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III – registros das despesas;
> IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
> V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (Brasil, 2011, p. 3-4).

Essa relação delimita as informações mínimas que deverão ser divulgadas, cabendo ao órgão público definir outras informações as quais possam ser de interesse coletivo ou geral e que deverão ser objeto de iniciativas de Transparência Ativa.

O artigo 8º (Brasil, 2011) também reconheceu a internet como canal obrigatório da iniciativa de transparência ativa dos entes públicos (Parágrafo 2).

Consequentemente, os portais de transparência devem atender a alguns requisitos:

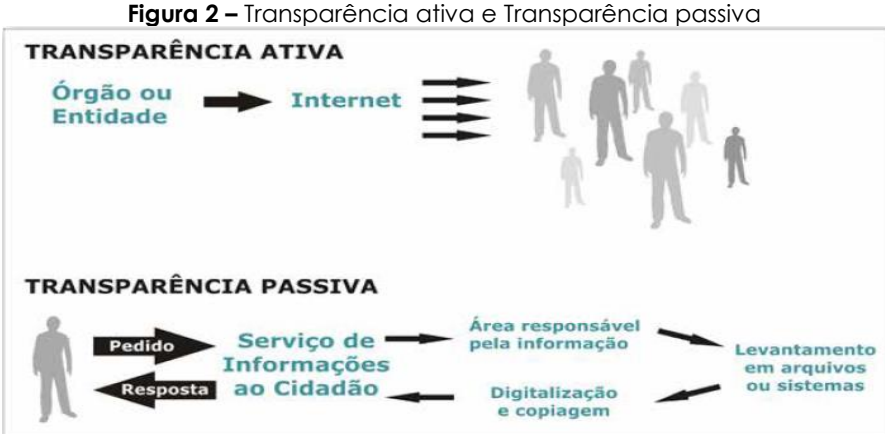
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
> VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 (Brasil, 2011, p. 4).

Em miúdos, deve haver facilitação ampla do acesso à informação, prevendo a existência de ferramentas de busca e garantindo que as informações disponibilizadas possam ser amplamente utilizadas.

Os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet do chamado "rol mínimo de informações", previsto no §1º do art. 8º da LAI (Brasil, 2011).

Além da prática da Transparência Ativa, a LAI (Brasil, 2011) exige também o exercício da Transparência Passiva, a qual ocorre quando há demanda da sociedade sobre órgão público para que sejam prestadas informações sobre interesse geral ou coletivo, resguardado os casos de sigilo (Figura 2).

Figura 2 – Transparência ativa e Transparência passiva



Fonte: Controladoria-Geral da União (2013, p. 17).

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

O modelo de atendimento à Transparência Passiva compreende a criação, em cada órgão ou entidade pública, do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) (Raupp; Pinho, 2016). Os SIC devem contar com estrutura com condições para orientar e atender pessoalmente o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar requerimentos de acesso a informações e documentos em geral (Ball, 2009).

Compete a cada estado e município, em legislação própria, obedecidas as normas gerais fixadas na LAI (Brasil, 2011), definir regras específicas quanto à criação e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (art. 45 da LAI).

Além do SIC físicos, a LAI (Brasil, 2011) exige ainda a criação do e-SIC, ou seja, um "balcão de atendimento virtual" dos pedidos de informação, o qual seja também uma ferramenta de gerenciamento dos pedidos de informação, auxiliando o trabalho da gestão da informação.

Essas ferramentas devem permitir a

> Art. 10. Qualquer interessado apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1° desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (Brasil, 2011, p. 4).

Os direitos dos solicitantes à informação são amplos. Primeiro, pode ser qualquer pessoa física e/ou jurídica, estrangeiro, menor ou incapaz. Segundo, a pessoa interessada não precisa pagar nem pelo serviço de busca da informação nem pela informação obtida (artigo 12) (Brasil, 2011), apenas pelo custo de cópias. Aqueles sem condições econômicas estarão isentos de pagamento.

Os pedidos de informação não precisam ser explicados. A negativa de acesso à informação necessita ser devidamente justificada (Artigo 14) (Brasil, 2011). É garantido aos cidadãos o recurso à negativa do seu pedido, ao superior hierárquico (Artigos 15 e 16) (Brasil, 2011).

