

LEIS ORÇAMENTÁRIAS SEM TRANSPARÊNCIA

Dezembro/2021

Estados e governo federal exibem problemas na transparência de projetos de Lei Orçamentária Anual



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

dezembro/2021

DIREÇÃO EXECUTIVA

Manoel Galdino

PESQUISA E REDAÇÃO

Guilherme Ferreira Barbosa, Marina Iemini Atoji

Introdução

Ao menos duas leis - sem contar a Constituição Federal - determinam claramente que as informações sobre o orçamento público devem ser divulgadas de forma ampla, tempestiva e acessível - o que, naturalmente, estende-se aos projetos de LOA (PLOA) apresentados pelo Executivo ao Legislativo aos finais de ano. A mais antiga delas (Lei de Responsabilidade Fiscal) completou 21 anos; a mais nova, 10 anos (Lei de Acesso a Informação). Ainda assim, **nenhuma unidade da federação mantém um link direto e específico para o PLOA 2022 nos sites centrais de seus governos. O mesmo se observa no governo federal:** o site gov.br não tem um link direto e específico para a proposta orçamentária para o ano que vem.

Localizar o PLOA 2022 é **tarefa difícil em 48% das Assembleias Legislativas** - justamente onde a proposta é significativamente alterada até a aprovação, e onde quaisquer projetos de lei deveriam ser de fácil acesso, já que compõem uma das atividades-fim do órgão. Em **três Casas, o texto não foi localizado**.

No Legislativo federal, os sites do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado apresentam acesso fácil à proposta, com link direto a partir dos menus de navegação.

Nos Executivos, **o PLOA não foi localizado em 59% dos portais de transparência estaduais nem no federal**; ele também está **ausente em um terço dos sites de secretarias estaduais** responsáveis por elaborar a proposta. No site do Ministério da Economia, a proposta está disponível, mas o link está escondido no terceiro nível do menu de navegação do site.

A checagem da disponibilidade do PLOA 2022 foi realizada em quatro tipos de fonte nos dias 15 e 16 de dezembro de 2021 e levou em conta sete elementos:

Fonte	Elemento checado
Site central do governo federal, estadual ou distrital	<p>Link direto para PLOA 2022</p> <hr/> <p>Link direto para os orçamentos federal, estaduais/distritais</p>
Portal da Transparência do estado/federal	Link direto para informações sobre orçamento, levando a página que contivesse o PLOA 2022
Site da secretaria/do ministério responsável pela elaboração do PLOA	<p>Banner ou link direto para a PLOA 2022 na página inicial (desconsiderando link para notícias)</p> <hr/> <p>Página com/link para a PLOA 2022</p>
Site da Assembleia Legislativa do estado/do Congresso Nacional/da Câmara dos Deputados/do Senado	<p>Banner ou link direto para a PLOA 2022 na página inicial (desconsiderando link para notícias)</p> <hr/> <p>Busca de matérias legislativas em tramitação por meio dos termos “orçamentária” e/ou “orçamento”</p>

Nenhum site central de governos tem link direto para orçamento

Nenhum dos 26 estados ou o Distrito Federal mantém na página inicial de seus sites centrais (cuja URL é estado.uf.gov.br ou variações) um banner ou link direto

para os respectivos orçamentos anuais ou para o projeto de lei orçamentária de 2022. O mesmo se observa no portal gov.br. Parece não ser considerada uma informação importante o suficiente para constar na porta de entrada digital dos Executivos.

Legislativo: grave cenário de opacidade nos estados

Nas Assembleias Legislativas, foi encontrado um cenário gravíssimo de falta de transparência, especialmente considerando que o PLOA é uma matéria em tramitação na Casa - ou seja, é parte de sua atividade-fim - e que a proposta apresentada pelo governo é modificada e aprovada ali.

