

PROCESSO: 18488-913195/2015

PARECER: PA nº 57/2016

INTERESSADO: POV – OUVIDORIA

EMENTA: **ACESSO À INFORMAÇÃO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. REQUERIMENTO DE DIVULGAÇÃO DOS RAMAIS INTERNOS DE TODOS OS SERVIDORES DA SÃO PAULO PREVIDÊNCIA.** Lei federal nº 12.527/2011.

Conquanto o direito à informação seja garantido de forma ampla, não é um direito absoluto, devendo ser interpretado em harmonia com os princípios que orientam a atividade administrativa. Pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que demanda a análise do caso concreto –, podem ser rejeitados, a partir da ponderação entre os princípios constitucionais.

1. Os presentes autos são encaminhados a esta Procuradoria Administrativa por determinação do Subprocurador-Geral Adjunto, área da Consultoria-Geral, tendo em vista divergência instalada entre a Consultoria Jurídica da São Paulo Previdência – SPPrev e a Corregedoria-Geral da Administração, relacionada à obrigatoriedade de disponibilização de informações relativas aos números de telefone e endereços eletrônicos funcionais de todos os servidores da autarquia.

2. O protocolado inicia-se com requerimento formulado por meio do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC) para obtenção de nome, cargo, cargo em comissão, área, telefone e endereço eletrônico de todos os servidores da SPPrev (fls. 4/5). Em resposta, a autarquia informou que os dados solicitados estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo¹, com exceção dos telefones e endereços eletrônicos, os quais, em razão de regulamento interno, não são divulgados. Esclareceu, ainda, que há serviço de atendimento por telefone e internet, fornecendo os respectivos dados para comunicação (fl. 6).

3. O interessado apresentou recurso, o qual foi examinado pela Presidência da SPPrev, que esclareceu que, em face da natureza do serviço prestado, que envolve o atendimento de mais de 400.000 aposentados e pensionistas, e do número de servidores da autarquia, é inviável, sob pena de prejuízo à prestação do serviço, que

1 <www.transparencia.sp.gov.br>.

todos recebam chamadas para esclarecimentos ou reclamações. Para esse fim, a SPPrev disponibiliza um sistema organizado, com opção de atendimento presencial, por central telefônica ou internet (fls. 7/8).

4. Reiterado o pleito pelo cidadão interessado, o recurso foi encaminhado à Corregedoria-Geral da Administração que constatou a viabilidade de acesso aos nomes, cargos e remuneração de todos os servidores da SPPrev, mediante consulta no Portal da Transparência. Com relação ao telefone e ao endereço eletrônico institucionais dos servidores, o Departamento de Assuntos Jurídicos e Disciplinares da CGA opinou pelo parcial provimento do recurso, sob o fundamento de que o caso concreto não estaria inserido em nenhuma das hipóteses em que a Lei de Acesso à Informação autoriza o sigilo, quais sejam: *“(a) informação já submetida a sigilo, por força de lei (artigo 22); (b) informação pessoal (artigo 31); e (c) informação classificada como sigilosa, de acordo com procedimento estabelecido na própria lei (artigo 25)”* (fls. 19/28).

5. Conquanto reconheça que *“a criação de um serviço especializado de atendimento ao usuário, através de um número para ligação gratuita e de um e-mail institucional único, buscam justamente empregar o recurso público, aí compreendido o humano e o tecnológico, com maior eficiência”,* bem como que é *“inegável existir, em uma unidade pública, setores essencialmente técnicos, com rotinas de trabalho específicas a demandar concentração, assim como é aconselhável que exista dentro de qualquer organização profissionais treinados para atendimento aos usuários, sendo que tal divisão de tarefas atende às expectativas de um serviço organizado e bem prestado”,* o Senhor Presidente da Corregedoria-Geral da Administração entendeu que a justificativa apresentada pela SPPrev *“não pode prevalecer em face do imperativo da transparência pública”*. Nesse sentido, deu parcial provimento ao recurso (fls. 19/21).

6. Com o retorno dos autos à Autarquia, solicitou-se a manifestação da respectiva Consultoria Jurídica, que exarou o Parecer CJ/SPPrev nº 1004/2015, cuja conclusão diverge daquela alcançada pela CGA, por entender que não foi considerado o dispositivo fulcral para exame da questão, qual seja, o artigo 8º, § 1º, da Lei de Acesso à Informação, cujo conteúdo foi reproduzido no artigo 23, § 1º, 1, do decreto que a regulamentou no âmbito estadual.

