

Transparência em Câmaras Municipais



Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana de São Paulo

Análise e redação: Bianca Berti e Matheus Dantas
Supervisão e edição: Juliana Sakai e Marina Atoji
Direção Executiva: Manoel Galdino

Novembro/2020



1. Introdução

Este relatório faz uma análise dos Portais da Transparência das Câmaras Municipais dos cinco municípios mais populosos da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)¹:

Município	População estimada	% da população RMSP
São Paulo	12.325.232 habitantes	56%
Guarulhos	1.392.121 habitantes	6%
São Bernardo do Campo	844.483 habitantes	4%
Santo André	721.368 habitantes	3%
Osasco	699.944 habitantes	3%

A Câmara de Vereadores de cada município foi avaliada nos seguintes pontos:

- Regulamentação da Lei de Acesso a Informação (Lei Federal 12.527/2011) e meios para protocolar pedidos de informação na Casa Legislativa;*
- Portal da Transparência;*
- Divulgação de contratos;*
- Acesso a informações sobre os servidores da casa.*

A avaliação foi realizada entre os dias 27.out e 11.nov.2020 e revelou que apesar de todas possuírem portal da transparência, as Câmaras de Guarulhos e Osasco ainda não regulamentaram a Lei de Acesso a Informação. A regulamentação é uma exigência da LAI (art. 45) e serve para dar mais clareza nos procedimentos de acesso a informações.

¹ Fonte: IBGE. População residente estimada. 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em 29/10/2020.



Em relação aos dados disponibilizados pelas casas em transparência ativa, a situação é comparativamente melhor do que a observada nos relatórios anteriores sobre as Câmaras da Região Metropolitana do [Rio de Janeiro](#) e de [Belo Horizonte](#), considerando o fato de que todos os dados buscados estão presentes.

Entretanto, a exemplo dos outros Legislativos mencionados, há diferenças nos níveis de detalhe e qualidade da transparência nas Casas. Dificuldades técnicas e de acesso do cidadão a algumas dessas informações são comuns: ora estão escondidas nos portais, ora sua exportação integral em formatos abertos simplesmente não é possível. Essas complicações definitivamente prejudicam o exercício do controle social sobre as Câmaras Municipais avaliadas.

Todas as Câmaras avaliadas apresentam relatório estatístico dos pedidos realizados via Serviço de Informação do Cidadão (e-SIC) - exigência presente na Lei de Acesso a Informação (art. 30). Contudo, essas informações estão publicadas com níveis de detalhe, qualidade e periodicidades muito diferentes em cada casa. Destacam-se os casos da Câmara Municipal de São Paulo e de Santo André, cujos relatórios são produzidos e publicados mensalmente. As demais casas fornecem estatísticas pouco detalhadas sobre as solicitações, em geral com periodicidade anual.



2. Diagnóstico

a. Regulamentação da LAI e meios disponíveis para fazer pedidos de informação

As Câmaras Municipais de Guarulhos e Osasco não regulamentaram a Lei de Acesso a Informação. A Câmara Municipal de São Bernardo do Campo regulamentou apenas a transparência passiva com o Ato da Presidência nº 12/2017, sem estabelecer quais agentes públicos estão autorizados a colocar informações sob sigilo ou mesmo incrementar a transparência ativa.

O mesmo problema a respeito do sigilo de informações pode ser observado na regulamentação da LAI da Câmara Municipal de São Paulo, composta pelos atos nº 1156/11 e nº 1231/13. Apenas o ato da Câmara Municipal de Santo André, nº 29/20, contém disposições bem detalhadas sobre a maioria dos trechos da LAI. Ainda assim, só entrou em vigor em outubro de 2020, mais uma vez demonstrando a morosidade nos processos de implementação da LAI em nível municipal.

Todas as cinco Câmaras analisadas possuem um Serviço de Informação ao Cidadão de forma eletrônica (e-SIC) e apresentam informações estatísticas dos pedidos realizados no portal, porém com diferentes níveis de detalhe e periodicidade. Os relatórios produzidos pela Câmara Municipal de São Paulo e pela Câmara de Santo André são os mais completos e atualizados, uma vez que são publicados mensalmente. Contudo, nenhuma das Casas disponibiliza ativamente o conteúdo integral dos pedidos e as respostas fornecidas.

Tabela 1. Regulamentação da LAI e SIC

Câmara Municipal	Regulamentou a LAI?	Tem SIC?	É possível realizar o pedido online?	Relatórios estatísticos do SIC
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim
Guarulhos	Não	Sim	Sim	Sim
São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	Sim
Santo André	Sim	Sim	Sim	Sim
Osasco	Não	Sim	Sim	Sim



b. Portais de Transparência

Todos os portais de transparência das Câmaras da região metropolitana de São Paulo divulgam a execução de receitas e despesas em tempo real como manda a Lei de Transparência (Lei Complementar n. 131/2009). A boa notícia pára por aqui: na maioria dos casos, a consulta a esses dados é de difícil localização (em Guarulhos, por exemplo, é preciso deduzir que está no link “Contabilidade”) ou só pode ser feita por meio do download de arquivos mensais atualizados diariamente, como em São Bernardo do Campo. O cidadão, portanto, só consegue verificar o gasto em tempo real ao longo do ano se tiver muita paciência.

