

Transparência em Câmaras Municipais



Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

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

Outubro/2020



Introdução

Este relatório faz uma análise de elementos da transparência das Câmaras Municipais dos cinco municípios mais populosos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)¹:

| Município | População estimada | % da RMRJ |
|-----------------|----------------------|-----------|
| Rio de Janeiro | 6.747.815 habitantes | 51% |
| São Gonçalo | 1.091.737 habitantes | 8% |
| Duque de Caxias | 924.624 habitantes | 7% |
| Nova Iguaçu | 823.302 habitantes | 6% |
| Niterói | 515.317 habitantes | 4% |

Os sites das Câmaras de Vereadores de cada município foram avaliados 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 7 e 23.out.2020 e revelou **graves violações à Lei de Acesso a Informação e à Lei da Transparência** (Lei Complementar n. 131/2009), que compõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

São **violações que impedem a sociedade de fazer o controle social** das atividades das chamadas casas do povo. Em alguns casos há publicidade, mas não há

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.



transparência -- trata-se de má prática na prestação de informações que dificultam o acesso a informação, de forma a inviabilizar o monitoramento cidadão.

Três das cinco Câmaras não divulgam em tempo real sua execução orçamentária detalhada, contrariando frontalmente a Lei da Transparência. Os Legislativos de Duque de Caxias e Niterói se limitam a publicar os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) quadrimestralmente. Em Nova Iguaçu, os dados são publicados mensalmente, sem detalhes.

No município de Niterói, só é possível realizar pedidos à Câmara de Vereadores de forma presencial. Para utilizar o serviço de informação ao cidadão da Casa é necessário imprimir um formulário, preenchê-lo à mão e entregar pessoalmente na instituição, o que contraria o art. 10, § 2º da LAI.

Há problemas graves ainda em relação à atualização das informações. O site da Câmara de Duque de Caxias, além de não disponibilizar uma lista com o nome e o cargo de todos os servidores, não atualiza as informações sobre remuneração de cada cargo desde 2017, mesmo diante do que determinam o art. 7º, inciso IV e o art. 8º, § 3º, inciso VI da LAI, que estabelecem a obrigação de manter as informações atualizadas.

2. Diagnóstico

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

Apenas as Câmaras Municipais do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias regulamentaram a LAI através da [resolução da mesa diretora nº 9695/2018](#) e da [resolução nº 2.394/2012](#) respectivamente. A regulamentação é uma exigência da LAI (Art. 45) e serve para estabelecer maior clareza sobre os procedimentos de acesso a informações no órgão.

Todas as Casas Legislativas dos cinco municípios analisados afirmam ter Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), mas em Niterói não há alternativa eletrônica e em Duque de Caxias ele é realizado através da Ouvidoria da casa, que estava fora do ar durante todo o período da análise. Desta forma, nenhuma cumpre o que determina o art. 10, § 2º da LAI.

Em Nova Iguaçu, o serviço não estava dentro do Portal da Transparência da Câmara de Vereadores; mas foi possível achá-lo após busca na internet. Somente a Câmara Municipal de São Gonçalo apresenta relatório com informações estatísticas dos pedidos realizados no e-SIC - outra exigência presente na Lei de Acesso (Art. 30).

Tabela 1. Serviços de acesso a informação

| Câmara Municipal | Regulamentou a LAI? | Tem SIC? | É possível realizar o pedido online? | Relatórios estatísticos do SIC |
|------------------|---------------------|----------|--------------------------------------|--------------------------------|
| Rio de Janeiro | Sim | Sim | Sim | Não |
| São Gonçalo | Não | Sim | Sim | Sim |
| Duque de Caxias | Sim | Sim | Fora do ar | Não |
| Nova Iguaçu | Não | Sim | Sim | Não |
| Niterói | Não | Sim | Não | Não |



b. Portais de Transparência

Embora todas as cinco Câmaras tenham um Portal da Transparência, **três delas não apresentam a execução orçamentária detalhada em tempo real**, descumprindo a Lei da Transparência. A Câmara de Duque de Caxias publica apenas os RGFs a cada quadrimestre, e ainda assim o mais recente é de 2019. A situação é semelhante na Câmara de Niterói, que também só publica os RGFs (ao menos já disponibiliza o do 1ª quadrimestre de 2020) e balancetes mensais. Nova Iguaçu publica mensalmente a execução orçamentária, mas apenas de forma consolidada; a mais recente atualização é de agosto.