7. Aponta, o parecer, que aludidos dispositivos determinam que os órgãos e entidades públicas promovam a divulgação, em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Estabelecem, ainda, que, em tais informações, deverão constar, no mínimo, registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de

atendimento ao público. Conclui, deste modo, o opinativo, que a questão de como os órgãos e entidades públicos darão publicidade sobre sua estrutura de serviços é objeto de expressa regulamentação, e que, verificando o comando legal, “*não há como dizer que é descumprido pela autarquia*”, vez que “*a SPPrev dispõe em seu sítio eletrônico os nomes de todos os seus servidores, a estrutura organizacional e telefone de atendimento ao público, realizado por um setor específico, que tem treinamento para tanto*”.

8. Destaca, ainda, que “*os funcionários de âmbito interno não podem nem devem atender ao público, pois não é atribuição descrita em lei para seu emprego público*”. Ressalta, ainda, que a divulgação de todos os ramais na internet prejudicaria sobremaneira o andamento dos serviços da autarquia. Por fim, destaca que o princípio da eficiência orienta a atuação da Administração tanto quanto o princípio da publicidade, havendo, portanto, que se interpretar sua aplicação de forma harmônica. Nesse sentido, diverge da conclusão alcançada pela CGA, entendendo inviável a divulgação dos ramais e endereços eletrônicos de todos os servidores da autarquia.

É o relatório. Passamos a opinar.

9. Em que pesem os argumentos desenvolvidos pela CGA e a preocupação em garantir a aplicação do princípio da publicidade e do direito à informação, peço licença para discordar da interpretação conferida à Lei nº 12.527/2001, a qual, na minha opinião, não pode resultar em prejuízo a outros princípios que, igualmente, regem a atividade administrativa e ao próprio interesse público.

10. Conforme consignou, com propriedade o Procurador do Estado IGOR VOLPATO BEDONE, no Parecer CJ/SPPrev nº 1004/2015:

O dispositivo fulcral para exame da questão em tela não foi examinado. Trata-se do artigo 8º, § 1º, I, da Lei de Acesso à Informação, reproduzido no artigo 23, § 1º, 1, que regulamentou a lei em âmbito estadual.

(...)

A questão de como os órgãos públicos e entidades públicas tornarão públicas suas estruturas de serviços, isto é, de como se relacionarão com a população é objeto, portanto, de expressa regulamentação.

Não faz sentido, pois, mencionar as regras sobre sigilo, pois não há, nesse caso, decretação de sigilo. Há uma regra especial a ser cumprida pela autarquia ou por qualquer outro órgão do Estado de São Paulo, cuja observância já satisfaz a mens legis de dar publicidade e transparência a esse tipo específico de informação.

Nessa esteira, verificando o comando legal, não há como dizer que é descumprido pela autarquia. Com efeito, a SPPrev dispõe em seu sítio eletrônico os nomes de todos seus servidores, a estrutura organizacional e telefone de atendimento ao público, realizado por um setor específico, que tem treinamento para tanto.

(...)

Não há o mínimo sentido, portanto, em expor todos os ramais internos na internet, prejudicando sobremaneira o andamento dos serviços da autarquia.

Vigem, in casu, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O princípio da razoabilidade é muito desenvolvido pela doutrina de Direito Administrativo, que, em suma, dispõe que deve haver equilíbrio e proporção entre os meios utilizados para o atingimento das finalidades quando da prática do ato administrativo. É dito, também, que a razoabilidade implica a consideração do que pode ser considerado aceitável, racional, coerente, enfim, a conduta da Administração tem de se apresentar dentro dos padrões normais de aceitabilidade.” (g.n.)

11. A Lei federal nº 12.527/2011 foi editada para regular o acesso à informação, previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII²; 37, § 3º, inciso II³, e 216, § 2º⁴, todos da Constituição Federal. O direito de acesso à informação tem conexão direta com o princípio da publicidade, que norteia a Administração Pública. No entanto, o agir administrativo norteia-se também por diversos outros princípios, dentre os quais a eficiência e o interesse público, que devem ser simultaneamente considerados. Assim, conquanto o direito à informação seja garantido de forma ampla, não é um direito absoluto. A Lei de Acesso à Informação não pode ser interpretada de modo isolado, mas sim considerando a finalidade para a qual foi editada, que compreende a transparência na gestão pública e a possibilidade da fiscalização da prestação dos serviços públicos pela população. Não pode, tampouco, ser analisada em um contexto dissociado dos princípios que orientam a atividade administrativa.

12. Nesse sentido, excessos que prejudiquem ou inviabilizem a prestação do serviço público não se coadunam à finalidade da legislação, não podendo ser admitidos. Evidentemente, as características de cada caso concreto devem ser examinadas para

2 Art. 5º. ...

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;

3 Art. 37. ...

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

4 Art. 216. ...

§2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

que, de outro lado, não se restrinja, indevidamente, o exercício do direito à informação. Na hipótese de dúvida, a ponderação entre os princípios constitucionais indicará a solução a ser adotada.