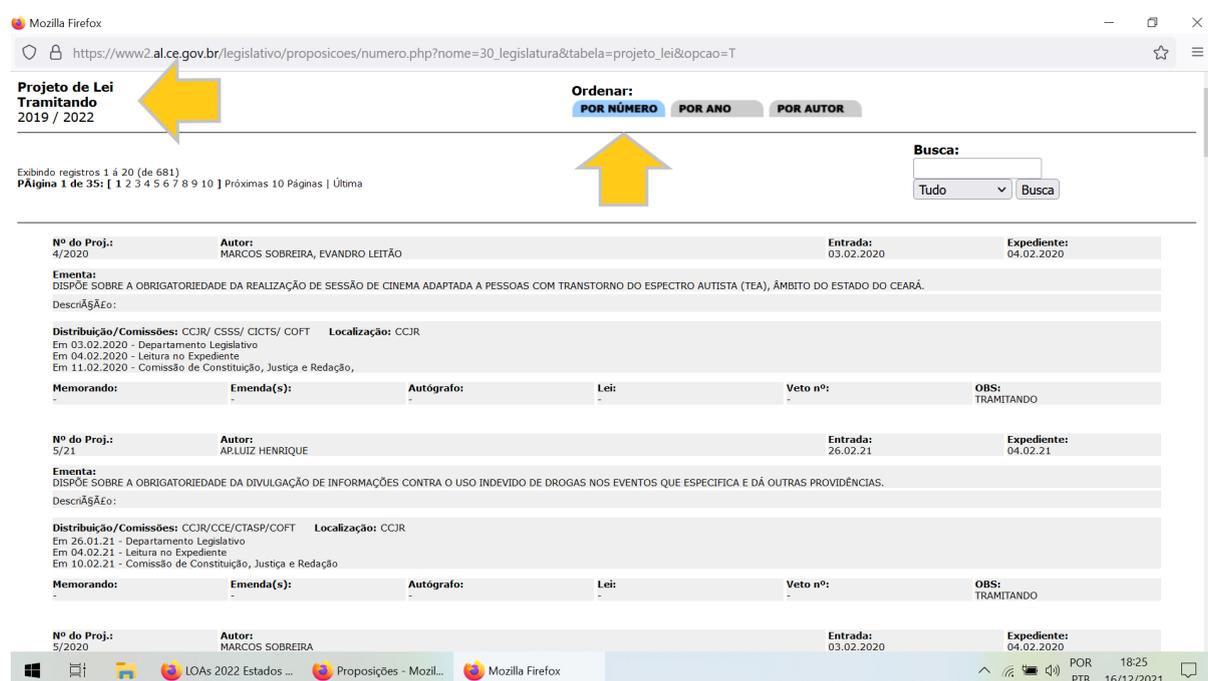
Para localizar o projeto, além da navegação na página inicial, foram usadas as ferramentas de busca em propostas legislativas de cada Casa Legislativa, com as palavras “orçamentária” e “orçamento”, escolhidas por serem intuitivas em relação ao que se pretendia localizar. Quando disponível, aplicaram-se filtros por tipo (Projeto de Lei ou Projeto de Lei Ordinária) e por ano (2021).

O PLOA 2022 não foi encontrado em três Assembleias Legislativas: Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Tocantins. O caso mais grave é o potiguar, em cujo site a única fonte de informações sobre projetos de lei são os Diários Oficiais. É possível fazer busca por data e palavra-chave, mas encontrar a proposta e acompanhar sua tramitação exige a abertura de cada Diário Oficial (em PDF) no qual a palavra-chave tenha sido detectada. Há um menu de navegação “Projetos”, mas não diz respeito a projetos de lei, e sim a iniciativas temáticas desenvolvidas pela Assembleia.

Em 48,1% das Assembleias, o projeto foi localizado, mas com dificuldades. O cidadão precisa acessar as respectivas pesquisas de projetos de lei e saber que deve buscar por “estima a receita” e/ou “fixa as despesas”; a busca por termos mais intuitivos como “orçamento” ou “orçamentária” não mostram resultados.

No Ceará e no Rio de Janeiro, a dificuldade para localizar o PLOA é tão significativa que, na prática, é como se não estivessem disponíveis. Em ambos os casos, as buscas por projetos de lei não são funcionais.

Na AL-CE, quando o usuário ordena os projetos por diferentes critérios (autor, número, ano), a legislatura abarcada pela pesquisa muda (de forma quase imperceptível, no canto superior esquerdo da tela, como mostram as figuras 1 e 2).



