



**Faculdade de Direito**

**Universidade de São Paulo**

**Departamento de Direito do Estado**

Relatório de Pesquisa do

**NUCLEO DE ESTUDOS DA TRANSPARÊNCIA  
ADMINISTRATIVA E DA COMUNICAÇÃO DE INTERESSE  
PÚBLICO  
(NETACIP)**

Atividade de Cultura e Extensão da Faculdade de Direito

## SUMÁRIO

1. Justificativa e descrição das atividades do NETACIP .....	3
2. Participantes .....	4
2.1. Professores coordenadores.....	4
2.2. Alunos de pós graduação .....	4
2.3. Alunos de graduação.....	4
3. Descrição da pesquisa desenvolvida .....	5
3.1. Metodologia de trabalho .....	5
3.2. Critérios utilizados na avaliação dos entes públicos e respectivos pesos .....	7
3.3. Resultados .....	10

## **1. Justificativa e descrição das atividades do NETACIP**

A sociedade exige cada vez mais transparência nas atividades desempenhadas pela Administração Pública, de modo que a legislação brasileira tem evoluído neste sentido.

O **NETACIP** foi criado com o objetivo de investigar e debater o grau atual de visibilidade da Administração Pública perante os administrados e como essa visibilidade deve evoluir e se desenvolver. Um dos principais propósitos dos debates havidos entre o grupo consistiu em proporcionar discussões para além dos lugares comuns e das generalidades vazias infelizmente ainda tão frequentes nesse tema entre os administrativistas.

O debate da transparência é na verdade extremamente extenso. Dentre os diversos temas examinados no decorrer das atividades, podem-se mencionar questões que vão desde a preservação da intimidade em relação a bancos de dados públicos, passando pelos gastos com publicidade governamental e pela essência da comunicação enquanto função a ser desempenhada pela Administração Pública, além de incluir os temas das ações afirmativas que se espera da Administração para que a transparência se dê com maior plenitude, a manipulação de bancos de dados públicos e privados por órgãos de segurança e de investigação policial, bem como a razoabilidade dos prazos para a publicidade de documentos considerados secretos. Adicionalmente, envolve a problemática dos casos de exceção, como a classificação de certas matérias e informações como sigilosas.

Os debates ocorreram semanalmente, sempre tendo como objeto um dos temas apontados pelos professores coordenadores. Para a preparação prévia aos encontros, eram indicadas pesquisas ou sugeridas leituras teóricas, de modo a prover os alunos com o nível de informação necessário para se inserirem nas discussões. A cada semana, a preparação foi conduzida pelos professores coordenadores e pelos monitores, com base nas “fichas de reação” produzidas previamente pelos alunos, onde eram indicadas as principais impressões e controvérsias sobre os temas debatidos, além dos resultados das pesquisas desenvolvidas.

Além das atividades preparatórias e das discussões com os professores e monitores o núcleo realizou encontros com profissionais que lidam com a comunicação pública: funcionários públicos, professores universitários da área de comunicação,

jornalistas e publicitários, com a finalidade de trazer para o debate acadêmico a realidade vivida por esses profissionais, estendendo os domínios da universidade à sociedade, às práticas governamentais e ao mercado.

## **2. Participantes**

### **2.1. Professores coordenadores**

- Professor Doutor Marcos Augusto Perez
- Professor Doutor Rodrigo Padani de Souza

### **2.2. Alunos de pós graduação**

- Anna Beatriz Savioli
- Bruno Jorge Fagali
- Lucas Aluísio Scatimburgo Pedroso
- Natália Rebello
- Raquel Lamboglia Guimarães

### **2.3. Alunos de graduação**

- Isabela Martins Gonçalves
- Joel Bonetto
- Julia Rodrigues Silva
- Leonardo Thomaz Pignatari
- Lucas Santinho Faria
- Marcelo Augusto Spinel de Souza Cargano
- Natália Maria Pereira Godoy
- Patricia Mattos
- Paulo Aluizio Jacob Simas
- Rafaela Nunes Pereira
- Raquel Oliveira
- Thamires Luiza Lemos Pratt da Silva
- Thauana Silveira Kodama
- Willian Lessa Novaes Frontaroli