Cabe ao poder público obedecer a prazos rígidos, na apresentação da informação solicitada. A Lei estipula o prazo para resposta de 20 (vinte) dias corridos, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias corridos, desde que justificada a prorrogação (Brasil, 2011).

Restrições de acesso à informação somente para a proteção pessoal e o prazo de resguardo é de 100 anos (Artigo 32) (Brasil, 2011). O salário no setor

CC BY

público não é considerado uma informação pessoal e deve ser divulgado amplamente.

Em relação à classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo, a LAI (Brasil, 2011) prevê que uma informação só pode ser considerada sigilosa, em caso de imprescindível segurança da sociedade ou do Estado. Explicita o artigo 23:

> Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:
> I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
> II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
> III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
> IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
> V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
> VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
> VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
> VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações (Brasil, 2011).

A informação enquadrada em um dos fundamentos do art. 23 da LAI (Brasil, 2011) poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta e reservada, com os prazos máximos de restrição respectivos de 25, 15 e 5 anos. Cada uma dessas categorias pode, contudo, nos normativos infralegais, ser adaptada às especificidades federais, estaduais ou municipais e demais órgãos e entidades públicos.

No tocante à esfera federal, as autoridades responsáveis pela classificação são:

Figura 3 – Classificação do grau de sigilo

GRAU	AUTORIDADE
Ultrassecreta (25 anos)	Presidente e Vice-Presidente da república, Ministros de Estados e Autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes
Secreta (15 anos)	Todos de ultrassecreta + Titulares da Administração Pública Indireta
Reservada (5 Anos)	Todos de secreta + Titulares da Administração - DAS 101.5 ou equivalente e superior

Fonte: Brasil (2011, p. 31).

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

O dever do resguardo ao sigilo estabelecido é bastante sério e rígido, inclusive para empresas que detêm informações a serviço do setor público. O vazamento indevido de informações sigilosas ou pessoais que estejam sob a guarda do poder público ou de entidade com vínculos com o governo resulta em sérias consequências para o órgão ou entidade pública, que deve responder diretamente pelos danos causados em decorrência dessa divulgação irregular.

Como observamos até aqui, a LAI (Brasil, 2011) obriga o Estado brasileiro a adotar a transparência e o acesso à informação, nas rotinas e procedimentos do serviço público (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

O agente público contrário aos mandamentos da LAI (Brasil, 2011) poderá ser responsabilizado. As condutas ilícitas que geram responsabilização estão descritas no artigo 32:

> I – recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
> II – utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
> III – agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
> IV – divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
> V – impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
> VI – ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
> VII – destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado (Brasil, 2011).

Os militares poderão ser apenados, conforme os regulamentos disciplinares das Forças Armadas, e suas condutas serão consideradas transgressões militares médias ou graves. Os agentes públicos municipais serão penalizados de acordo com a regulamentação local. Pelas condutas descritas acima, poderá o militar ou o agente público responder, também, por improbidade administrativa, segundo o disposto na Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992).

A LAI (Brasil, 2011) prevê igualmente sanções à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com

órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido. As sanções estão previstas no artigo 33:

> I – advertência;
> II – multa;
> III – rescisão do vínculo com o poder público;
> IV – suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e
> V – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade (Brasil, 2011).

A LAI (Brasil, 2011) é demasiado ambiciosa, na boa acepção da palavra. Entretanto, carece de certos instrumentos institucionais e legais para sua completa efetivação, principalmente no âmbito dos entes federados (governos e municípios) e demais órgãos e entidades públicas (Xavier; Cunha Filho, 2014).

3 A LAI NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O governo do Estado de São Paulo, quando da publicação da LAI (Brasil, 2011), já possuía o **SAESP**, criado em 1984, durante o processo de abertura democrática.

Coube ao então governador Geraldo Alckmin emitir o Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012 (São Paulo, 2012), para regulamentar a LAI (Brasil, 2011) no Estado de São Paulo, por meio da reorganização do SAESP e a incorporação de novos conceitos da tecnologia da informação à política estadual de arquivo e gestão de documentos.