Projeto de Lei Tramitando 2019 / 2022

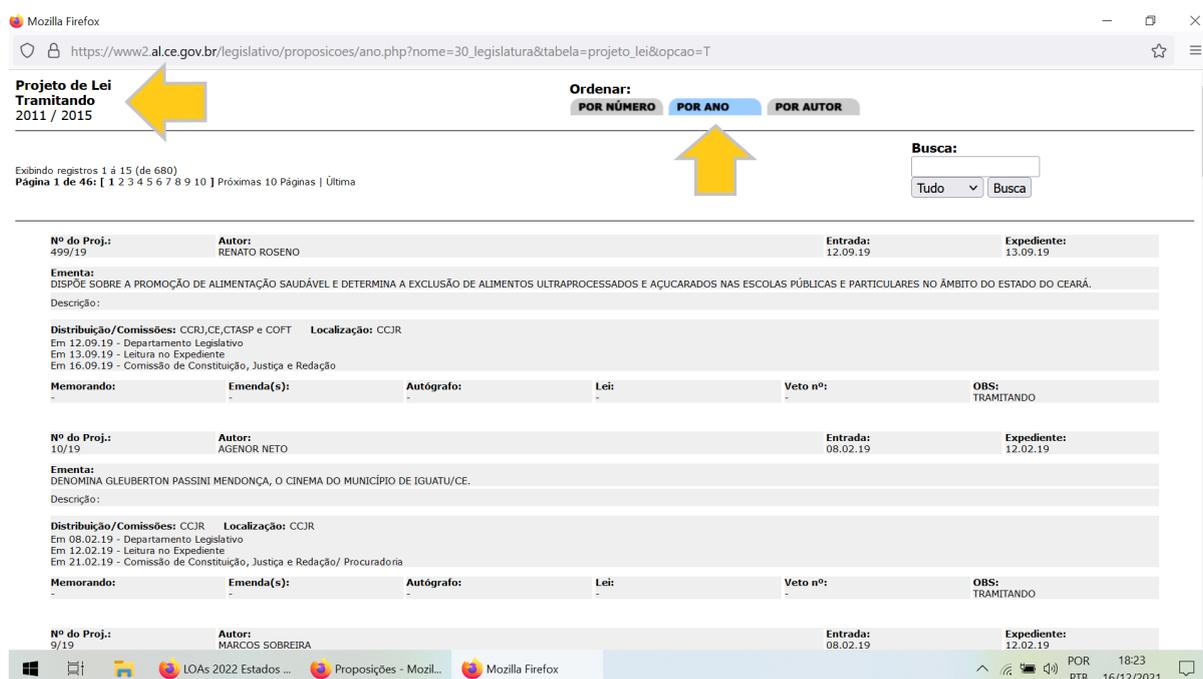
Ordenar: **POR NÚMERO** POR ANO POR AUTOR

Busca: Tudo Busca

Exibindo registros 1 a 20 (de 681)
Página 1 de 35: [1 2 3 4 5 6 7 8 9 10] Próximas 10 Páginas | Última

Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
4/2020	MARCOS SOBREIRA, EVANDRO LEITÃO	03.02.2020	04.02.2020
Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE SESSÃO DE CINEMA ADAPTADA A PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA), ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ.			
Descrição:			
Distribuição/Comissões: CCJR/ C/SSS/ CICTS/ COFT Localização: CCJR			
Em 03.02.2020 - Departamento Legislativo			
Em 04.02.2020 - Leitura no Expediente			
Em 11.02.2020 - Comissão de Constituição, Justiça e Redação,			
Memorando:	Emenda(s):	Autógrafo:	Lei:
-	-	-	-
Veto nº:	OBS:		
-	TRAMITANDO		
Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
5/21	APLUIZ HENRIQUE	26.02.21	04.02.21
Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES CONTRA O USO INDEVIDO DE DROGAS NOS EVENTOS QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.			
Descrição:			
Distribuição/Comissões: CCJR/CCE/CTASP/COFT Localização: CCJR			
Em 26.01.21 - Departamento Legislativo			
Em 04.02.21 - Leitura no Expediente			
Em 10.02.21 - Comissão de Constituição, Justiça e Redação			
Memorando:	Emenda(s):	Autógrafo:	Lei:
-	-	-	-
Veto nº:	OBS:		
-	TRAMITANDO		
Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
5/2020	MARCOS SOBREIRA	03.02.2020	04.02.2020

Figura 1. Busca por projetos de lei na AL-CE. No canto superior esquerdo, observa-se o período coberto pela busca, aberta a partir de link indicado no site. Ao ordenar a lista por ano, o período se altera, como se observa na figura 2.



Projeto de Lei Tramitando 2011 / 2015

Ordenar: **POR NÚMERO** **POR ANO** POR AUTOR

Busca:

Exibindo registros 1 à 15 (de 680)
Página 1 de 46: [1 2 3 4 5 6 7 8 9 10] Próximas 10 Páginas | Última

Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
499/19	RENATO ROSENO	12.09.19	13.09.19
Ementa: DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E DETERMINA A EXCLUSÃO DE ALIMENTOS ULTRAPROCESSADOS E AÇUCARADOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ.			
Descrição:			
Distribuição/Comissões: CCRJ, CE, CTASP e COFT Localização: CCJR			
Em 12.09.19 - Departamento Legislativo			
Em 13.09.19 - Leitura no Expediente			
Em 16.09.19 - Comissão de Constituição, Justiça e Redação			
Memorando:	Emenda(s):	Autógrafo:	Lei:
-	-	-	-
Veto nº:	OBS:		
-	TRAMITANDO		
Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
10/19	AGENOR NETO	08.02.19	12.02.19
Ementa: DENOMINA GLEUBERTON PASSINI MENDONÇA, O CINEMA DO MUNICÍPIO DE IGUATU/CE.			
Descrição:			
Distribuição/Comissões: CCJR Localização: CCJR			
Em 08.02.19 - Departamento Legislativo			
Em 12.02.19 - Leitura no Expediente			
Em 21.02.19 - Comissão de Constituição, Justiça e Redação/ Procuradoria			
Memorando:	Emenda(s):	Autógrafo:	Lei:
-	-	-	-
Veto nº:	OBS:		
-	TRAMITANDO		
Nº do Proj.:	Autor:	Entrada:	Expediente:
9/19	MARCOS SOBREIRA	08.02.19	12.02.19

Figura 2. Busca por projetos de lei na AL-CE após ordenar lista por ano.