### **3. Descrição da pesquisa desenvolvida**

#### **3.1. Metodologia de trabalho**

A pesquisa que originou o Ranking da Transparência foi desenvolvida coletivamente pelos alunos ao longo do final de cada semestre, tendo como objeto a avaliação da transparência das informações dos Estados brasileiros, bem como de suas capitais, a partir da análise da disponibilização de dados nos respectivos Portais da Transparência.

Desse modo, antes da investigação dos referidos portais, foram estabelecidos os critérios que deveriam ser analisados pelos estudantes e os respectivos pesos, de modo a padronizar as pontuações conferidas a cada ente.

Tais critérios foram estabelecidos principalmente com base nas normas brasileiras que determinam obrigações de divulgação de informações, partindo da verificação da existência de canais de comunicação com a população e passando por dados referentes ao conteúdo da informação divulgada, especialmente no que se refere à publicação de dados orçamentários, de programas governamentais, dentre outros aspectos relevantes para diagnosticar o grau de transparência dos entes federados estudados. Foi, ainda, considerado o *benchmark* internacional a respeito do tema, o que incluiu uma análise das normas americanas e espanholas, além de apontamentos doutrinários que trazem importantes contribuições acerca dos aspectos mais relevantes na determinação do atendimento ao princípio da transparência na Administração Pública.

Ao final da eleição dos critérios que deveriam ser avaliados, foram atribuídos os pesos correspondentes a cada um deles. A fixação do rol final de critérios, com as respectivas ponderações resultou de diversos debates entre os alunos, monitores e professores, que avaliaram longamente sobre os requisitos mais relevantes na determinação da transparência dos entes, tendo como base que o mero atendimento a dispositivos cujo cumprimento já é consolidado recebeu pesos mais baixos, enquanto para a disponibilização de informações mais detalhadas, foi atribuído um peso mais expressivo.

Assim, para itens relacionados a obrigações cujo cumprimento é pacífico entre os entes, como a disponibilização de um Portal da Transparência e o fácil acesso a este porta, foi atribuído um peso mais baixo (de 0,5) – uma vez que a mera existência do

canal para disponibilização não é suficiente para indicar o cumprimento efetivo da disponibilização de informações determinada pela legislação.

Já, foi considerado o peso padrão de 1 ponto para questões como a facilidade de localização de informações relevantes e a disponibilização de uma ferramenta de pesquisa que permita o acesso de forma clara e objetiva, bem como para a divulgação de programas e políticas (divididos por órgão ou ente), do registro de competências e estrutura organizacional, além de dados referentes a licitações e contratos (incluindo editais e resultados), da divulgação de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, a publicação das respostas a perguntas mais frequentes e para a divulgação dos relatórios em diversos formatos eletrônicos (como planilhas e texto – permitindo a análise da informação).

Do mesmo modo, para a divulgação de dados referentes a serviços públicos, informações de gastos com saúde, educação, segurança pública e previdência, além de questões contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como o atendimento à classificação de despesas entre correntes e de capital e a divulgação da dívida pública, também foi atribuído peso 1.

Idêntico tratamento foi conferido à atualização das informações; à instrução para comunicação pelos interessados; à adoção de medidas que possibilitem acesso de pessoas com deficiências; à não exigência de cadastro ou outras restrições de acesso; à disponibilização de glossário, para melhor compreensão de termos técnicos; bem como à indicação de locais de prestação de serviços públicos essenciais (como delegacias), à existência de ouvidoria e de um órgão centralizado para o recebimento dos pedidos de informação; à disponibilização das estatísticas do número de pedidos feitos e atendidos (indicando os prazos), além da disponibilização da legislação local e da inclusão de uma área específica para profissionais da imprensa e de uma área voltada a órgãos de controle.