Além dos conceitos, diretrizes e princípios da LAI (Brasil, 2011), como vimos, o decreto estadual incorporou também, na política de acesso à informação a criptografia, a gestão eletrônica de documentos, a assinatura digital e a utilização de metadados para classificação e localização ágil de qualquer tipo de documento e informação público e/ou privado, em São Paulo, desde sua produção até o final da sua vida útil.

O SAESP representa o conjunto de unidades técnicas de arquivo e protocolo dos órgãos e entidades da Administração Estadual, funcionando de forma integrada, em conformidade com normas e procedimentos técnicos comuns emanados do órgão central do Sistema, o Arquivo Público do Estado, conforme determinado pelo Decreto nº 58.052/12, no artigo 5º (São Paulo,

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

2012). Podem também integrar o SAESP, através de convênio ou termo de cooperação técnica, os municípios paulistas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como os Poderes Legislativo e Judiciário do Estado (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022a).

Enfim, os objetivos principais do SAESP são:

> - assegurar a proteção e a preservação dos documentos do Poder Público Estadual, tendo em vista o seu valor administrativo e histórico e os interesses da comunidade;
> - harmonizar as diversas fases da administração dos documentos arquivísticos, atendendo às peculiaridades dos órgãos geradores da documentação;
> - facilitar o acesso ao patrimônio arquivístico público de acordo com as necessidades da comunidade (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022a).

A Unidade do Arquivo Público do Estado como órgão central do SAESP é:

> [...] responsável pela formulação e implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos, a que se refere o artigo 2º, inciso II deste decreto, e deverá propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando o tratamento da informação (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022a).

A dimensão prática dessa tarefa é das instituições integrantes, a partir de então, da política estadual de arquivos e gestão de documentos do Estado, quais sejam: os serviços de protocolo e arquivo dos órgãos e entidades paulistas; as Comissões de Avaliação de Documentos e Acesso (CADA) (criada pelo artigo 11 do Decreto Nº 58.052)(São Paulo, 2012); o Sistema Informatizado Unificado de Gestão Arquivística de Documentos e Informações (SPdoc); e os Serviços de Informações ao Cidadão (SIC).

Os SIC foram criados em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e ficaram subordinados aos titulares de cada instituição, os quais assumiram a responsabilidade de oferecer local com condições apropriadas, infraestrutura tecnológica e equipe capacitada para

> I – realizar atendimento presencial e/ou eletrônico na sede e nas unidades subordinadas, prestando orientação ao público sobre os direitos do requerente, o funcionamento do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, a tramitação de documentos, bem como sobre os serviços prestados pelas respectivas unidades do órgão ou entidade;
> II – protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações, bem como encaminhar os pedidos de informação aos setores produtores ou detentores de documentos, dados e informações;

CC BY

> III – controlar o cumprimento de prazos por parte dos setores produtores ou detentores de documentos, dados e informações, previstos no artigo 15 deste decreto;
> IV – realizar o serviço de busca e fornecimento de documentos, dados e informações sob custódia do respectivo órgão ou entidade, ou fornecer ao requerente orientação sobre o local onde encontrá-los (São Paulo, 2012).

Para dar apoio às atividades dos SIC espalhados em todo território de São Paulo, foi criada a **Central de Atendimento ao Cidadão (CAC)**. A responsabilidade primária da CAC é orientar o SIC de cada órgão e entidade do poder Executivo da administração pública paulista, no desempenho de suas funções, incluindo:

- Integração dos SIC dos órgãos e entidades estaduais;
- Capacitação dos agentes que atuam nos SIC;
- Orientações sobre atendimento dos pedidos e definição de procedimentos para acesso;
- Esclarecimentos de dúvidas sobre a legislação e os procedimentos para acesso;
- Gestão do Sistema SIC.SP e esclarecimentos de dúvidas sobre sua operação;
- Monitoramento dos atendimentos e do cumprimento de prazos; e
- Consolidação de dados e relatórios estaduais estatísticos sobre acesso à informação (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022b).

A CAC atende às demandas dos SIC a distância, por telefone ou *e-mail*; presencialmente, por meio de visita técnica ao órgão/entidade ou reunião sob demanda; e, em eventos, através de cursos, encontros, seminários *etc*.