A Câmara Municipal do Rio exibe a execução orçamentária com certo grau de detalhamento, mas não é possível consultar meses anteriores; apenas o acumulado até a data em que se faz a consulta. Na de São Gonçalo, por sua vez, há opções de consulta por período e as tabelas têm camadas de informação que permitem rastrear o gasto até o credor.

Além da contrariedade em relação à Lei da Transparência, os Portais de Transparência apresentam problemas de tecnologia. O da Câmara de Niterói é hospedado em um endereço externo, diferente do site da Câmara. Essas características geram preocupação quanto à segurança das informações ali apresentadas, que não ficam sob a guarda direta do órgão, além de comprometer a credibilidade das informações. Não há informações sobre os arquivos antes de serem baixados (metadados).



Tabela 2. Portais da Transparência

| Câmara Municipal | Tem Portal da Transparência? | Exibe a execução orçamentária em tempo real? | Principais problemas | Destaques positivos |
|-------------------------|-------------------------------------|---|--|---|
| Rio de Janeiro | Sim | Sim | Só exibe a execução orçamentária acumulada até o período da consulta; não é possível ver dados por mês. | Fácil navegação e interface parecida com o Portal da Transparência do Governo Federal |
| São Gonçalo | Sim | Sim | Funciona melhor no navegador Firefox. Servidor lento e muitas vezes fora do ar | Fácil navegação. Possibilidade de baixar os dados em formato aberto (.csv) |
| Duque de Caxias | Sim | Não | Última atualização dos dados foi em 2019, arquivos em formato fechado (.pdf) | |
| Nova Iguaçu | Sim | Não | Arquivos em formato fechado (.pdf) e sem metadados. | |
| Niterói | Sim | Não | Url redireciona para um endereço fora do portal da Câmara de Vereadores, arquivos em formato fechado (.pdf). | |



c. Divulgação de contratos

A **Câmara de Duque de Caxias é a única entre as cinco que não possui uma seção em seu site dedicada aos contratos** executados pela Casa. As informações sobre eles estão disponíveis apenas dentro dos arquivos de homologação de cada licitação concluída, em desacordo com o art. 5º da LAI, segundo o qual o acesso às informações deve ser garantido mediante procedimentos objetivos e ágeis.

Realizar **buscas por contratos é tarefa difícil na maioria das Câmaras**. Em Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Niterói, não há essa opção: é necessário abrir cada documento (PDF) para saber informações básicas como o fornecedor contratado, o objeto da contratação e a data em que foi firmado. É difícil, portanto, localizar contratos específicos ou verificar se uma mesma empresa firmou quantidades anormais de contratos com o Legislativo em dado período de tempo, por exemplo.

As Câmaras carioca e gonçalense têm as condições mais próximas das ideais. No caso do Rio de Janeiro, embora o formulário de busca seja limitado (tem apenas campos para pesquisar por empresa contratada, ano, número de processo, situação e tipo de licitação), os resultados exibem resumos com informações básicas de cada contrato e as informações podem ser exportados em formato de planilha eletrônica, o que facilita a análise. Para ser ideal, a lista deveria exibir o CNPJ da empresa contratada.

Na Câmara de São Gonçalo, o cidadão pode fazer a busca usando diversos critérios, incluindo faixa de valores e presença de aditivos ou reajustes. O resultado da pesquisa é exportável para planilha eletrônica e contém informações básicas, incluindo o CNPJ do fornecedor. O único porém é a ausência da descrição do objeto do contrato nos resultados.

Somente duas Câmaras - São Gonçalo e Niterói - disponibilizam a íntegra dos contratos. No restante, há apenas o extrato do contrato, com informações básicas (às vezes, falta inclusive isso - o Legislativo carioca não inclui o CNPJ do fornecedor). A Lei de Acesso é bastante clara ao determinar, em seu art. 8º, inciso IV, que os órgãos devem divulgar os contratos.

