



RELATÓRIO DO ITP ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EDIÇÃO 2019

RELATÓRIO DO ITP - ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDIÇÃO 2019

1) CONTEXTUALIZAÇÃO

No ano de 2018, no intuito de cumprir com o Objetivo n.º 01 do Plano Estratégico 2017-2021 de “fomentar a transparência da Administração Pública”, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolveu o **Índice de Transparência da Administração Pública – ITP** para detectar, em parceria com a sociedade (controle social), o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos.

A seleção da instituição parceira para a execução das atividades vinculadas à composição do ITP ocorreu por meio do devido processo de **Chamamento Público** (autos n.º 426999/18), que culminou com a celebração do **Termo de Cooperação Técnico-Científica n.º 08/2019**, com a **Universidade Positivo**.

2) METODOLOGIA

No Brasil, a obrigação de a Administração Pública ser transparente decorre do art. 5º, inciso XIV, e art. 37 da Constituição Federal, da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) e da Lei de Transparência Fiscal (Lei Complementar n.º 131/2009), além de outros diplomas legais e da jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

O conceito de transparência pública e a necessidade de acesso dos cidadãos a dados públicos evoluíram ao longo dos anos. A demanda da sociedade por informação pública se tornou mais complexa, mais profunda e mais ampla que em qualquer outro momento da história dos Estados democráticos.

É necessário que a transparência, em especial em sua modalidade ativa, seja abrangente, desenvolvendo, além dos aspectos legais, outros dois aspectos.

Em primeiro lugar, há o dever objetivo de o poder público disponibilizar dados e informações a qualquer interessado, sem demandar motivo ou justificativa, de acordo com os dispositivos legais. O princípio da transparência deve incidir como regra, sendo a sua violação uma ameaça ao estado democrático. O sigilo é exceção e deve ser tratado com regulamentação própria. Mesmo assim, no decorrer dos trabalhos identificou-se a falta de disponibilização de informações e documentos elementares, como dados referentes a receitas/despesa ou editais de licitação, o que reforça a necessidade de monitoramento e controle pelos órgãos competentes e pela sociedade.

Em segundo lugar, não basta apenas disponibilizar informações nos portais. Estes precisam atender a critérios mínimos de usabilidade, a fim de facilitar a compreensão do usuário e o acesso às informações que deseja. As informações devem ser apresentadas em formatos amigáveis e de fácil entendimento da população. É importante que os dados sejam fornecidos em formatos abertos e possam ser interpretados por computadores, permitindo à sociedade retrabalhá-los para que atendam aos interesses públicos. A fim de facilitar o uso das informações – seja por cidadãos, seja por meio de computadores – é necessário que os portais priorizem o foco no usuário. Ou seja, espera-se que a Administração Pública tenha a preocupação de centrar seus esforços em atender às necessidades dos cidadãos, especialmente no que tange a serviços públicos.

Servir ao cidadão de forma didática, portanto, deve ser uma condição para que a transparência ocorra em toda a sua integralidade. Considerar a transparência pública algo meramente formal, que trata somente de atender a legislação vigente, sem concentrar atenção nas demandas informativas dos cidadãos, é um equívoco grave na prestação do dever da Administração Pública de dar publicidade aos seus atos.

Os princípios que devem orientar a construção dos portais são os da eficiência, o controle de resultados e o foco no usuário-cidadão.

A partir dessas premissas, o Tribunal instituiu a metodologia para aferição da transparência pública, consistente na **verificação da conformidade**

do portal aos critérios legais predeterminados, realizada com o auxílio da instituição parceira sob a supervisão dos analistas deste Tribunal.

A planilha dos critérios de aferição da transparência, disponibilizada na página do ITP no site do TCE-PR¹, contemplou cinco dimensões:

- a) Transparência Administrativa;
- b) Transparência Financeira;
- c) Transparência Passiva,
- d) Boas Práticas; e
- e) Usabilidade.

Tais dimensões abrangem, respectivamente: (I) divulgação de informações administrativas atualizadas, (II) divulgação de informações financeiras atualizadas; (III) mecanismos de transparência passiva; (IV) divulgação de informações de utilidade pública atualizadas; e (V) mecanismos que facilitem o acesso a informações por pessoas ou por computadores.

A maioria das informações administrativas e financeiras deve ser publicada pelos municípios por expressa determinação legal. Além do mais, a legislação estabelece também que precisam estar atualizadas. No que diz respeito à transparência passiva, os municípios detêm também o dever legal de criar mecanismos presenciais e *online* para receber pedidos de acesso à informação, o que nada mais é do que criar canais de acesso à informação pública.

As dimensões de “boas práticas” e “usabilidade” procuram contemplar aspectos relacionados à clareza da interface, à possibilidade de conceder acesso às informações no menor caminho possível e ao conteúdo que seja de interesse da população no que diz respeito a serviços públicos – com ênfase em saúde e educação.