A busca textual por nenhum dos termos retorna resultado. Para localizar o PLOA, é necessário conhecer o processo legislativo suficientemente bem para ter a ideia de procurar o texto na página da Comissão de Orçamento e, só assim, encontrá-lo.

Na Assembleia fluminense, só é possível encontrar o PLOA 2022 com o número do projeto em mãos. O dado é encontrado por meio de busca na web, em uma [notícia da própria Alerj](#). Usar a busca textual de proposições retorna uma página de conteúdo confuso, em uma lista que não permite ordenamento ou filtragem (figura 3).

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ - Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro

alerj1n1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/be84760b299af31483256cfa0060ebbb?CreateDocument

Resultado da Pesquisa

	Cadastro de Proposições	Data Publ.	Autor(es)	Comissões
■	→ Distribuição => 20200303166 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20200303166 => Parecer: (FAVORÁVEL A 3490 EMENDAS (84,08%), Distribuição => 20200303166 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20200303166 => Parecer: FAVORÁVEL COMO PRIORIDADE A 530 EMENDAS (12,26%), Distribuição => 20200303166 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20200303166 => Parecer: FAVORÁVEL COM SUBEMENDAS A 61 EMENDAS (1,47%), Distribuição => 20200303166 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20200303166 => Parecer: PELA REJEIÇÃO A 70 EMENDAS (1,69%) com Voto Divergente, Contrário, do Deputado Elomar Coelho	11/12/2020		
■	→ Distribuição => 20190301365 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20190301365 => Parecer: (FAVORÁVEL A 3757 EMENDAS (83,56%) FAVORÁVEL COMO PRIORIDADE A 521 EMENDAS (11,59%) FAVORÁVEL COM SUBEMENDAS A 132 EMENDAS (2,94%) PELA REJEIÇÃO A 86 EMENDAS (1,91%)	12/12/2019		
■	→ Distribuição => 20210304951 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20210304951 => Parecer: (FAVORÁVEL A 4925 EMENDAS (91,39%), Distribuição => 20210304951 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20210304951 => Parecer: FAVORÁVEL COMO PRIORIDADE A 327 EMENDAS (6,07%), Distribuição => 20210304951 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20210304951 => Parecer: PELA PREJUDICABILIDADE A 7 EMENDAS (0,04%), Distribuição => 20210304951 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: MÁRCIO CANELLA => Emenda 20210304951 => Parecer: PELA REJEIÇÃO A 92 EMENDAS (1,73%)	16/12/2021		
■	→ Tramitação de Autógrafo, Envio ao Poder Executivo	14/08/2019		
■	→ Parecer em Plenário => 20200302768 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: MÁRCIO PACHECO => Proposição 2258/2020 => Parecer: CONSTITUCIONALIDADE	19/06/2020		
■	→ Tramitação de Autógrafo, Envio ao Poder Executivo	23/12/2019		
■	→ DISPOE SOBRE A ELABORAÇÃO E A PUBLICAÇÃO DO ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - OCA => 20190300305	29/03/2019	Rosane Felix,Tia Ju,Martha Rocha	Constituição e Justiça Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle
■	→ Redação Final => Comissão de Redação	10/12/2019	Rosane Felix, Tia Ju	
■	→ DISPOE SOBRE A ELABORAÇÃO E A PUBLICAÇÃO DO ORÇAMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - OCA => 20190300794	26/06/2019	Tia Ju	Constituição e Justiça Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle
■	→ DISPOE SOBRE A ELABORAÇÃO E A PUBLICAÇÃO DO ORÇAMENTO DO IDOSO => 20190300306	29/03/2019	Rosane Felix	Constituição e Justiça Assuntos da Criança do Adolescente e do Idoso Orçamento Finanças

Figura 3. Página da ALERJ com resultado de busca de proposições pelo termo “orçamentária”.

Apenas um terço das Assembleias disponibiliza o PLOA 2022 de forma relativamente simples. Os destaques positivos são Paraíba e Santa Catarina, em que há link direto e/ou banner na página inicial do site para a proposta (figuras 4 e 5).

Assembleia Legislativa da Paraíba

www.al.pb.leg.br

COLABORE LINKS ÚTEIS PERGUNTE AO DEPUTADO DOWNLOADS

MULTIMÍDIA

53ª SESSÃO ORDINÁRIA 07/12/...