13. Conquanto destinado a orientar a atuação da Administração Pública federal, o Decreto federal nº 7.724/12 expressamente excluiu o atendimento de pedidos de informação genéricos; desproporcionais, ou desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações. Ao comentar o dispositivo em questão RICARDO MARCONDES MARTINS aponta que, embora o ordenamento não admita que se estabeleçam restrições administrativas a direito fundamental, o que a Administração deve fazer é apontar, nos casos concretos, as restrições constitucionais decorrentes da ponderação de princípios constitucionais. Consignou o autor:

Por força do § 3º do art. 10 da Lei federal nº 12.527/11, o direito ao acesso à informação independe da explicitação de justificativa do interessado. Eis uma das regras mais importantes (e problemáticas) da lei federal: o administrado não precisa dizer à Administração o motivo determinante de sua solicitação. Basta requerê-la. O que a lei exige é que o pedido de informações não seja apócrifo: deve o requerente se identificar (caput do art. 10), mas não precisa dizer o motivo pelo qual quer a informação. Em sentido contrário, a boa doutrina sempre considerou a indicação da finalidade pressuposto para o acesso à informação. Antes da lei, a jurisprudência majoritária era tolerante com a caracterização da legitimação do requerente, mas não lhe dispensava de informar o propósito do requerimento. Ainda que seja clara a boa intenção do legislador, é intuitivo seu equívoco.

Pela correta lição de Carlos Maximiliano, interpretatio illa sumenda quae absurdum evitetur – adota-se a interpretação que evite o absurdo. Interpretada a lei sem ressalvas, um partido político de oposição poderia facilmente inviabilizar a administração pelo partido rival. Bastaria, para tanto, solicitar a alguns de seus filiados que se dirigissem aos órgãos da administração e neles formulassem genéricos pedidos de informação. Por certo, qualquer grupo conseguiria paralisar a atuação da Administração Pública. (...)

O equívoco legislativo foi corrigido pelo Executivo. Nos termos do art. 13 do Decreto federal nº 7.724/12, não serão admitidos pedidos de acesso à informação: I – genéricos; II – desproporcionais ou desarrazoados; III – que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviços de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. A norma foi reproduzida no art. 16 do Decreto paulistano nº 53.623/12. As três hipóteses não constam da lei federal. Conforme explicado, o sistema não admite restrição administrativa a direito fundamental, vale dizer, restrição alicerçada na competência discricionária da Administração Pública. Restrições regulamentares próprias são inconstitucionais. O que deve a Administração fazer é explicitar, nos casos concretos, as restrições constitucionais decorrentes das ponderações de princípios constitucionais. Pois bem, ainda que essas três hipóteses não fossem previstas no regulamen-

to, a ponderação dos princípios constitucionais não admitiria o atendimento a pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados.

(...)

*Finalmente, pedidos desproporcionais ou desarrazoados não devem ser atendidos. Escapa aos limites deste estudo precisar o significado jurídico do que seja desproporcional ou desarrazoado. A proporcionalidade exige a ponderação entre os valores concretizados pelo fornecimento da informação e os valores contrários ao fornecimento; a razoabilidade exige que o fornecimento não atente contra o que a maioria das pessoas considera compatível com a razão. Sem desconsiderar toda a controvérsia que possa surgir, o fato é que a vedação é extraída do texto constitucional e não do decreto. (...)*⁵ (g.n.)

14. Segundo entendemos, a restrição veiculada por meio da regulamentação federal, na realidade, seria, a rigor, desnecessária, visto que *pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que, repita-se, demanda a análise do caso concreto – podem ser rejeitados a partir da ponderação entre os princípios constitucionais.*

15. Ainda que não fosse pelo exposto, é importante ressaltar que a situação examinada neste opinativo é objeto de regramento específico, veiculado pelo artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, *verbis*:

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.

§ 1º – Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- 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.*

5 Acesso à informação pública/Rafael Valim; Antonio Carlos Malheiros; Josephina Bacariça (*in memoriam*) Coordenadores. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 128-131.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

(...) (g.n.)

16. De fato, a Lei de Acesso à Informação obriga a divulgação de determinadas informações, dentre as quais, “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público”. É dizer: o órgão ou entidade público deve disponibilizar, no mínimo, dados que permitam ao cidadão compreender suas competências e como se organiza sua estrutura organizacional, além de fornecer canais de comunicação e atendimento ao público.

