

Transparência em Câmaras Municipais



Opacidade domina os Legislativos dos 5 municípios mais populosos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Análise e redação: 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 Belo Horizonte (RMBH)¹:

Município	População estimada	% da população RMBH
Belo Horizonte	2.521.564 habitantes	47%
Contagem	668.949 habitantes	12%
Betim	444.784 habitantes	8%
Ribeirão das Neves	338.197 habitantes	6%
Santa Luzia	220.444 habitantes	4%

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 e 30.out.2020 e revelou que apesar de todas possuírem portal da transparência, **nenhuma das Câmaras pesquisadas regulamentou a Lei de Acesso a Informação**. A regulamentação é uma exigência da LAI (art. 45) e serve para estabelecer maior clareza sobre os procedimentos de acesso a informações, de atualizações e no órgão.

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.



A falta de regulamentação é uma violação que se reflete na **indisponibilidade e desatualização dos dados das Câmaras**. Em todas, o cidadão precisa dedicar algum esforço de investigação para chegar aos dados de execução orçamentária, que em Belo Horizonte, Contagem e Santa Luzia não são divulgados diariamente, contrariando a Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009).

Três das cinco Câmaras não apresentam relatórios estatísticos dos pedidos realizados pelo Serviço de Informação do Cidadão (e-SIC) - outra exigência presente na Lei de Acesso a Informação (Art. 30). A Casa Legislativa de Santa Luzia se destaca por permitir a consulta aos pedidos já realizados e às respostas do órgão.



2. Diagnóstico

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

Nenhuma das Câmaras pesquisadas regulamentou a Lei de Acesso a Informação. A Câmara Municipal de Belo Horizonte apenas instituiu a Ouvidoria na Casa como responsável por gerenciar os pedidos de informação, através da deliberação 5/2013, mas não tratou da transparência ativa ou da aplicação de sigilo sobre informações.

As Câmaras Municipais de Contagem e Betim baseiam a aplicação das atividades de transparência no decreto estadual n. 45.969/12, que regulamenta a LAI no Executivo do estado de Minas Gerais; já as de Ribeirão das Neves e Santa Luzia não mencionam qualquer tipo de regulamentação.

Todas as cinco Câmaras analisadas têm Serviço de Informação ao Cidadão de forma eletrônica, mas apenas Ribeirão das Neves e Santa Luzia apresentam relatórios estatísticos dos pedidos realizados no portal. Na de Santa Luzia é possível consultar os pedidos já realizados e as respostas do órgão.

Tabela 1. Regulamentação da LAI e SIC

Câmara Municipal	Regulamentou a LAI?	Tem SIC?	É possível realizar o pedido online?	Relatórios estatísticos do SIC
Belo Horizonte	Não	Sim	Sim	Não
Contagem	Não	Sim	Sim	Não
Betim	Não	Sim	Sim	Não
Ribeirão das Neves	Não	Sim	Sim	Sim
Santa Luzia	Não	Sim	Sim	Sim



b. Portais de Transparência

Todas as cinco Câmaras Municipais analisadas possuem portal da transparência, mas nenhuma oferece praticidade na consulta a seus gastos. Em todas, o cidadão precisa dedicar algum esforço de investigação para chegar aos dados de execução orçamentária diária cuja divulgação é obrigatória, segundo a Lei da Transparência.

Em Belo Horizonte, o primeiro clique leva a uma página com a execução por elemento de despesa consolidada por mês em arquivos PDF. Tudo em desacordo com a LAI, segundo a qual os dados devem ser disponibilizados em formato aberto, e com a Lei da Transparência, que determina a divulgação de dados diários de receitas e despesas.

Nessa mesma página, há um link sem muito destaque (“Despesas”) que leva a outro link, no qual há, enfim, a execução diária da despesa. Mas ela é feita de forma burocrática, sem possibilidade de baixar uma base única que contenha a íntegra dos dados - é preciso baixar ao menos três ou quatro planilhas e cruzá-las, para ter uma base que reúna grupo da despesa, elementos de despesa, CPF/CNPJ e nome de credores, nº de empenho, fonte de recursos, data da execução e montantes empenhado, liquidado e pago.