TV ASSEMBLEIA CLIQUE AQUI E ASSISTA AO VIVO

SESSÕES AO VIVO CLIQUE AQUI PARA OUVIR

SESSÃO ENCERRADA PROGRAMAÇÃO S T Q Q S S D

LDO 2022 CLIQUE AQUI VEJA O PROJETO NA ÍNTEGRA

LOA 2022 CLIQUE AQUI VEJA O PROJETO NA ÍNTEGRA

53ª SESSÃO ORDINÁRIA 07/12/2021

al.pb.gov.br fb.com/assembleiapb

LOA 2022 LOAs em transparê... LOAs 2022 Estados ... Assembleia Legislati...

POR 15:22 PTB 17/12/2021

Figura 4. Página inicial da AL-PB com banner à esquerda da tela para o PLOA 2022.

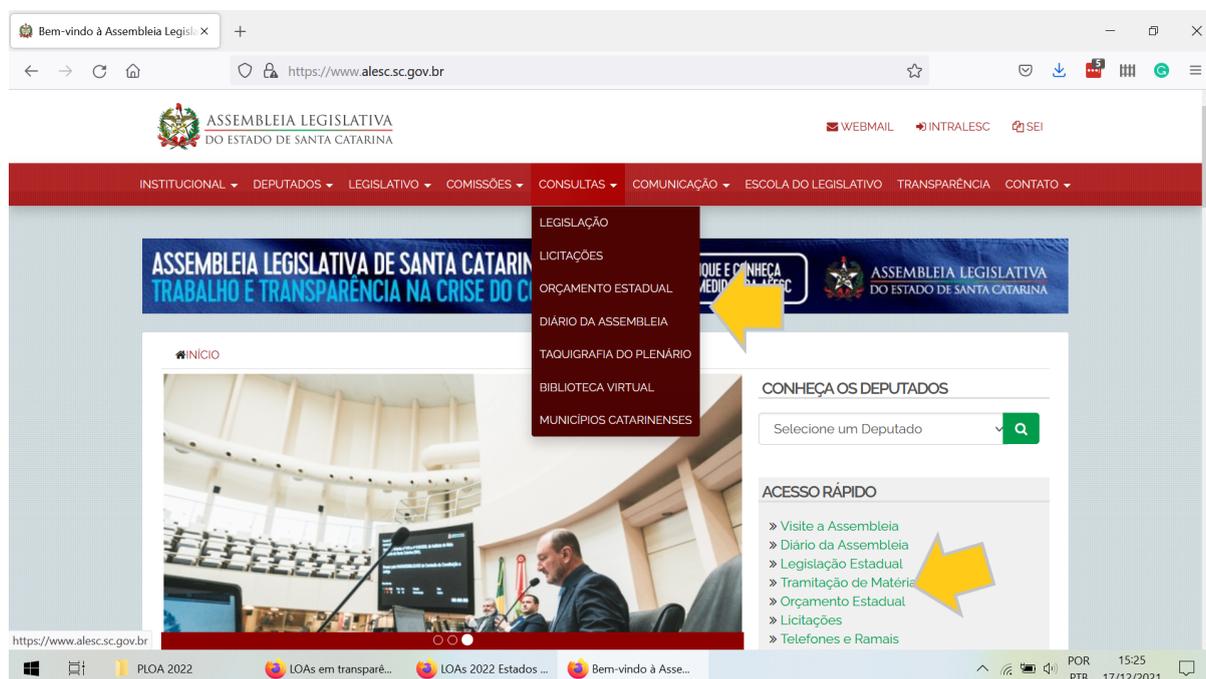


Figura 5. Página inicial da Alesc, mostrando o menu com link “Orçamento estadual” e um box “Acesso Rápido” com o link “Orçamento estadual”

No Paraná e em São Paulo, os sites têm um link para legislação orçamentária em seus menus de navegação sobre atividade legislativa.

Região	PLOA 2022 disponível facilmente	PLOA 2022 disponível com dificuldades	PLOA 2022 indisponível
Brasil	Congresso, Câmara, Senado		
Nordeste	PB, PE, SE	AL, BA, MA, PI	CE*, RN
Norte	PA	AC, AM, AP, RO, RR	TO
Sudeste	MG, SP	ES	RJ*

Centro-Oeste	-	DF, GO, MT	MS
Sul	PR, RS, SC	-	-

** O PLOA está disponível no site, mas a dificuldade para encontrá-lo é extrema*

No Legislativo federal, o acesso ao PLOA 2022 é facilitado: tanto no site do Congresso Nacional quanto nos da Câmara dos Deputados e do Senado há links nos menus de navegação.

Portais da Transparência: maioria sem PLOA 2022

No portal da transparência do governo federal e em 59,2% dos portais de transparência estaduais não foi localizado link para o PLOA 2022.

