



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

TRANSPARÊNCIA NO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE ALAGOAS

Relatório da Equipe do Projeto

Portaria PGJ nº 851, de 14 de julho de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
NÚCLEO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO/CAOP

Avenida Fernandes Lima, nº 1.018, Farol, Maceió / AL.

nudepat@mpal.mp.br

Alfredo Gaspar de Mendonça Neto
Procurador-Geral de Justiça

Márcio Roberto Tenório de Albuquerque
Subprocurador-Geral Administrativo-Institucional

Sérgio Rocha Cavalcanti Jucá
Subprocurador-Geral Judicial

Lean Antônio Ferreira de Araújo
Corregedor-Geral do Ministério Público

José Artur Melo
Ouvidor-Geral do Ministério Público

Equipe responsável:

José Carlos Silva Castro
Promotor de Justiça
Coordenador do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público

Andreza Galindo Alves de Queiróz
Analista do MP - Gestão Pública
Gerente do Projeto

Victor Hugo Lessa Pierre
Analista do MP - Gestão Pública

Design Gráfico:

Thiago Henrique Ferreira
Assessor Técnico

Maceió, outubro de 2017.

Introdução

Trata-se de relatório dos resultados do projeto “Transparência no Legislativo Municipal em Alagoas”, o qual buscou investigar a situação dos municípios no tocante à transparência do legislativo municipal.

Assim, o objetivo do projeto foi apontar o panorama dos portais eletrônicos do legislativo municipal alagoano a partir do uso da métrica desenvolvida pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA na avaliação da transparência dos portais dos Poderes Legislativos municipais no estado de Alagoas.

Nesse sentido, sublinha-se que o projeto fundamentou-se no objetivo estratégico nº 2, que busca defender a probidade na gestão pública. Para tanto, a estratégia relacionada é a nº 2.2, cujo objetivo é aprimorar a responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa e a iniciativa estratégica relacionada é a nº 2.2.4, que pretende integrar a atuação dos órgãos ministeriais de apoio e de execução na área de defesa do patrimônio público.

Além disso, o projeto também teve o propósito de contribuir para a Ação 1 de 2016 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), do Ministério da Justiça, com a finalidade de aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro e da corrupção.

Cabe mencionar que a ENCCLA foi Instituída em 2003, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública e é composta por mais de 70 órgãos, dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil os quais atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Ou seja, tal estratégia conta com a soma da expertise de diversos parceiros em prol do Estado brasileiro, o que representa um fator chave na prevenção dos crimes listados anteriormente.

A avaliação da transparência dos portais eletrônicos dos Poderes Legislativos municipais dá seguimento à avaliação da transparência iniciada em 2015, que foi iniciada com a avaliação dos portais do Poder Executivo dos estados e municípios.

De modo geral, historicamente a corrupção sempre esteve presente no seio da administração pública brasileira e, nos últimos anos, as ações voltadas à transparência no setor público foram intensificadas, principalmente em razão do desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação.

Por isso, a ausência de transparência nas instituições públicas do estado de Alagoas merece atenção, pois o desvio de recursos públicos impacta negativamente na

promoção de políticas públicas capazes de reduzir as mazelas vivenciadas pela sociedade e melhorar as posições dos indicadores socioeconômicos deste estado.

Especificamente no tocante aos indicadores sociais no estado de Alagoas, sublinham-se os índices de desenvolvimento humano, de educação, de longevidade e renda, uma vez que eles são muito baixos quando comparados ao desempenho da maior parte dos demais estados brasileiros. Isso inclusive reflete a dificuldade da população alagoana no acesso às políticas públicas e dificulta, dentre outros fatores, o exercício da cidadania e de uma maior participação social nas decisões que afetam o interesse público.

Por essa razão, o projeto “Transparência no legislativo municipal em Alagoas” foi idealizado e buscou investigar o cumprimento da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) no âmbito dos poderes legislativos municipais, especificamente por meio da verificação e análise dos níveis de transparência apresentados pelos portais eletrônicos das Câmaras de Vereadores do estado de Alagoas.

O levantamento apresenta um retrato atualizado da situação dos portais eletrônicos do legislativo municipal alagoano e, com isso, oferece subsídios para o alcance das metas definidas no Planejamento Estratégico do MPAL e, também, para a efetivação da Ação nº 1/2006 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, a qual demanda a avaliação da transparência nos poderes Legislativo (3 esferas), Judiciário (esfera Federal e Estadual), Ministério Público (esfera Federal e Estadual) e Tribunais de Contas (esfera Federal, Estadual e Municipal).

Cabe salientar que a ação mencionada acima está relacionada ao objetivo estratégico da ENCCLA que busca aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro e da corrupção.