17. Ao comentar o disposto no artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, JULIANO HEINEN observou:

O art. 8º trata da denominada ‘transparência ativa’, na medida em que os órgãos e as entidades têm a obrigação de divulgar, na rede mundial de computadores (internet), as informações básicas sobre eles, sobre os setores de atuação e sobre seus principais programas, ações e projetos. Essa divulgação, como dito, deve se dar em sítio virtual específico, a fim de que o acesso seja objetivo e concentrado.

(...)

Assim, o cidadão deve ter uma noção abrangente dos órgãos públicos existentes, adicionado à descrição do plexo de funções de cada qual. Deve se conseguir perceber o que faz cada um dos órgãos públicos. Logo, eles devem divulgar informações de interesse público (de acordo com a lista do art. 8º, § 1º), sem que, para isso, seja preciso formalizar um pedido.

(...)

A transparência ativa deve ser franqueada pelo menos de duas maneiras:

(a) com a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores – internet (art. 8º, § 2º); ou

(b) em ambiente físico, constituído especialmente a este fim, ou seja, ao atendimento do cidadão, orientando-o e prestando as devidas informações sobre o acesso à informação (art. 9º, inciso I). Nesses espaços físicos, constituídos sob o aspecto de verdadeiros “Serviços de Atendimento ao Cidadão” (SAC) ou “Serviços de Informação ao Cidadão” (SIC), deve-se disponibilizar um espaço especialmente afetado à possibilidade de permitir que as pesquisas sejam realizadas diretamente pelo cidadão (de acordo com o disposto no § 3º do art. 11).

Portanto, eventual SIC casualmente já existente nos órgãos e entes públicos deverá ser reformulado para adequar suas competências ao princípio da transparência, previsto na norma que é pauta deste texto. Deve-se, para tanto, serem estabelecidos fluxos para o processamento das demandas, bem como estruturados ritos céleres e objetivos à dispensa de respostas aos pedidos de informações,

*que poderão ser apresentados tanto pessoalmente quanto pela rede mundial de computadores.*⁶ (g.n.)

18. Consta, nos autos, que a SPPrev disponibiliza tais informações e dispõe de serviço de atendimento ao público, com servidores treinados para essa finalidade. Não há obrigação de divulgação dos telefones institucionais de cada servidor, o que, como dito, prejudicaria a prestação do serviço da autarquia, já que desviaria servidores de suas atribuições.

19. O direito à informação do cidadão interessado não se sobrepõe ao direito dos demais cidadãos de que a SPPrev preste o serviço público para o qual tem competência com organização dos recursos materiais e humanos para obtenção de maior eficiência.

20. Por todo o exposto, concluímos:

- a) conquanto o direito à informação seja garantido de forma ampla, não é um direito absoluto, devendo ser interpretado em harmonia com os princípios que orientam a atividade administrativa;
- b) pedidos de informações desproporcionais ou desarrazoados, que possam prejudicar o regular funcionamento de um serviço público – o que, repita-se, demanda a análise do caso concreto – podem ser rejeitados a partir da ponderação entre os princípios constitucionais;
- c) a SPPrev disponibiliza informações, consoante determinado pelo artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, e dispõe de serviço de atendimento ao público, inexistindo dever de divulgação dos telefones institucionais de cada servidor.

21. Por fim, caso aprovadas as conclusões deste parecer pelas instâncias superiores da Procuradoria-Geral do Estado, não vislumbro óbice a que o caso concreto seja submetido às autoridades competentes para análise, tendo em vista o princípio da autotutela.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 31 de agosto de 2016.

LUCIANA RITA LAURENZA SALDANHA GASPARINI

Procuradora do Estado

OAB/SP nº 120.706

6 Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011. 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 142/146).

PROCESSO: 18488-913195/2015

PARECER: PA nº 57/2016

INTERESSADO: POV – OUVIDORIA

De acordo com o Parecer PA nº 57/2016.

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria-Geral da Consultoria-Geral.

PA., em 2 de setembro de 2016.

DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR

Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP nº 245.540

PROCESSO Nº: 18488-913195/2015

INTERESSADO: POV – OUVIDORIA

ASSUNTO: DEFESA DOS DIREITOS DE USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO

Estou de acordo com o entendimento exposto no Parecer PA nº 57/2016, que contou com a aprovação da Chefia da Procuradoria Administrativa.

Ao sr. procurador-geral do estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 8 de setembro de 2016.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO

Subprocuradora-Geral do Estado

Consultoria-Geral

PROCESSO Nº: 18488-913195/2015

INTERESSADO: POV - OUVIDORIA

ASSUNTO: DEFESA DOS DIREITOS DE USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO

1. Aprovo o Parecer PA nº 57/2016, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Retomem os autos à Subprocuradoria-Geral da Consultoria-Geral para prosseguimento.

GPG, em 13 de setembro de 2016.

ELIVAL DA SILVA RAMOS

Procurador-Geral do Estado