Apenas Rio de Janeiro e de São Gonçalo possuem informações sobre os contratos antes de o arquivo ser aberto (metadados). Em nenhuma delas é possível automatizar a coleta das informações através de uma API, ou seja, todas descumprem o disposto no Art. 8º, § 3º, inciso III da regra, não possibilitando o

acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Tabela 3. Contratos

| Câmara Municipal | Possui seção específica para contratos? | Disponibiliza íntegra dos contratos? | Metadados antes de abrir os arquivos? | Principais Problemas |
|-------------------------|--|---|--|---|
| Rio de Janeiro | Sim | Não | Sim | Falta o CNPJ das empresas contratadas. |
| São Gonçalo | Sim | Sim | Sim | Portal funciona melhor em navegadores Firefox |
| Duque de Caxias | Não | Não | Não | Os dados estão disponíveis apenas nos temos de homologação das licitações concluídas. |
| Nova Iguaçu | Sim | Não | Não | Faltam informações sobre os arquivos antes de eles serem baixados. |
| Niterói | Sim | Sim | Não | URL redireciona para outro endereço. Faltam informações sobre os arquivos antes de eles serem baixados. |



d. Recursos Humanos

Somente as Câmaras Municipais de São Gonçalo e de Nova Iguaçu divulgam a remuneração individualizada de seus servidores; esta última, porém, não atualiza os dados desde 2019. As do Rio de Janeiro e de Niterói apresentam, em arquivos separados, a lista dos servidores com os respectivos cargos e as remunerações correspondentes a cargos e funções. Para ter uma ideia parcial do quanto cada servidor recebe em termos brutos, é preciso cruzar as informações em diferentes arquivos PDF. No caso de Niterói, a lista de servidores mais atual é de fevereiro de 2020.

O caso mais preocupante é o da Câmara de Duque de Caxias, que não divulga a relação nominal dos servidores da casa (só é possível fazer uma busca por nome). Há apenas os padrões de vencimento, atualizados pela última vez em 2017.

Tabela 4. Servidores

| Câmara Municipal | Divulga a relação nominal dos servidores | Divulga a remuneração individual dos servidores | Principais problemas |
|-------------------------|---|--|--|
| Rio de Janeiro | Sim | Não | A lista de servidores com os respectivos cargos e a lista de remuneração correspondentes ao cargo estão em arquivos separados. |
| São Gonçalo | Sim | Sim | |



| | | | |
|-----------------|-----|-----|--|
| Duque de Caxias | Não | Não | As informações de remuneração e quantidade de servidores por cargo estão desatualizadas deste 2017. |
| Nova Iguaçu | Sim | Sim | Última atualização foi em dezembro de 2019. Não há informações sobre os anos de 2017 e 2018. |
| Niterói | Sim | Não | Na relação nominal de servidores, não há os códigos dos cargos, apenas o nome do cargo. Última atualização foi em fevereiro de 2020. |



3. Conclusão

A avaliação mostra que, **com oito anos de Lei de Acesso em vigor e outros 11 de Lei da Transparência**, Câmaras Municipais dos cinco municípios mais populosos de uma das principais Regiões Metropolitanas do país ainda falham em cumprir os requisitos mínimos das regras. Desta forma, **mais de 10 milhões de cidadãos e cidadãs fluminenses estão com seu direito de acesso a informações públicas seriamente prejudicado**.

É de se esperar que, ao se dar ao trabalho de regulamentar a Lei de Acesso a Informação, um órgão público tomará providências para cumpri-la minimamente. As Câmaras do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias mostram que a premissa é falsa.

Ambas exibem problemas de transparência: da não disponibilização da íntegra de contratos a um Portal de Transparência que sequer poderia receber esse nome, considerando que só traz RGFs até 2019 e não divulga ativamente o nome dos servidores e os seus salários individualizados. No caso de Caxias, nem mesmo o protocolo eletrônico de pedidos de acesso a informações funciona.

Nas Casas que não regulamentaram a LAI, buracos ainda mais fundos. Destaque para Niterói, que não tem um Serviço de Informação ao Cidadão on-line e cujo Portal da Transparência é hospedado em um domínio fora do site da casa. Nova Iguaçu, por sua vez, deixou de atualizar os dados de seus servidores em dezembro de 2019.

São Gonçalo apresenta o menor grau de problemas graves, ao possibilitar o download de informações sobre contratos e execução orçamentária detalhada em formato aberto.



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

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



6

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

7

Estabelecer e garantir o funcionamento de um canal on-line para recebimento e resposta a pedidos de acesso a informações com base na LAI