No mesmo sentido, o levantamento também se destina ao planejamento das ações relacionadas ao cumprimento da iniciativa estratégica 2.2.7 do Planejamento Estratégico do Ministério Público de Alagoas, a qual trata da promoção das medidas judiciais ou extrajudiciais tendentes a possibilitar a fiscalização das contas públicas dos Municípios do Estado de Alagoas.

Dessa forma, para atender aos objetivos traçados, a investigação dos portais eletrônicos do legislativo municipal alagoano seguiu os critérios indicados pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, conforme descrito na metodologia a seguir.

Metodologia

A metodologia utilizada no projeto encontra-se descrita no relatório descrito no anexo 1, consolidado pelo CNMP, que retrata os resultados da Ação nº 1/2006 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, sendo importante sublinhar que o referido relatório limita-se à avaliação dos poderes legislativos municipais e estaduais das capitais brasileiras. Assim, no que concerne ao estado de Alagoas, o projeto “Transparência no Legislativo Alagoano” estendeu essa análise aos legislativos municipais dos 102 municípios do estado.

A elaboração de um projeto desta natureza justificou-se em razão da necessidade que o Ministério Público tem de investigar o cumprimento da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) no âmbito dos poderes legislativos municipais. Na mesma direção, os resultados visam fornecer informações atualizadas para uma atuação mais eficiente e proativa por parte do Ministério Público de Alagoas no combate à corrupção.

Para tanto, inicialmente foi realizado um levantamento para identificar quais câmaras municipais dispunham de portal eletrônico e identificar as informações disponíveis na Internet sobre cada uma delas. Em seguida, foi realizada a avaliação dos portais eletrônicos identificados, com base na metodologia da ENCCLA, conforme planilha descrita no anexo 2, a qual considerou as pontuações mínimas e máximas de 0 e 100 pontos, respectivamente.

A busca pelo portal eletrônico das 102 câmaras municipais se deu com o auxílio de sites de buscas, mediante a análise até a terceira página do buscador, sendo considerado inexistente quando não era identificado nesse intervalo de páginas.

Além disso, foram estabelecidos três parâmetros principais para a realização das buscas, a saber: “câmara municipal de <nome do município>”; “câmara municipal” + “<nome do município>”; e “portal de transparência” + “câmara municipal” + “<nome do município>”. Convém destacar que apesar de tais parâmetros terem sido estabelecidos, além deles, outros padrões similares foram empregados, de forma adicional, na busca dos sítios eletrônicos.

No tocante ao instrumento de avaliação desenvolvido pela ENCCLA, compete apontar os principais conjuntos de informações que são identificados e avaliados a partir desta métrica, são eles:

1. Identificação do ente público;
2. Identificação do avaliador;
3. Transparência ativa, mediante avaliação da receita, despesa e da disponibilização de relatórios;
4. Transparência passiva, mediante o serviço de informação ao cidadão (SIC), serviço eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC) e divulgação da estrutura e forma de contato;
5. Boas práticas de transparência.

Tal metodologia avalia, no total, 32 quesitos. Especificamente no que concerne à transparência ativa, avaliou 20 quesitos; e quanto à transparência passiva, 10 quesitos. Por fim, acerca das boas práticas de transparência, 2 quesitos foram avaliados.

Em vista disso, a avaliação se deu mediante o preenchimento de todos os itens que constantes no instrumento elaborado pela ENCCLA e considerou apenas as informações obtidas por meio da Internet, uma vez que simulou a busca de informações que normalmente realizada pelos próprios cidadãos.