Além dessas atividades, a CAC também atende ao cidadão, orientando-o a realizar seus pedidos nos locais adequados e, quando for o caso, direcionando-o em busca da informação junto aos outros poderes, tais como Legislativo e Judiciário, na esfera federal ou municipal.

Simultaneamente, o Decreto nº 58.052/12 (São Paulo, 2012), no artigo 11º, cria as **CADA**. Foi obrigatória a criação dessa comissão em todos órgãos e entidades da administração pública estadual, a qual é vinculada ao gabinete da autoridade máxima de cada órgão ou entidade.

As atribuições da CADA, além daquelas já previstas para as Comissões de Avaliação de Documentos de Arquivo, nos Decretos nº 29.838, de 18 de abril de 1989 (São Paulo, 1989), e nº 48.897, de 27 de agosto de 2004 (São Paulo, 2004), são:

> I – orientar a gestão transparente dos documentos, dados e informações do órgão ou entidade, visando assegurar o amplo acesso e divulgação;

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

> II – realizar estudos, sob a orientação técnica da Unidade do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP, visando à identificação e elaboração de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, de seu órgão ou entidade;
> III – encaminhar à autoridade máxima do órgão ou entidade a tabela mencionada no inciso II deste artigo, bem como as normas e procedimentos visando à proteção de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, para oitiva do órgão jurídico e posterior publicação;
> IV – orientar o órgão ou entidade sobre a correta aplicação dos critérios de restrição de acesso constantes das tabelas de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais;
> V – comunicar à Unidade do Arquivo Público do Estado a publicação de tabela de documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, e suas eventuais alterações, para consolidação de dados, padronização de critérios e realização de estudos técnicos na área;
> VI – propor à autoridade máxima do órgão ou entidade a renovação, alteração de prazos, reclassificação ou desclassificação de documentos, dados e informações sigilosas;
> VII – manifestar-se sobre os prazos mínimos de restrição de acesso aos documentos, dados ou informações pessoais;
> VIII – atuar como instância consultiva da autoridade máxima do órgão ou entidade, sempre que provocada, sobre os recursos interpostos relativos às solicitações de acesso a documentos, dados e informações não atendidas ou indeferidas, nos termos do parágrafo único do artigo 19 deste decreto;
> IX – informar à autoridade máxima do órgão ou entidade a previsão de necessidades orçamentárias, bem como encaminhar relatórios periódicos sobre o andamento dos trabalhos (São Paulo, 2012).

A CADA tem poder amplo de convocar servidores do governo estadual para contribuir, com seus conhecimentos e experiências, bem como criar subcomissões e grupos de trabalho para cumprir suas atribuições.

Nessa perspectiva, a CADA é o centro nevrálgico da transparência e da política de acesso à informação, no Estado de São Paulo. Elas constituíram-se como grupos multidisciplinares indispensáveis para assegurar o pleno funcionamento do SAESP, pois exercem um papel estratégico na implementação da política estadual de gestão de documentos e acesso à informação: de um lado, atuam como elo entre os órgãos e entidades e o SAESP, e, de outro, disseminam amplamente, em seus respectivos órgãos, a orientação normativa emanada do Arquivo Público do Estado, órgão central do SAESP, como vimos.

Para exercer plenamente suas atribuições legais, o Departamento de Gestão do SAESP, aos cuidados da Unidade do Arquivo Público do Estado, mantém uma fina e permanente interlocução com as CADA, visando à integração e aprimoramento contínuo das atividades de arquivos e protocolos e à elaboração e aplicação de planos de classificação e tabelas de

CC BY

temporalidade de documentos. Cabe também às CADA, junto ao SAESP, orientar e proceder à eliminação de documentos públicos estaduais desprovidos de valor permanente, em parceria com o Ministério Público Estadual.

Figura 3 – Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022a).

No total, são 92 órgãos e entidades estaduais vinculados ao SAESP, entre eles, autarquias (29), empresas (16), secretarias (26), fundações (26) e outros (5)[2]. Ademais, são 94 CADA[3] instituídas nos órgãos e entidades da Administração Estadual Paulista (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022c).