Apenas Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro disponibilizam de forma simples seus PLOAs 2022 nos respectivos portais de transparência. Destaque para o caso mineiro, que [disponibiliza os dados inclusive em formato aberto para download](#).

Região	PLOA no portal da transparência	PLOA escondido no portal da transparência	Sem PLOA no portal da transparência
Brasil			Governo federal
Norte	-	AM	AC, AP, PA, RO, RR, TO
Nordeste	MA	BA	AL, CE, PB, PE, PI*, RN, SE

Centro-Oeste	DF, MT	GO, MS
Sudeste	MG, RJ	ES*, SP
Sul	PR	RS, SC*

** É possível acessar o PLOA a partir do portal, mas a dificuldade é extrema*

Em dois portais, embora o projeto de lei orçamentária estivesse disponível (no próprio site ou por meio de link para página externa), localizá-lo é difícil. O usuário precisa investigar cada item dos menus de navegação, pois os rótulos usados não indicam claramente onde estão os conteúdos sobre orçamento.

UF	Dificuldade para encontrar PLOA no Portal da Transparência
AM	É preciso deduzir que o link está no menu "Programas e Ações"
BA	É preciso deduzir que o link está no menu "Governo"

No Espírito Santo, no Piauí e em Santa Catarina, embora seja possível chegar ao PLOA 2022 por meio do Portal da Transparência, o grau de dificuldade para encontrar a informação é tão grande que os estados foram colocados entre os que não o disponibilizam.

UF	Dificuldade para encontrar PLOA no Portal da Transparência
ES	O menu "Receitas e orçamentos", mais visível, não traz a informação, que só é encontrada no menu "Receitas", no topo da página. E o PLOA mais atual está no pé da página
PI	É preciso expandir o menu "Outros Serviços" para chegar a uma página com a LOA em vigor. Navegando nos menus dessa página encontra-se link para o PLOA.

SC É preciso deduzir que está sob o menu "Responsabilidade fiscal" e, na página que se abre, é preciso deduzir que está no item "Legislação".

O caso piauiense merece destaque: além do problema na clareza do menu de navegação (é preciso expandir o menu "Outros Serviços", como se vê na figura 6), o link "Leis orçamentárias" leva a uma página da secretaria de Planejamento que lista as Leis Orçamentárias Anuais já aprovadas (figura 7).

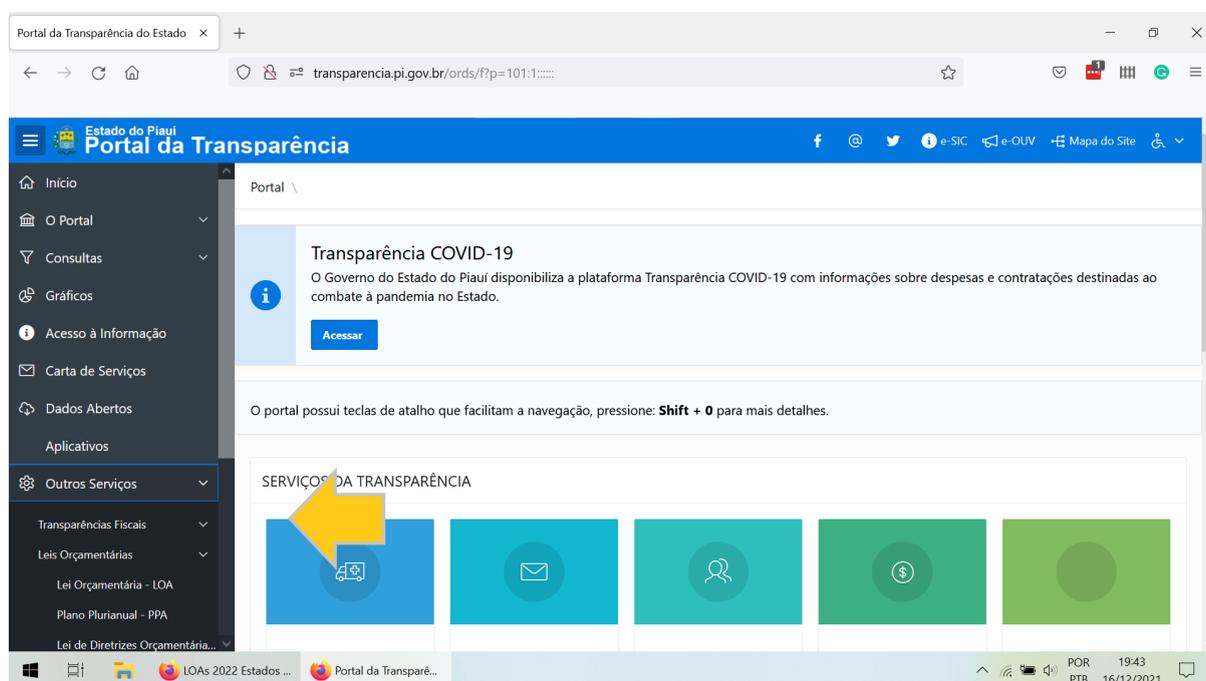


Figura 6. Tela do Portal da Transparência do Piauí. À esquerda, indicado por uma seta amarela, vê-se o menu "Outros Serviços" e o item "Leis Orçamentárias"

Se o usuário for insistente, verá que o menu lateral esquerdo dessa página apresenta um item "Instrumentos de planejamento", onde se encontra um link "PLOA" (figura 7).