Para dados orçamentários mais sensíveis, como a publicação e repasses e de transferências, além da divulgação dos balanços e orçamentos dos últimos 5 exercícios financeiros, considerou-se que há maior relevância, em função de se tratar de grupos de dados globais da execução orçamentária, de modo que se atribuiu a eles o peso 2. Igual importância foi atribuída à possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; à divulgação dos detalhes referentes aos formatos utilizados para estruturação da

informação; à possibilidade de baixá-los para o computador; e à disponibilização de uma página no Facebook, que remeta ao Portal da Transparência, indicando principais informações.

Peso um pouco maior (de 3 pontos) foi conferido à criação de um aplicativo com função semelhante ao Portal da Transparência, facilitando o acesso à população em geral.

Questões de grande relevância às quais foi atribuído o peso 5 remetem à apresentação de informações sobre a Lei de Acesso à informação e à explicação sobre o seu uso, detalhando o procedimento para pedidos de informação. Igual peso foi atribuído à identificação de neutralidade política nas páginas dos Governos, uma vez que elas não deveriam ser utilizadas para propaganda eleitoral.

Por fim, os itens considerados mais importantes na determinação do atendimento às normas de transparência, aos quais foi atribuído peso 10, incluem a disponibilização de filtros, para pesquisa de informações específicas, a divulgação da remuneração dos servidores e a lista de vantagens pessoais e indenizações por eles recebidas.

### **3.2. Critérios utilizados na avaliação dos entes públicos e respectivos pesos**

A lista resumida de critérios e respectivos pesos é detalhada a seguir:

<b>Critério</b>	<b>Peso</b>
P1 – No site do Governo Estadual ou Prefeitura Municipal, o site da transparência é de fácil localização e identificação?	<b>0,5</b>
P2 – A página oficial do Portal da Transparência é organizada de forma acessível?	<b>0,5</b>
P3 – Há tratamento de informações mais relevantes referentes a gastos com serviços públicos?	<b>1</b>
P4 – Há informações relativas aos gastos com saúde?	<b>1</b>
P5 – Há dados referentes aos gastos com educação?	<b>1</b>
P6 – Há dados relativos aos gastos com segurança pública?	<b>1</b>
P7 – Há informações atinentes aos gastos com previdência?	<b>1</b>
P8 – O portal da transparência realiza a divisão entre despesas de capital e	<b>1</b>

despesas correntes, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal?	
P9 – No contexto da LRF, o portal da transparência fornece informações relativas à dívida pública?	<b>1</b>
P10 – Há ainda a divisão entre repasse e transferências?	<b>2</b>
P11 – Há divulgação do balanço dos últimos 5 anos?	<b>2</b>
P12 – Há divulgação do orçamento dos últimos 5 exercícios financeiros?	<b>2</b>
P13 – Em havendo concentração de informações relevantes, estas são facilmente localizadas na página inicial do Portal?	<b>1</b>
P14 – O governo utiliza a página como propaganda eleitoral?*	<b>5</b>
P15 – Há divulgação dos programas e políticas públicas, divididos por Secretaria, órgão ou ente, implementados pelo ente federado?	<b>1</b>
P16 – Há divulgação do "registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público" (art. 8º, I/LAI)?	<b>1</b>
P17 – Há divulgação de "informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados" (art. 8º, IV/LAI)?	<b>1</b>
P18 – Há divulgação de "dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades" (art. 8º, V/LAI)?	<b>1</b>
P19 – Há divulgação das "respostas a perguntas mais frequentes da sociedade" (art. 8º, VI/LAI)?	<b>1</b>
P20 – O site possui "ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (art. 8º, § 3º, I/LAI)?	<b>1</b>
P21 – Há um app do Portal da Transparência?	<b>3</b>
P22 – O Portal da Transparência possui página no Facebook?	<b>2</b>
P23 – O site possibilita "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" (art. 8º, § 3º, II/LAI)?	<b>1</b>
P24 – O site possibilita "o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina" (art. 8º, § 3º, III/LAI)?	<b>2</b>
P25 – O site divulga em detalhes "os formatos utilizados para estruturação da informação" (art. 8º, § 3º, IV/LAI)?	<b>2</b>
P26 – Os documentos do site podem ser baixados para o computador?	<b>2</b>
P27 – O site mantém atualizadas "as informações disponíveis para acesso" (art. 8º, § 3º, VI)?	<b>1</b>