Parte do serviço prestado pelas CADA, principalmente a classificação de sigilo de documentos, dados e informações do Estado de São Paulo como reservado, secreto e ultrassecreto, é de competência do Governador e Vice-Governador do Estado, bem como de Secretários de Estado e Procurador Geral do Estado.

[2] A relação de cada uma delas pode ser verificada aqui: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/publicacoes/material_apoio/relacao_orgaos_entidades_saesp_2021.pdf

[3] A relação das CADA, por órgão e entidade do governo paulista, bem como seus coordenadores e membros ativos, pode ser acessada aqui: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/publicacoes/material_apoio/relacao_cadas_instituidas__2021_11_18.pdf

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

O governo do Estado de São Paulo teve ainda a preocupação em oferecer ao cidadão a **Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI).** Essa instituição é composta por representantes do Arquivo Público do Estado de São Paulo, da Secretaria de Governo, a qual exerce a presidência da comissão; da Ouvidoria Geral, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e da Procuradoria Geral do Estado.

A CEAI foi instituída em 2014[4], de sorte a servir como última instância recursal na avaliação das negativas de acesso aos pedidos de informações dirigidos aos órgãos e entidades do Poder Executivo estaduais. A **primeira instância** é a autoridade hierarquicamente superior que exarou a decisão impugnada; em **segunda instância**, temos a Ouvidoria Geral do Estado; e, por fim, em **terceira instância**, a CEAI.

Assim, conforme o Decreto nº 58.052 (São Paulo, 2012), a arquitetura institucional da transparência e do acesso à informação do estado de São Paulo foi aprimorada, através do **SPdoc**, desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022d).

O SPdoc consiste em um sistema único a ser utilizado em todos os protocolos e arquivos estaduais, integrando, numa mesma base de dados, todas as informações e documentos gerados ou recebidos, em tramitação ou arquivados, no âmbito da Administração Estadual. E não envolve apenas aspectos tecnológicos, mas, sobretudo, requisitos arquivísticos responsáveis por alimentar bases de dados consistentes e confiáveis, em longo prazo (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022d). Desde 2018, com o Decreto nº 63.936/2018 (São Paulo, 2018), o Centro de Coordenação dos Protocolos Estaduais tornou-se responsável pela Administração Central do SPdoc (art. 5º).

[4] O Decreto que instituiu a CEAI pode ser acessado aqui: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/legislacao/decreto_60144_de_11_02_2014.pdf

Figura 4 – SPdoc – Política Estadual de gestão de documentos do Arquivo Público do Estado

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022d).

Em miúdos, a solução SPdoc, conforme a política estadual de arquivos, permite acompanhar o documento, ao longo do seu ciclo de vida, desde sua produção (na mesa do gestor), tramitação, arquivamento, até o destino final, o qual pode ser o recolhimento à instituição arquivística ou sua eliminação. Possibilita, ainda, a utilização de serviços via Internet, bem como o controle dos atos de governo e a transparência administrativa (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022d).

Além disso, cabe salientar que o SPdoc é estruturado com base no princípio de descentralização das atividades de cadastro e tramitação de documentos, enseja a interoperabilidade com inúmeros outros sistemas corporativos do Governo e integra princípios e técnicas da gestão documental às tecnologias da informação.

Dessa maneira, podemos afirmar que o SPdoc é o instrumento de gestão da transparência e do acesso à informação, no governo estadual, e vem atuando como o amálgama do SAESP, segundo podemos observar na figura abaixo.

Os órgãos e as entidades do governo do Estado de São Paulo que já aderiram ao SPdoc estão na Tabela 4:

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

Tabela 4 – Órgãos e entidades que compõem o SPdoc[5]

Órgão/Entidade	Ano de Adesão
CASA CIVIL	2008
FUNDO SOCIAL DE SÃO PAULO	2008
SECRETARIA DE GOVERNO	2008
SECRETARIA DE CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	2009
SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	2009
CASA MILITAR	2015
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO (DETRAN)	2016
SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES	2016
SÃO PAULO PREVIDÊNCIA (SPPREV)	2017
SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	2017
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	2017
SECRETARIA DA HABITAÇÃO	2017
DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA (DAEE)	2018
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DA USP	2018
CENTRO PAULA SOUZA	2018
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	2018
EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA)	2018
SECRETARIA DE TURISMO	2018
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE	2018
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2019
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO – DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO (DPME) e COORDENADORIA DE RECURSOS HUMANOS DO ESTADO (CRHE)	2019
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2019
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER)	2019
SECRETARIA ESPECIAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	2019
SECRETARIA DE ESPORTES	2019
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2019
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	2019
SECRETARIA DE PROJETOS, ORÇAMENTOS E GESTÃO	2020

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo (2022d).