Em Contagem e Santa Luzia, não foi sequer possível determinar se a divulgação é feita diariamente: na primeira, a busca deu erro em diversas vezes. Em Santa Luzia, a consulta não exhibe resultados, tampouco o download de dados abertos supostamente existente. Apenas os demonstrativos mensais da execução até julho/2019 estavam disponíveis. Mesmo assim, a Câmara de Santa Luzia se destaca por ser a única que permite a automatização de uma coleta através de um API.

Ribeirão das Neves hospeda seu Portal de Transparência em um site externo; ao abri-lo pela primeira vez, é preciso usar uma caixa de busca para localizar a Câmara e seus dados. Embora não seja uma violação de leis, a prática compromete a credibilidade dos dados e torna o acesso a eles mais difícil do que o necessário. A planilha de execução diária das despesas oferecida tem o mérito de exibir informações em linguagem simples para descrever o gasto, mas faltam informações como grupo e elemento de despesa, por exemplo.



Betim é o caso com menor grau de problemas. O Portal de Transparência exige mais cliques do que o necessário para chegar aos dados diários da execução da despesa, mas a consulta é simples e pode ser feita por período, credor e elemento de despesa. O único e grande porém: não é possível baixar os dados.

A de Belo Horizonte é a única que indica a frequência de atualização de dados. Tanto na Câmara Belo Horizonte como na de Betim o link que direciona para o e-SIC não está no portal da transparência e faz parte de serviços de ouvidoria.

Tabela 2. Portais da Transparência

Câmara Municipal	Tem Portal da Transparência?	Principais problemas	Destaques positivos
Belo Horizonte	Sim	Dados da execução da receita e despesa disponíveis em PDF ou forma burocrática. Não exibe link para o e-SIC.	O portal indica o dia da atualização dos dados.
Contagem	Sim	A consulta de licitações e das receitas e despesas dá erro. Não exibe link para o e-SIC.	Não há.



Betim	Sim	A busca por contratos e licitações só conta com filtro por ano. O e-SIC fica fora do portal da transparência e faz parte do Centro Integrado de Apoio ao Cidadão. Os dados e os metadados não estão em formato aberto.	Não há.
Ribeirão das Neves	Sim	Portal hospedado em um serviço externo que em algumas consultas demonstrou instabilidade.	Não há.
Santa Luzia	Sim	Relatórios de Gestão Fiscal disponíveis somente até julho/2019. Busca sobre os servidores da Casa e os seus cargos estava indisponível durante a análise.	Disponibiliza uma API para realizar consulta dos dados. Permite buscar em licitações e contratos a partir de diversos parâmetros.

c. Divulgação de contratos

Todas as Casas possuem espaço específico nos sites para divulgação dos contratos. Mas somente a de Santa Luzia permite o download de uma base de dados ou lista com as informações básicas dos contratos, se destacando por oferecer recursos de automatização de coleta dessas informações - ferramentas úteis para o controle social e exigidas pela LAI (art. 8º, §3º, incisos II e III).



A Câmara de Ribeirão das Neves fica um passo atrás: não oferece uma lista de contratos relativos a um determinado período de tempo, como as demais; é necessário realizar uma busca por CPF, CNPJ, nome do fornecedor ou número do contrato - informações que não são de conhecimento prévio do cidadão, necessariamente - para obter qualquer relação de contratos.

Além de Ribeirão das Neves, outras duas Câmaras oferecem mecanismos de busca de contratos. A de Contagem, a exemplo de Ribeirão, tem limitações: exige o preenchimento de um *captcha* antes, o que contraria o art. 8º, § 3º, inciso III da LAI, segundo o qual os sites devem possibilitar “o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”. A de Santa Luzia oferece uma busca a partir de vários critérios, como data, modalidade de licitação e categorias, além de palavra-chave.

Somente a Câmara Municipal de Betim e a de Santa Luzia disponibilizam os contratos na íntegra, mas eles estão em arquivos de imagens digitalizadas que não permitem a busca por palavras dentro do documento. No restante, em Belo Horizonte e Contagem há apenas o extrato dos contratos das Casas Legislativas, com informações básicas e sem acesso à íntegra dos documentos.

Tabela 3. Contratos

Câmara Municipal	Possui seção específica para contratos?	Metadados antes de abrir os arquivos?	É possível automatizar a coleta?	Principais Problemas
Belo Horizonte	Sim	Sim	Não	Não disponibiliza os contratos na íntegra. Os últimos dados disponíveis são de junho/2020.