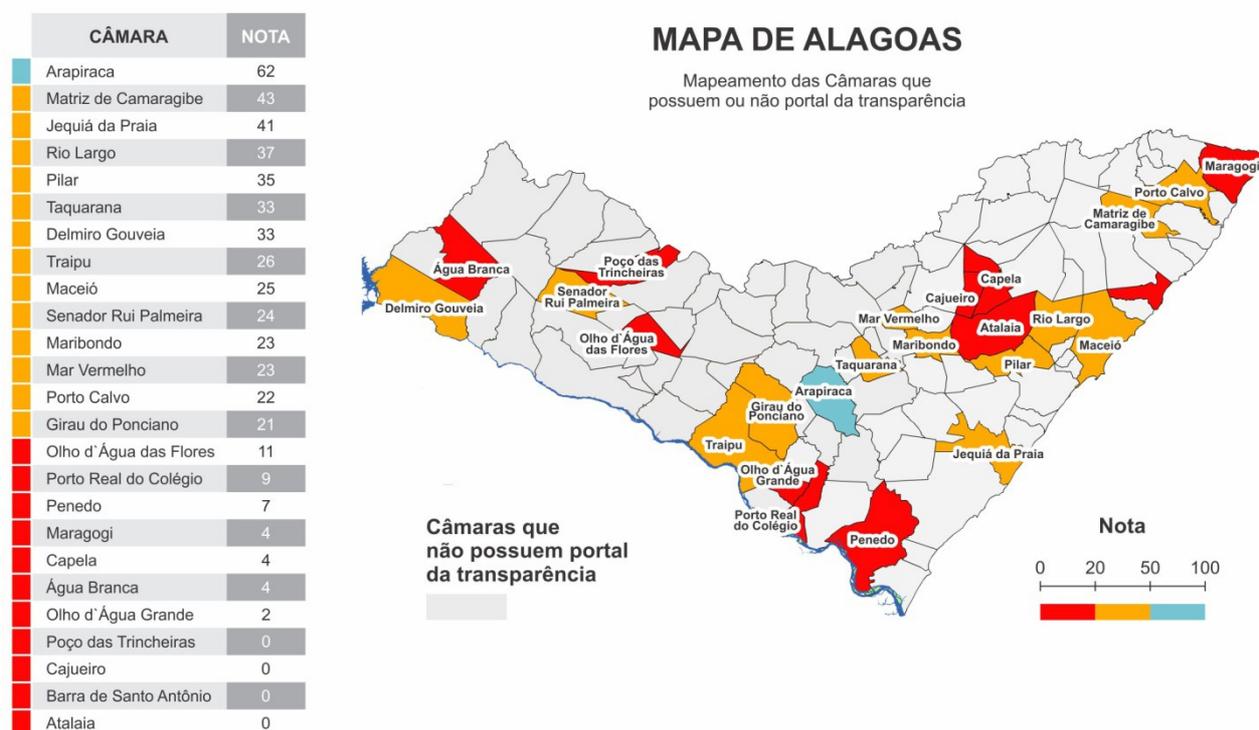
Dessa forma, durante a realização deste projeto não foram realizados contatos telefônicos e/ou visitas in loco a fim de confirmar as informações obtidas, pois a intenção era avaliar a disponibilidade das informações divulgadas, bem como a facilidade no acesso destas informações por parte da população.

Resultados

O projeto considerou as 102 câmaras municipais do estado de Alagoas e realizou o levantamento de dados e informações acerca do legislativo municipal no estado. Com base na metodologia de busca empregada, identificou-se a existência de 25 câmaras que apresentam portal eletrônico, concluindo-se que apenas 24,5% dos municípios alagoanos possuem sítio eletrônico referente à casa legislativa. Com isso, evidenciou-se que 77 câmaras municipais parecem não apresentar portal eletrônico, haja vista que não foi possível identificar os respectivos sites mesmo com o auxílio de buscadores. Logo, 75,5% do legislativo municipal alagoano possivelmente não cumpre as exigências das Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação.

A Figura 1 apresenta as cidades alagoanas cujas câmaras municipais dispõem portal eletrônico, tanto em formato de lista como marcado no mapa. Na referida listagem, as câmaras municipais estão ordenadas de acordo com a nota que o portal eletrônico do respectivo ente legislativo obteve na avaliação realizada.

Figura 1 – Avaliação das câmaras municipais apresentaram portal eletrônico.



Desse modo, as câmaras municipais foram agrupados em três faixas de notas, conforme segue:

- Nota de 0 a 20 pontos: abrangendo onze câmaras municipais.
- Nota de 20 a 50 pontos: contendo treze câmaras municipais.
- Nota de 50 a 100 pontos: englobando apenas uma câmara municipal.

A partir da análise comparativa entre o total de habitantes e a pontuação obtida na avaliação, parece haver uma tendência de que os municípios de maior população apresentem portais eletrônicos mais transparentes, conforme consta na Tabela 1. Entretanto, no caso da capital Maceió, a nota obtida foi inferior à de oito municípios, são eles: Traipu (26 pontos), Delmiro Gouveia (33 pontos), Taquarana (33 pontos), Pilar (35 pontos), Rio Largo (37 pontos), Jequiá da Praia (41 pontos), Matriz do Camaragibe (43 pontos) e Arapiraca (62 pontos).

Nessa perspectiva, é importante sublinhar que o portal eletrônico da Câmara Municipal de Maceió foi avaliado três vezes durante a vigência do projeto e a nota sofreu oscilações, o que pode sugerir a existência de problemas técnicos no gerenciamento do sítio eletrônico.

Tabela 1 – Municípios cujas câmaras municipais apresentaram portal eletrônico, ordenados de acordo com a população estimada em 2017.