P28 – O site indica "local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio" (art. 8º, § 3º, VII/LAI)?	<b>1</b>
P29 – O site adota "as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência" (art. 8º, § 3º, VIII/LAI)?	<b>1</b>
P30 – O site possui algum tipo de restrição ao acesso, como a exigência de apresentação de informações pessoais?*	<b>1</b>
P31 – O site possui um glossário com explicações sobre termos técnicos?	<b>1</b>
P32 – O site possui filtros para a realização de pesquisas?	<b>10</b>
P33 – Há uma lista divulgando a remuneração dos servidores?	<b>10</b>
P34 – Existe lista integrada especificando vantagens pessoais e indenizações?	<b>10</b>
P35 – O portal apresenta informações sobre a Lei de Acesso à Informação?	<b>5</b>
P36 – Há no portal alguma explicação sobre o uso da Lei de Acesso à Informação e os procedimentos de pedidos de informação?	<b>5</b>
P37 – Existe E-SIC?	<b>10</b>
P38 – Há indicação de locais de prestação de serviços públicos essenciais, tais como delegacias para se fazer boletim de ocorrência e postos de saúde?	<b>1</b>
P39 – O ente possui ouvidoria?	<b>1</b>
P40 – O ente possui algum órgão para recebimento centralizado dos pedidos de informação?	<b>1</b>
P41 – O site possui uma área específica destinada aos profissionais da imprensa?	<b>1</b>
P42 – O site possui uma área específica voltada aos órgãos de controle?	<b>1</b>
P43 – Há disponibilização de dados estatísticos do número de pedidos feitos, de quantos foram deferidos ou indeferidos e do cumprimento dos prazos?	<b>1</b>
P44 – A legislação local é disponibilizada de forma acessível, pesquisável e atualizada?	<b>1</b>