[5] Pode ser acessado aqui: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/spdoc/adesao.php.

O acesso à informação no estado de São Paulo está disponível por meio do **Sistema Integrado de Informação ao Cidadão**,[6] que reúne três portais: Governo Aberto de São Paulo, Portal de Transparência Estadual e Acesso à Informação.

Para os objetivos deste artigo, cabe salientar ainda que o SAESP é responsável também pelo programa permanente de assistência aos municípios paulistas, visando à criação de arquivos públicos municipais e à implementação de políticas municipais de transparência, gestão, acesso e preservação de documentos, como veremos adiante.

4 O SAESP E A ASSISTÊNCIA AOS MUNICÍPIOS

Conforme vimos na seção 3, cabe ao Arquivo Público do Estado, como órgão executivo do SAESP, a atribuição de preservar a memória do Estado de São Paulo registrada no patrimônio documental paulista, além de garantir a transparência como marca administrativa e o acesso à informação aos cidadãos. A história e a memória do Estado são, igualmente, a história e a memória de seus 645 municípios (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022e).

Nesse sentido, comprometido com a preservação da memória paulista, a transparência dos atos públicos, o acesso geral e irrestrito às informações e respeitada a autonomia dos municípios, o Arquivo Público do Estado, por intermédio de seu **Centro de Assistência aos Municípios (CAM)**, presta orientação técnica gratuita às Prefeituras e Câmaras Municipais, almejando a

> [...] instituição de Arquivos Públicos Municipais; formulação e a implementação de políticas municipais de arquivo, gestão documental e acesso; implementação de sistemas municipais de arquivo; elaboração de diagnósticos, projetos e ações, em especial quanto aos aspectos pertinentes à gestão, preservação e acesso aos documentos e informações municipais; e regulamentação da Lei de Acesso à Informação em âmbito municipal (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022e).

Além de orientar as administrações municipais, através de visitas técnicas, reuniões, mensagens eletrônicas e contato telefônico, o CAM realiza Encontros Paulistas, coordena a implementação do Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação e da Pesquisa referente à gestão

[6] Pode ser acessado aqui: http://www.sic.sp.gov.br/.

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

documental e acesso à informação, nas prefeituras paulistas, e, principalmente, atua na Regulamentação da LAI (Brasil, 2011).

Os **Encontros Paulistas** são realizados desde 2003. Até o momento, foram 22 edições. Eles são planejados como uma estratégia para sensibilizar autoridades e servidores municipais para a importância e os benefícios da gestão documental e do acesso à informação (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022f).

Os Encontros possibilitam a divulgação da legislação e a difusão de conhecimento técnico, a elaboração de instrumentos de gestão documental, a promoção da transparência pública, a regulamentação da LAI (Brasil, 2011), a instalação do Serviço de Informações ao Cidadão, entre outras atividades.

O **Projeto do Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação** agrega informações sobre os 645 Municípios paulistas disponibilizadas em um mapa interativo georreferenciado. Com um *click* sobre o município, é possível obter informações sobre as câmaras e prefeituras municipais, se algum arquivo público municipal foi instituído e por qual instrumento legal; se a gestão documental foi implementada e se a LAI (Brasil, 2011) se encontra devidamente regulamentada, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo municipais. As informações sobre os municípios podem, igualmente, ser obtidas pelo buscador do **Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação** (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022g).

A **Pesquisa Sobre Gestão Documental e Acesso à Informação nos Municípios Paulistas** é utilizada para prospectar dados e desenvolver indicadores, no âmbito das 645 prefeituras paulistas, relativos à implementação de políticas públicas de gestão documental e acesso à informação (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022h).