A Câmara da capital paulista apresenta as condições menos piores nessa área - embora a consulta no site não possa ser exportada em formato que permita a análise, há a possibilidade de usar uma API para coletar os dados. O problema é que esta ação depende de conhecimento técnico específico.

Em sua maioria, os portais apresentam problemas técnicos que efetivamente impedem o cidadão de realizar o controle social. Os de Santo André e Osasco, por exemplo, são particularmente confusos e mal estruturados, além de estarem hospedados em servidores de terceiros e, portanto, sujeitos a vulnerabilidades. O portal de Guarulhos também apresenta problemas dessa natureza, com requisições lentas e uma série de erros nos mecanismos de exportação de dados para formatos abertos e legíveis por máquina.

**Tabela 2. Portais da Transparência**

Câmara Municipal	Tem Portal da Transparência?	Principais problemas	Destaques positivos
São Paulo	Sim		Disponibilidade de API para coletar dados de execução orçamentária em tempo real.
Guarulhos	Sim	O portal tem problemas técnicos: carrega lentamente e o download de dados em formato CSV (legível por máquina) está sempre indisponível.	
São Bernardo do Campo	Sim		



Santo André	Sim	Portal de transparência está hospedado em site externo, sujeito a vulnerabilidades. Carregamento lento.
-------------	-----	---

Osasco	Sim	Portal de transparência está hospedado em site externo, sujeito a vulnerabilidades.
--------	-----	---

c. Divulgação de contratos

Todas as Casas possuem espaço específico nos sites para divulgação dos contratos. Destaca-se negativamente, contudo, a Câmara Municipal de Guarulhos, que não disponibiliza os contratos na íntegra, somente as informações sobre eles em dados estruturados, que por sua vez sequer podem ser exportados, uma vez que a ferramenta retorna erro devido a problemas técnicos do portal.

Outro destaque negativo é a Câmara Municipal de Santo André que, como já mencionado, disponibiliza os dados estruturados no portal de transparência e a íntegra dos contratos em outra parte do site institucional, prejudicando o acesso do cidadão a essas informações.

As demais casas legislativas disponibilizam os contratos corretamente, tanto seus dados estruturados quanto os documentos na íntegra, e contam com a possibilidade de realização de coleta automatizada, o que facilita a análise para identificação de padrões nas contratações - e, a partir disso, eventuais indícios de irregularidades.



Tabela 3. Contratos

Câmara Municipal	Possui seção específica para contratos?	Metadados antes de abrir os arquivos?	É possível automatizar a coleta?	Principais Problemas
São Paulo	Sim	Sim	Sim	
Guarulhos	Sim	Sim	Não	Disponibiliza dados estruturados sobre contratos, mas não é possível acessar os documentos na íntegra. Não possível fazer download dos dados, pois o recurso "exportar" dá erro.
São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Sim	
Santo André	Sim	Sim	Sim	Dados estão no portal da transparência, mas a íntegra dos contratos está em outra página.



Osasco

Sim

Sim



d. Recursos Humanos

Quanto à divulgação de informações de recursos humanos, especialmente relações nominais de servidores e suas remunerações, todas as Câmaras Municipais avaliadas disponibilizam esses dados em alguma medida, contudo há diferentes níveis de detalhe e desagregação identificados, fatores que acabam prejudicando a efetividade da transparência nesses casos.

A Câmara Municipal de Santo André é a única que publica essas informações de maneira mais próxima da adequada: em forma de planilhas eletrônicas baixáveis que reúnem a maioria dos detalhes (nome, cargo/função, órgão de lotação, remuneração bruta, descontos e remuneração líquida). Falta apenas discriminar benefícios e adicionais. A de Guarulhos também oferece os dados, mas a ferramenta de exportação deles está em permanente estado de erro.

No caso da Câmara Municipal de São Paulo, os dados são divulgados de maneira individualizada, mas não é possível ligar nomes a pessoas nem por meio de cruzamento de bases de dados: a base com as remunerações exibe apenas o número de matrícula - que, por sua vez, não consta nas bases que contêm os nomes dos servidores.

O caso da Câmara Municipal de Osasco é o mais preocupante. A relação nominal de servidores não inclui seus respectivos cargos, o que na prática impossibilita determinar se os vencimentos descritos para cada servidor estão realmente corretos. Além disso, a folha de pagamento só pode ser acessada mediante utilização de um mecanismo de busca com parâmetros de filtragem pré-definidos.