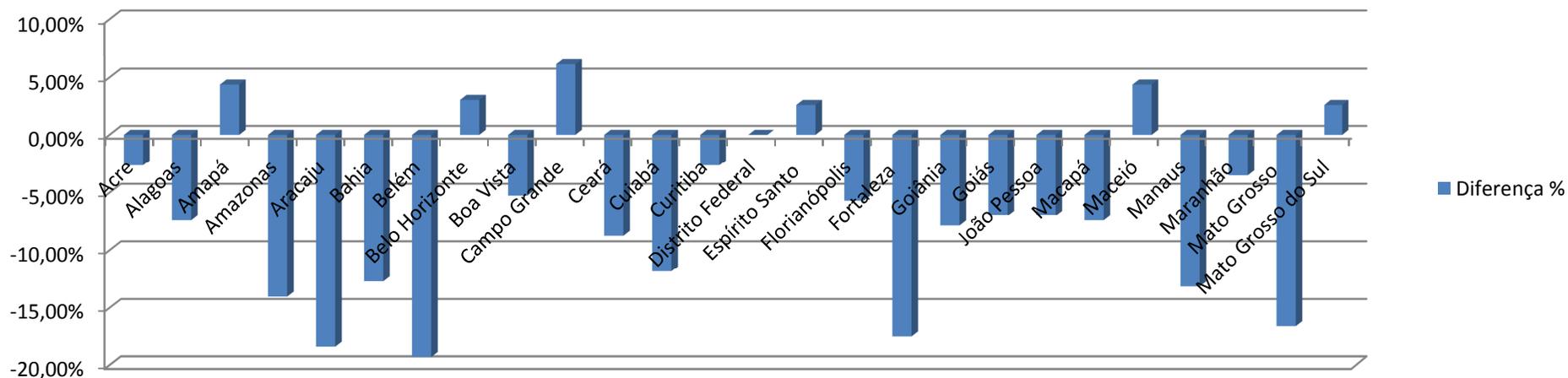
### 3.3. Resultados

#### RANKING DA TRANSPARÊNCIA (ordem decrescente de pontuação)

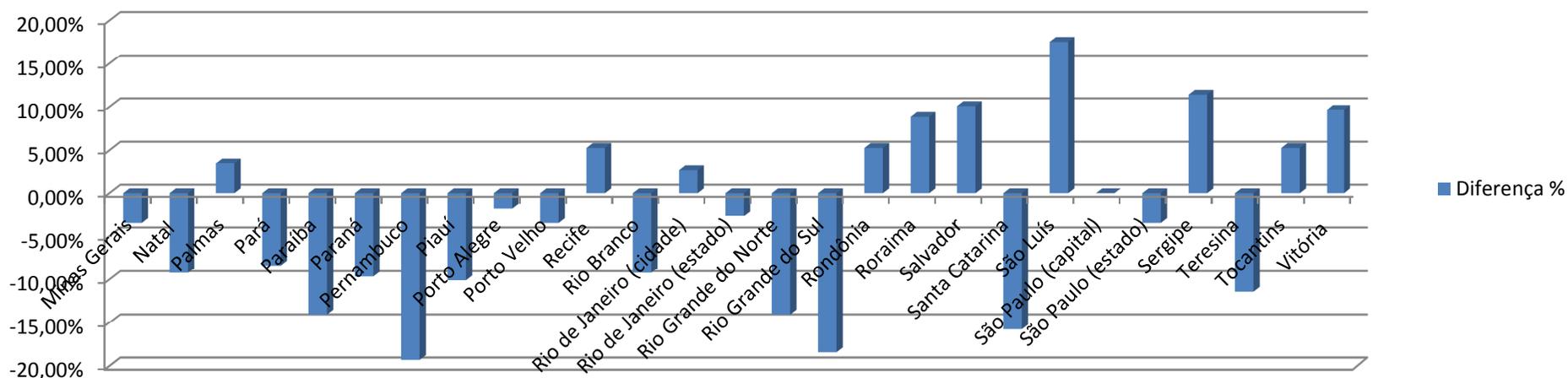
Ente federado	Média 1	Média 2	MÉDIA FINAL	Diferença %
<b>Rio de Janeiro (cidade)</b>	79,82456	82,45614	81,1403509	2,63%
<b>Alagoas</b>	83,77193	76,31579	80,0438596	-7,46%
<b>São Paulo (estado)</b>	80,70175	77,19298	78,9473684	-3,51%
<b>Pernambuco</b>	87,2807	67,98246	77,6315789	-19,30%
<b>Rio Grande do Sul</b>	85,96491	67,54386	76,754386	-18,42%
<b>Belém</b>	85,96491	66,66667	76,3157895	-19,30%
<b>Maranhão</b>	76,31579	72,80702	74,5614035	-3,51%
<b>Teresina</b>	79,82456	68,42105	74,122807	-11,40%
<b>Ceará</b>	77,19298	68,42105	72,8070175	-8,77%
<b>Minas Gerais</b>	74,5614	71,05263	72,8070175	-3,51%
<b>Cuiabá</b>	77,63158	65,78947	71,7105263	-11,84%
<b>Piauí</b>	75,87719	65,78947	70,8333333	-10,09%
<b>Paraíba</b>	77,19298	63,15789	70,1754386	-14,04%
<b>Campo Grande</b>	66,66667	72,80702	69,7368421	6,14%
<b>Recife</b>	66,66667	71,92982	69,2982456	5,26%
<b>Santa Catarina</b>	77,19298	61,40351	69,2982456	-15,79%
<b>Amazonas</b>	75,4386	61,40351	68,4210526	-14,04%
<b>Goiânia</b>	71,92982	64,03509	67,9824561	-7,89%
<b>Rio Branco</b>	72,36842	63,15789	67,7631579	-9,21%
<b>Distrito Federal</b>	67,54386	67,54386	67,5438596	0,00%
<b>Sergipe</b>	60,52632	71,92982	66,2280702	11,40%
<b>Vitória</b>	60,52632	70,17544	65,3508772	9,65%
<b>João Pessoa</b>	68,42105	61,40351	64,9122807	-7,02%
<b>Porto Alegre</b>	65,78947	64,03509	64,9122807	-1,75%
<b>Rio Grande do Norte</b>	71,92982	57,89474	64,9122807	-14,04%
<b>Espírito Santo</b>	63,15789	65,78947	64,4736842	2,63%