Os dados coletados são igualmente empregados para atualizar as informações contidas no Mapa Paulista da Gestão Documental e Acesso à Informação, para elaboração de publicações e trabalhos técnicos e para o planejamento de ações do CAM.

A atuação na **Regulamentação da LAI** (Brasil, 2011) prioriza a assessoria e a consultoria junto às prefeituras e às câmaras municipais, na realização de ajustes de mandamentos gerais da legislação federal e estadual à realidade

CC BY

local. Nesse sentido, o SAESP mantém minutas e subsídios técnicos, tais como Minuta de Decreto – Institui o Arquivo Público da Prefeitura Municipal; Minuta de Decreto – Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), que regula o acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo Municipal; e Minuta de Resolução/Portaria – Institui a Comissão de Avaliação de Documentos da Prefeitura Municipal (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2022i).

Para completar, o CAM realiza ainda a publicação do **Guia Técnico de Transparência Municipal**, o qual foi elaborado de maneira objetiva e didática, a fim de que prefeituras e câmaras municipais possam implementar políticas de gestão documental e acesso à informação. Os assuntos tratados foram divididos em sete capítulos, no formato "passo a passo", visando a facilitar o entendimento dos usuários (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019).

No futuro, o objetivo é integrar cada município e câmara de vereadores no SPdoc, ensejando que o Estado de São Paulo, por meio da gestão técnica e sistêmica da sua documentação, possa garantir pleno acesso às informações públicas aos cidadãos e, dessa forma, garantindo um serviço essencial para o controle e transparência da administração pública estadual e local, assim como para a garantia de direitos individuais e coletivos e o exercício pleno da cidadania (Albano, 2014).

5 RESULTADOS

Os resultados alcançados neste artigo foram, pelo menos, quatro. O primeiro deles foi demonstrar a transição do paradigma do sigilo e controle estatal dos fluxos de informação vigentes no Brasil para o paradigma da transparência e acesso à informação, na prática dos órgãos e entidades públicas do país.

A consolidação desse novo paradigma da transparência se encontra em andamento. O segundo objetivo que atingimos foi constatar que esse processo está alicerçado sobre um edifício jurídico-institucional sólido e articulado em torno das Leis da Transparência (Brasil, 2000) e Acesso à Informação (Brasil, 2011).

A partir da análise dessa legislação, o terceiro objetivo alcançado foi evidenciar como a reorganização do SAESP transformou a gestão documental

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

e arquivística estadual em um *hub* a serviço do paradigma da transparência e do acesso à informação, na prática dos órgãos e entidades públicas paulistas, permanecendo ainda como mantenedor dos arquivos e memória do Estado de São Paulo.

Por fim, o quarto objetivo alcançado foi captarmos o movimento incipiente do SAESP, na indução dos municípios e das câmaras de vereadores paulistas a incorporarem, na gestão local, práticas da transparência, do acesso à informação e da consolidação dos arquivos municipais no estado de São Paulo, legando para a sociedade acesso rápido e irrestrito às informações de interesse público.

6 CONCLUSÃO

A conclusão deste artigo é que o governo federal brasileiro desenvolveu, em parceria com a sociedade civil, o parlamento e o poder judiciário, ao longo do processo de redemocratização, um arcabouço jurídico-legal avançado e sólido, quando se trata de garantir transparência, acesso à informação e gestão arquivística de qualidade aos cidadãos.

A literatura especializada tem indicado que essa legislação nacional é exemplar *vis-à-vis* experiências internacionais contemporâneas. E a prática recente do governo do estado de São Paulo parece corroborar essa conclusão, visto que, como verificamos, o poder executivo estadual vem cumprindo a legislação federal, por meio de uma ampla reorganização do sistema de arquivos e gestão de documentos dos órgãos e entidades públicas paulistas.

Entretanto, o avanço prático desse arcabouço jurídico-legal nacional vem acontecendo de maneira incipiente e lenta, no restante do país. Mesmo no caso do estado de São Paulo, o desafio atual é integrar os municípios paulistas em um sistema único centralizado de todos os protocolos e arquivos do Estado. Caso isso aconteça, São Paulo poderá tornar-se vanguarda nacional, no tocante à obediência e à universalização da Lei da Transparência e Acesso à Informação.