Isso quer dizer que a informação não pode ser acessada integralmente, mas apenas em pedaços, dividida pelos seguintes critérios: “tipo de folha”, “situação dos servidores” (se está ativo, exonerado, afastado ou cedido) ou “vínculo” (se é efetivo, comissionado, agente político, estável, concursado ou cedido). Esse tipo de filtragem restritiva prejudica o controle social, na medida que dificulta o acesso às informações de maneira geral e agregada.



Tabela 4. Servidores

Câmara Municipal	Divulga a relação nominal dos servidores	Divulga a remuneração individual dos servidores	Principais problemas
São Paulo	Sim	Sim	A remuneração está individualizada por número de matrícula do servidor; não é possível identificá-los nominalmente.
Guarulhos	Sim	Sim	O download das informações está impossibilitado por erro do sistema. Não fornece detalhamento sobre benefícios e adicionais.
São Bernardo do Campo	Sim	Sim	Não fornece detalhamento sobre benefícios, adicionais e descontos.
Santo André	Sim	Sim	Não fornece detalhamento sobre benefícios, adicionais e descontos.



Osasco	Parcial	Parcial	<p>Folha de pagamento só pode ser acessada mediante a seleção de parâmetros determinados, como “tipo de folha”, “situação dos servidores” e “vínculo”.</p> <p>Não inclui o cargo ocupado.</p> <p>Quando exportados em CSV, os dados ficam mal estruturados.</p>
--------	---------	---------	---



3. Conclusão

O panorama é mais razoável do que o observado nas outras duas regiões avaliadas neste período. Ainda assim foram observados problemas críticos. As Câmaras Municipais da maior Região Metropolitana do país ainda não regulamentaram totalmente a Lei de Acesso a Informação: os atos das Câmaras de São Paulo e São Bernardo do Campo pecam em não tratarem de questões essenciais, como determinar quais informações podem ser sigilosas e quem está autorizado a colocá-las sob sigilo. Junto com a Casa Legislativa de Guarulhos, que ainda não regulamentou a Lei, são mais de 14,5 milhões de paulistas que estão com seu direito de acesso a informações públicas seriamente prejudicado. A LAI entrou em vigor há 8 anos, em 2012; houve tempo mais do que suficiente para que os diferentes entes elaborassem e implementassem a sua regulamentação.

Mesmo com a LAI regulamentada, a Câmara de Santo André apresenta uma série de problemas técnicos em um portal da transparência confuso e mal estruturado hospedado em servidores fora do domínio da casa, o que pode sujeitar as informações a vulnerabilidades. O portal da Câmara de Osasco, que não regulamentou a LAI, passa pelos mesmos problemas de Santo André e ainda confunde o cidadão que pretende buscar informações sobre o funcionamento da casa legislativa por ter os mesmos dados espalhados tanto no portal da casa como no portal da transparência, com informações pouco integradas.

O problema se repete na Câmara de São Paulo, onde os dados sobre vencimentos e remuneração de servidores não estão na mesma área do portal, prejudicando o acesso do cidadão a essas informações. Em Osasco, a relação nominal dos servidores da Câmara não acompanha a informação do cargo que cada servidor ocupa e não é possível acessar a informação integralmente, sendo necessário escolher alguns parâmetros para de filtragem pré-definidos. Essa desorganização, na prática, contribui para a opacidade de informações sobre esses órgãos e prejudica a realização do controle social sobre eles.



4. Recomendações

Este levantamento, além de um exercício de controle social por meio da exposição de falhas no cumprimento de regras de transparência, é um documento propositivo. Listamos, portanto, **sete providências que as Casas Legislativas podem tomar para solucionar os problemas apontados.**

1

Divulgar em tempo real (diariamente) e de forma detalhada a execução orçamentária, conforme determinam os Arts. 1º e 2º da Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009), possibilitando consultas por períodos distintos e o download de todas as informações de maneira simples e em formato aberto.

2

Publicar informações gerais (número, data, CNPJ e razão social da contratada, valor do contrato, identificação da licitação, objeto do contrato etc) sobre cada contrato firmado pelo órgão de forma estruturada e legível por máquina.

3

Publicar a íntegra dos contratos firmados pelo órgão.

4

Oferecer mecanismos de busca de contratos por diferentes critérios com resultados exportáveis em formato aberto e/ou lista em formato aberto com os dados básicos sobre cada contrato (número do processo de licitação, datas de início e final do contrato, resumo do objeto, nome e CNPJ da contratada, valor do contrato, tipo de contratação).

5

Divulgar relação atualizada de servidores com nomes, respectivos cargos e funções e remuneração detalhada de forma individualizada, possibilitando o download dos dados em formato aberto em um arquivo único.



6

Regulamentar a Lei de Acesso a Informação de forma completa, garantindo procedimentos para recursos contra negativas de acesso e responsabilidades sobre aplicação de sigilo.

7

Indicar claramente nos portais de transparência o canal on-line para recebimento e resposta a pedidos de acesso a informações com base na LAI.