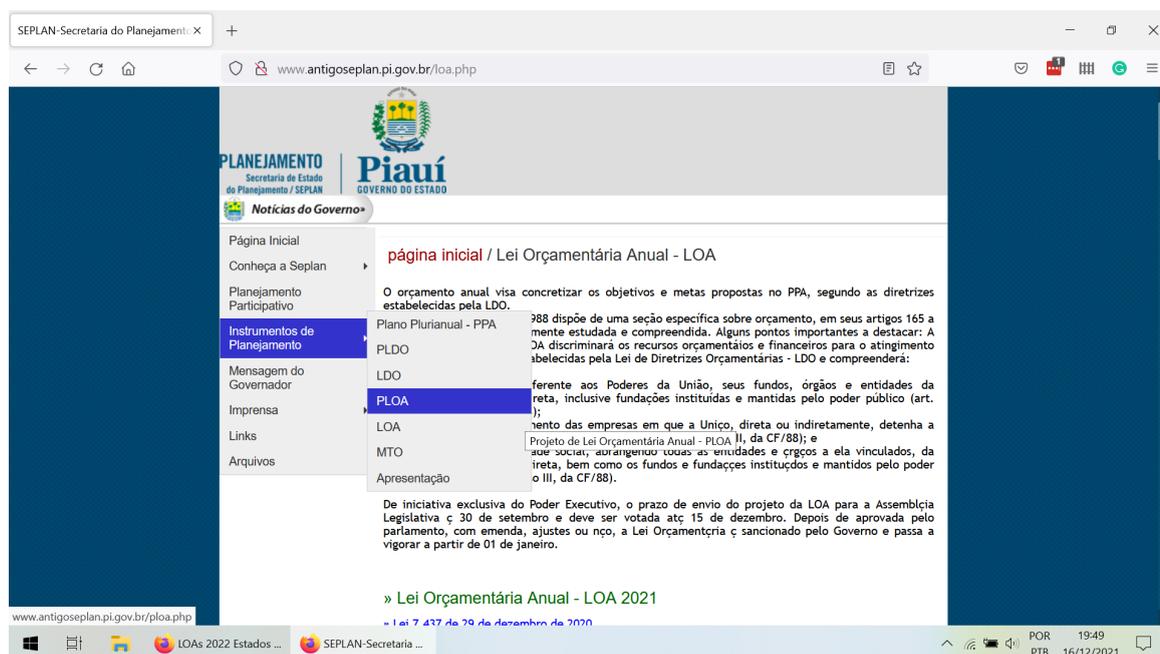


Figura 7. Página da Secretaria de Planejamento do Piauí com a LOA de 2021 e o menu lateral esquerdo expandido, mostrando o link para o PLOA.

Sites dos órgãos competentes para elaboração do PLOA: situação melhor

O panorama nos sites do Ministério da Economia e das secretarias responsáveis pela elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual é ligeiramente melhor: apenas um terço dos estados não disponibiliza os respectivos PLOAs 2022. Só três secretarias, entretanto, mantêm banner específico ou link direto para a proposta na página inicial: Bahia, Rondônia e São Paulo.

Região	PLOA 2022 disponível no site do órgão competente	PLOA 2022 escondido no site do órgão competente	PLOA 2022 indisponível no site do órgão competente
Brasil		Governo federal	
Nordeste	BA, CE, MA, PE, PI		AL, PB, RN, SE

Norte	AM, PA, RO, RR		AC, AP, TO
Sudeste	ES, MG, SP	RJ	-
Centro-Oeste	MT	DF	GO, MS
Sul	RS	PR, SC	

No Ministério da Economia, é preciso explorar o menu de navegação. Ao chegar ao item “Assuntos”, localiza-se (não de imediato) o item “Planejamento e Orçamento” e, então, o link “Orçamento” (figura 8).