Para tanto, é recomendável o desenvolvimento de políticas públicas estaduais, a fim de induzir com eficácia os municípios paulistas a incorporarem, na gestão local, as práticas da transparência, acesso à informação e

CC BY

consolidação dos arquivos municipais, em consonância com o Sistema de SAESP.

Nessa perspectiva, os próximos passos da investigação terão como foco as experiências de municípios paulistas na implantação de sistemas de arquivos municipais, bem como se procurará levantar suas dificuldades nessa tarefa e suas demandas locais, junto ao governo estadual, para sua consecução.

REFERÊNCIAS

ALBANO, C. S. **Dados governamentais abertos**: proposta de um modelo de produção e utilização de informações sob a ótica conceitual da cadeia de valor. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia técnico de transparência municipal**. São Paulo: APESP: TCESP, 2019. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Guia%20T%C3%A9cnico%20de%20Transpar%C3%AAncia%20Municipal%20-%202019.pdf. Acesso em: 09 maio 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema de Arquivos**. São Paulo: Governo do Estado, 2022a. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/sistema. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Orientações aos SIC's**. São Paulo: Governo do Estado, 2022b. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/orientacoes_sic. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relação de órgãos e entidades integrantes do SAESP**. 2022c. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/publicacoes/material_apoio/relacao_orgaos_entidades_saesp_2021.pdf. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema informatizado SPdoc**. São Paulo: Governo do Estado, 2022d. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/sistema/spdoc. Acesso em: 09 abr. 2022.

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Assistência aos municípios**. São Paulo: Governo do Estado, 2022e. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Encontros Paulistas**. São Paulo: Governo do Estado, 2022f. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/encontros_paulistas. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Mapa paulista da gestão documental e acesso à informação**. São Paulo: Governo do Estado, 2022g. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/mapa_paulista. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa sobre gestão documental e acesso à informação nos municípios paulistas**. São Paulo: Governo do Estado, 2022h. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/pesquisa_gestao_acesso_municipios. Acesso em: 09 abr. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regulamentação da lei de acesso à informação**. São Paulo: Governo do Estado, 2022i. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/web/gestao/assistencia_municipios/lai. Acesso em: 09 abr. 2022.

BALL, C. What is transparency? **Public Integrity**, [*s.l.*], v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: lei-12527-18-novembro-2011-611802-normaatualizada-pl.doc (live.com). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, [*s.n.*], [*s.n.*], p. 1, 5 maio 2000. PLP 18/1999. (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-pl.html. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, [*s.n.*], [*s.n.*], p. 2, 28 maio 2009. (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2009/leicomplementar-131-27-maio-2009-588491-publicacaooriginal-113073-pl.html. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: Constituição da República Federativa do Brasil (senado.leg.br). Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República: Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 dez. 2023.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória:** Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos/Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. 400 p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Imprensa Nacional, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2013. Disponível em: manual_lai_estadosmunicipios.pdf (www.gov.br). Acesso em: 15 maio 2022.

HEALD, D. Varieties of transparency. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). **Transparency:** the key to better governance? New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, [*s.l.*], v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/119450. Acesso em: 16 maio 2022.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, [*s.l.*], v. 49, [*s.n.*], p. 1-27, 2011.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência, avaliando a aplicação da lei de acesso à informação**. Botafogo: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v. 51, [*s.n.*], p. 288-298, 2016.

DOI http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/41917

REZENDE, J. F. **Da opacidade à publicidade:** atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SÃO PAULO. **Decreto nº 29.838, de 18 de abril de 1989**. Dispõe sobre a constituição de Comissão de Avaliação de Documentos de Arquivo nas Secretarias de Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29838-18.04.1989.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 48.897, de 27 de agosto de 2004**. Dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48897-27.08.2004.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html. Acesso em: 15 mar. 2022.

SÃO PAULO. **Decreto nº 63.936, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a administração, operação e implantação progressiva do Sistema SPdoc e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63936-17.12.2018.html. Acesso em: 21 dez. 2023.

XAVIER, V. C. S.; CUNHA FILHO, M. C. **Lei de Acesso à Informação:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência:** aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília, DF: ENAP, 2019.