Municípios	População estimada 2017	Pontos obtidos na avaliação
Mar Vermelho	3579	23
Olho d'Água Grande	5195	2
Penedo	5195	7
Jequiá da Praia	11782	41
Maribondo	13514	23
Senador Rui Palmeira	14036	24
Poço das Trincheiras	14575	0
Atalaia	16064	0
Barra de Santo Antônio	16064	0
Capela	17354	4
Taquarana	20205	33
Porto Real do Colégio	20327	9
Água Branca	20467	4
Cajueiro	21526	0
Olho d'Água das Flores	21767	11
Matriz de Camaragibe	25012	43
Porto Calvo	27501	22
Traipu	28070	26
Maragogi	32940	4
Pilar	35552	35
Girau do Ponciano	41279	21
Delmiro Gouveia	52597	33
Rio Largo	76019	37
Arapiraca	234185	62
Maceió	1029129	25

No tocante aos itens avaliados no instrumento da ENCCLA, foram avaliados cinco elementos. Dentre eles, destacam-se: a transparência ativa, mediante avaliação da receita, despesa e da disponibilização de relatórios; a transparência passiva, mediante o serviço de informação ao cidadão (SIC), serviço eletrônico de informações ao cidadão (e-SIC) e divulgação da estrutura e forma de contato; e as boas práticas de transparência.

A maior parte dos portais eletrônicos apresentou pontuação razoável no tocante à “presença de informações sobre Transparência na Internet” (16 portais); à existência de “ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação” (14 portais); à disponibilização de “endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público” (12 portais); ao “registro das competências e estrutura organizacional do ente” (10 portais); e acerca da “possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)” (10 portais).

No que concerne aos itens que obtiveram pontuação mais baixa é possível mencionar: a possibilidade de “gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações” (3 portais); divulgação de “remuneração individualizada por nome do agente público” (3 portais); disponibilização de “informações concernentes a procedimentos licitatórios” (máximo de 3 portais, dentre cinco itens avaliados sobre o tema); disponibilização do “resultado dos editais de licitação” (2 portais); disponibilização da íntegra de “editais de licitação e de contratos” (1 portal); disponibilização de “informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e

valor arrecadado” (1 portal); disponibilização de informações sobre a “prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior” (1 portal).

A situação mais precária foi encontrada em quatro itens, são eles: divulgação de “Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses”; divulgação de “Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses”; divulgação de “Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes” e divulgação de “Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem”, pois nenhum dos portais eletrônicos avaliados apresentou informações sobre esses quatro questionamentos do instrumento de avaliação.

Para melhor compreensão da avaliação de cada portal eletrônico das câmaras municipais, constam no anexo 3 todos os instrumentos de pesquisa, devidamente preenchidos, referentes às avaliações realizadas nos sítios eletrônicos identificados.

A Tabela 2 apresenta as 77 cidades alagoanas cujos portais eletrônicos das câmaras municipais não foram identificados. Por essa razão, encontram-se em classificação alfabética.

Tabela 2 – Lista de municípios cujas câmaras municipais não apresentam portal eletrônico

1	Anadia	21	Estrela de Alagoas	41	Mata Grande	61	Quebrangulo
2	Barra de São Miguel	22	Feira Grande	42	Messias	62	Roteiro
3	Batalha	23	Feliz Deserto	43	Minador do Negrão	63	Santa Luzia do Norte
4	Belém	24	Flexeiras	44	Monteirópolis	64	Santana do Ipanema
5	Belo Monte	25	Ibateguara	45	Murici	65	Santana do Mundaú
6	Boca da Mata	26	Igaci	46	Novo Lino	66	São Brás
7	Branquinha	27	Igreja Nova	47	Olho d'Água do Casado	67	São José da Laje
8	Cacimbinhas	28	Inhapi	48	Olivença	68	São José da Tapera
9	Campestre	29	Jacaré dos Homens	49	Ouro Branco	69	São Luís do Quitunde
10	Campo Alegre	30	Jacuípe	50	Palestina	70	São Miguel dos Campos
11	Campo Grande	31	Japaratinga	51	Palmeira dos Índios	71	São Miguel dos Milagres
12	Canapi	32	Jaramataia	52	Pão de Açúcar	72	São Sebastião
13	Carneiros	33	Joaquim Gomes	53	Pariconha	73	Satuba
14	Chã Preta	34	Jundiá	54	Paripueira	74	Tanque d'Arca
15	Coité do Nóia	35	Junqueiro	55	Passo de Camaragibe	75	Teotônio Vilela
16	Colônia Leopoldina	36	Lagoa da Canoa	56	Paulo Jacinto	76	União dos Palmares
17	Coqueiro Seco	37	Limoeiro de Anadia	57	Piaçabuçu	77	Viçosa
18	Coruripe	38	Major Isidoro	58	Pindoba		
19	Craíbas	39	Maravilha	59	Piranhas		
20	Dois Riachos	40	Marechal Deodoro	60	Porto de Pedras		