<b>Roraima</b>	59,64912	68,42105	64,0350877	8,77%
<b>São Luís</b>	55,26316	72,80702	64,0350877	17,54%
<b>Curitiba</b>	64,91228	62,2807	63,5964912	-2,63%
<b>São Paulo (capital)</b>	62,2807	62,2807	62,2807018	0,00%
<b>Acre</b>	63,59649	60,96491	62,2807018	-2,63%
<b>Fortaleza</b>	68,42105	50,87719	59,6491228	-17,54%
<b>Rondônia</b>	57,01754	62,2807	59,6491228	5,26%
<b>Belo Horizonte</b>	57,45614	60,52632	58,9912281	3,07%
<b>Paraná</b>	63,15789	53,50877	58,3333333	-9,65%
<b>Bahia</b>	64,47368	51,75439	58,1140351	-12,72%
<b>Natal</b>	61,84211	52,63158	57,2368421	-9,21%
<b>Goiás</b>	60,08772	53,07018	56,5789474	-7,02%
<b>Mato Grosso</b>	64,91228	48,24561	56,5789474	-16,67%
<b>Maceió</b>	53,50877	57,89474	55,7017544	4,39%
<b>Palmas</b>	53,50877	57,01754	55,2631579	3,51%
<b>Porto Velho</b>	57,01754	53,50877	55,2631579	-3,51%
<b>Salvador</b>	47,80702	57,89474	52,8508772	10,09%
<b>Pará</b>	54,82456	46,49123	50,6578947	-8,33%
<b>Aracaju</b>	59,64912	41,22807	50,4385965	-18,42%
<b>Manaus</b>	57,01754	43,85965	50,4385965	-13,16%
<b>Boa Vista</b>	51,75439	46,49123	49,122807	-5,26%
<b>Florianópolis</b>	50,4386	44,73684	47,5877193	-5,70%
<b>Rio de Janeiro (estado)</b>	46,49123	43,85965	45,1754386	-2,63%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	42,98246	45,61404	44,2982456	2,63%
<b>Amapá</b>	41,22807	45,61404	43,4210526	4,39%
<b>Tocantins</b>	40,35088	45,61404	42,9824561	5,26%
<b>Macapá</b>	46,49123	39,03509	42,7631579	-7,46%