Contagem	Sim	Sim	Não	Não disponibiliza os contratos na íntegra.
Betim	Sim	Sim	Não	Só permite a busca por ano. Os contratos encontrados estão em PDF como imagens digitalizadas.
Ribeirão das Neves	Sim	Não	Não	É necessário inserir algum argumento na busca (como CPF, CNPJ, nome do fornecedor ou número do contrato). Não é possível verificar todos os contratos existentes.
Santa Luzia	Sim	Sim	Sim	Os contratos encontrados estão em PDF como imagens digitalizadas.



d. Recursos Humanos

Todas as cinco Câmaras Municipais divulgam a remuneração individual de seus servidores, mas com restrições de acesso e uso. Em Betim e Santa Luzia, as Casas Legislativas permitem o download dos dados somente em PDF, contrariando a LAI. Ainda assim, é mais do que oferecem Belo Horizonte e Contagem, onde não há possibilidade de baixar as informações em nenhum formato.

No caso de BH, dois agravantes: é preciso clicar no nome de cada servidor listado para ter acesso aos dados de remuneração e só é possível consultar essas informações para os três meses anteriores à busca.

A Câmara de Ribeirão das Neves é a que mais se aproxima do ideal, ao possibilitar o download dos dados de cada mês em formato de planilha eletrônica. Entretanto, exibe apenas o valor líquido da remuneração; para ver os detalhes (salário, benefícios, descontos), é preciso clicar no nome de cada servidor.

Tabela 4. Servidores

Câmara Municipal	Divulga a relação nominal dos servidores	Divulga a remuneração individual dos servidores	Principais problemas
Belo Horizonte	Sim	Sim	Informações sobre vencimentos estão disponíveis somente para os últimos três meses.



Contagem	Sim	Sim	Não permite o download das informações da folha de pagamento em nenhum formato.
Betim	Sim	Sim	Folha de pagamento disponível somente em arquivo fechado (PDF).
Ribeirão das Neves	Sim	Sim	Folha de pagamento disponível em PDF, XLS e DOC.
Santa Luzia	Não - mas é possível consultar na folha de pagamento de cada mês	Sim	Folha de pagamento disponível somente em arquivo fechado (PDF). Consulta de servidores por unidade, cargos ocupados e salários, totalização da folha por unidade e geral estão indisponíveis.



3. Conclusão

O panorama é ruim: como **nenhuma Câmara Municipal avaliada regulamentou a Lei de Acesso a Informação**, a aplicação da regra fica prejudicada nas Casas Legislativas que representam mais de quatro milhões de mineiros que vivem na terceira maior região metropolitana do país. Esses cidadãos não têm clareza sobre a disponibilidade de informações, sua atualização e de como recorrer às negativas de acesso à informação das Câmaras.

Chamam a atenção os problemas na Câmara da capital, Belo Horizonte. Suas despesas diárias não são de fácil acesso e após diversos cliques na página do portal da transparência, é preciso baixar ao menos três planilhas e cruzá-las, para ter uma base que reúna informações úteis para o controle social. Não é possível fazer o download em nenhum formato das informações sobre os servidores e sua remuneração individual, o que dificulta o monitoramento de gastos com pessoal.

O mau exemplo é observado em outras cidades. Em Contagem, a consulta da execução das receitas e despesas retornou erro durante toda a análise, não sendo possível determinar se a divulgação é feita diariamente. O download de informações sobre os servidores e sua remuneração tampouco é viável. A Câmara de Santa Luzia apresenta a mesma indisponibilidade de Contagem em relação aos dados de receitas e despesas. E, embora possibilite baixar informações sobre a remuneração de servidores, só oferece o formato PDF - em contrariedade à LAI.

Mesmo assim, a Câmara de Santa Luzia apresenta uma maior quantidade de informações disponíveis e a possibilidade de obter os arquivos em diversos formatos, inclusive abertos. Ela é a única, por exemplo, a divulgar os pedidos de informação que recebe e as respectivas respostas: uma ferramenta que contribui para a eficiência dos agentes públicos, pois evita pedidos repetidos ao órgão e retrabalho.

A análise mostra, portanto, que as Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte têm muito a melhorar em aspectos básicos de transparência ativa. É fundamental que tais melhorias sejam implementadas com celeridade; só assim a população que as Casas dizem representar pode realizar o controle social e ter clareza sobre as atividades do órgão.



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.



6

Regulamentar a Lei de Acesso a Informação, 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.