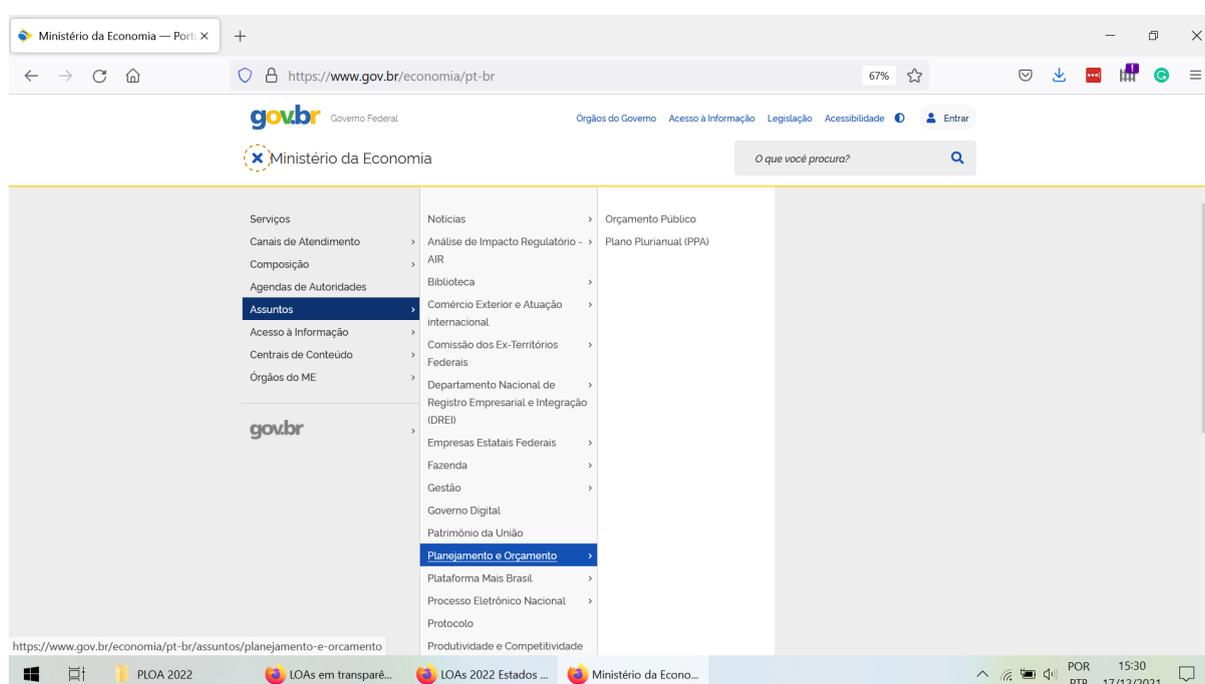


Figura 8. Menu de navegação do site do Ministério da Economia. O link “Orçamento Público” está no terceiro nível.

Em três estados (Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina) e no Distrito Federal, também há dificuldades para encontrar o PLOA 2022 nos sites das secretarias. Destaque para este último caso: há uma página no site da Secretaria de Economia com o projeto, mas ela só é localizada por meio de busca na web; não há um link nos menus de navegação que levem a essa página.

UF	Dificuldade para encontrar PLOA no site do órgão
BR	É preciso investigar dois níveis do menu de navegação do site até encontrar o link "Orçamento"
RJ	É preciso acessar o menu de navegação do site e clicar em "Portais" para encontrar o Portal do Orçamento e Planejamento
DF	A página só é encontrada por meio de busca na web; não há link nos menus de navegação ou banners que levem a ela
PR	É preciso acessar o menu "Transparência" e clicar em "Orçamento estadual" (em uma lista grande de links) para chegar à página do Portal da Transparência que contém a informação
SC	É preciso encontrar o link "Planejamento Orçamentário" em um box na página inicial e depois deduzir que está em um menu "Legislação"

Conclusão e recomendações

A análise abordou o mínimo: a disponibilização, de forma simples e direta, da íntegra da proposta orçamentária de maneira a permitir o acompanhamento de sua tramitação no Legislativo. Não chega sequer a avançar na questão da acessibilidade desse conteúdo à maioria da população - tradicionalmente baixa para pessoas não familiarizadas com a linguagem e a organização da administração pública.

Já seria desastroso observar um único caso que fosse de falha nesse campo mais básico, considerando a relevância do projeto de lei orçamentária, a obrigação legal do Estado de garantir a participação social na sua elaboração e o princípio constitucional da publicidade. Constatar a falta generalizada de transparência sobre o documento nos estados, portanto, é trágico.

O ideal é que, enquanto o Projeto de Lei Orçamentária mais atual estiver em análise, tanto Executivos quanto Legislativos de todos os níveis exibam, em área de destaque de seus sites, links diretos para uma página que contenha o PLOA e permita acompanhar sua tramitação.

Após a aprovação da proposta, os órgãos devem manter, também em área de destaque, um link direto para uma página que contenha as Leis Orçamentárias Anuais na maior série histórica possível e onde se concentrem eventuais medidas de abertura de créditos adicionais aprovadas ao longo do ano relativas a cada LOA.