### Diferença % - Parte 1



### Diferença % - Parte 2



Ordem Alfabética

Ente federado	Média 1	Média 2	MÉDIA FINAL	Diferença %
<b>Acre</b>	63,59649	60,96491	62,2807018	-2,63%
<b>Alagoas</b>	83,77193	76,31579	80,0438596	-7,46%
<b>Amapá</b>	41,22807	45,61404	43,4210526	4,39%
<b>Amazonas</b>	75,4386	61,40351	68,4210526	-14,04%
<b>Aracaju</b>	59,64912	41,22807	50,4385965	-18,42%
<b>Bahia</b>	64,47368	51,75439	58,1140351	-12,72%
<b>Belém</b>	85,96491	66,66667	76,3157895	-19,30%
<b>Belo Horizonte</b>	57,45614	60,52632	58,9912281	3,07%
<b>Boa Vista</b>	51,75439	46,49123	49,122807	-5,26%
<b>Campo Grande</b>	66,66667	72,80702	69,7368421	6,14%
<b>Ceará</b>	77,19298	68,42105	72,8070175	-8,77%
<b>Cuiabá</b>	77,63158	65,78947	71,7105263	-11,84%
<b>Curitiba</b>	64,91228	62,2807	63,5964912	-2,63%
<b>Distrito Federal</b>	67,54386	67,54386	67,5438596	0,00%
<b>Espírito Santo</b>	63,15789	65,78947	64,4736842	2,63%
<b>Florianópolis</b>	50,4386	44,73684	47,5877193	-5,70%
<b>Fortaleza</b>	68,42105	50,87719	59,6491228	-17,54%
<b>Goiânia</b>	71,92982	64,03509	67,9824561	-7,89%
<b>Goiás</b>	60,08772	53,07018	56,5789474	-7,02%
<b>João Pessoa</b>	68,42105	61,40351	64,9122807	-7,02%
<b>Macapá</b>	46,49123	39,03509	42,7631579	-7,46%
<b>Maceió</b>	53,50877	57,89474	55,7017544	4,39%
<b>Manaus</b>	57,01754	43,85965	50,4385965	-13,16%
<b>Maranhão</b>	76,31579	72,80702	74,5614035	-3,51%
<b>Mato Grosso</b>	64,91228	48,24561	56,5789474	-16,67%
<b>Mato Grosso do Sul</b>	42,98246	45,61404	44,2982456	2,63%
<b>Minas Gerais</b>	74,5614	71,05263	72,8070175	-3,51%
<b>Natal</b>	61,84211	52,63158	57,2368421	-9,21%

<b>Palmas</b>	53,50877	57,01754	55,2631579	3,51%
<b>Pará</b>	54,82456	46,49123	50,6578947	-8,33%
<b>Paraíba</b>	77,19298	63,15789	70,1754386	-14,04%
<b>Paraná</b>	63,15789	53,50877	58,3333333	-9,65%
<b>Pernambuco</b>	87,2807	67,98246	77,6315789	-19,30%
<b>Piauí</b>	75,87719	65,78947	70,8333333	-10,09%
<b>Porto Alegre</b>	65,78947	64,03509	64,9122807	-1,75%
<b>Porto Velho</b>	57,01754	53,50877	55,2631579	-3,51%
<b>Recife</b>	66,66667	71,92982	69,2982456	5,26%
<b>Rio Branco</b>	72,36842	63,15789	67,7631579	-9,21%
<b>Rio de Janeiro (cidade)</b>	79,82456	82,45614	81,1403509	2,63%
<b>Rio de Janeiro (estado)</b>	46,49123	43,85965	45,1754386	-2,63%
<b>Rio Grande do Norte</b>	71,92982	57,89474	64,9122807	-14,04%
<b>Rio Grande do Sul</b>	85,96491	67,54386	76,754386	-18,42%
<b>Rondônia</b>	57,01754	62,2807	59,6491228	5,26%
<b>Roraima</b>	59,64912	68,42105	64,0350877	8,77%
<b>Salvador</b>	47,80702	57,89474	52,8508772	10,09%
<b>Santa Catarina</b>	77,19298	61,40351	69,2982456	-15,79%
<b>São Luís</b>	55,26316	72,80702	64,0350877	17,54%
<b>São Paulo (capital)</b>	62,2807	62,2807	62,2807018	0,00%
<b>São Paulo (estado)</b>	80,70175	77,19298	78,9473684	-3,51%
<b>Sergipe</b>	60,52632	71,92982	66,2280702	11,40%
<b>Teresina</b>	79,82456	68,42105	74,122807	-11,40%
<b>Tocantins</b>	40,35088	45,61404	42,9824561	5,26%
<b>Vitória</b>	60,52632	70,17544	65,3508772	9,65%