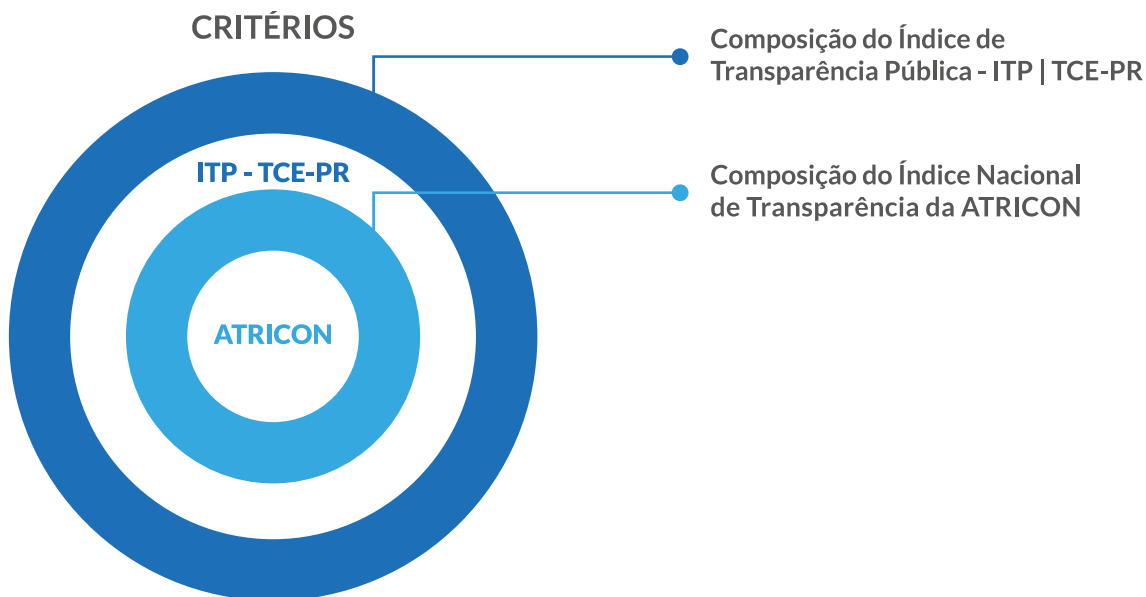
¹ <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>

Dimensão	Descrição
Transparência Administrativa	Visa ao controle dos atos da administração, especialmente no que diz respeito a licitações, contratos, gestão e atos de pessoal. Esses tópicos serão verificados por meio de consulta ao Portal de Transparência ou no site oficial da entidade.
Transparência Financeira	Aborda aspectos relativos ao controle financeiro, em especial à regra de apresentação de informações atualizadas em tempo real.
Transparência Passiva	Avalia o desempenho administrativo em prestar informações mediante mecanismos de transparência passiva.
Boas Práticas	Avalia boas práticas relativas a informações de interesse direto dos cidadãos.
Usabilidade	Avalia aspectos de interface da página e facilidade de acesso às informações.

Cabe ressaltar que os critérios de verificação da transparência pública do ITP foram compatibilizados com os parâmetros instituídos pela **Resolução n.º 09/2018 da ATRICON**, a qual recomendou aos Tribunais de Contas a fiscalização dos portais nos seus respectivos âmbitos de competência.

Com o advento da citada Resolução, a equipe técnica do TCE/PR entendeu que seria contraproducente adotar exclusivamente a metodologia inicial desenvolvida, uma vez que não seria possível haver parâmetros de comparação com entes de outras unidades da federação e o estabelecimento de um eventual ranking nacional. Entendeu-se que os critérios da ATRICON seriam requisitos mínimos a serem verificados pelos órgãos de controle.

Nesse contexto, a equipe do Tribunal responsável pela execução do ITP desenvolveu: 1) um rol de critérios de avaliação compatibilizando critérios do ITP com os requisitos da ATRICON; e 2) uma ferramenta eletrônica de apuração dos resultados que possibilitaria tanto a composição do ITP quanto do índice a ser encaminhado à ATRICON para instituição de um indicador nacional de transparência pública. A relação de critérios do ITP-TCE/PR, portanto, é mais ampla e abrange aqueles delineados pela ATRICON.



As dimensões abarcadas pela nova composição restaram assim:

Dimensão	Matriz	Grupos de itens
Informações prioritárias	Comum	Existência de site, portal e ferramenta de pesquisa
Transparência ativa	Comum	Informações institucionais, receita, despesa, recursos humanos, diárias, licitações, contratos e parcerias, RGF
Transparência passiva	Comum	SIC, e-SIC, acessibilidade
Boas práticas	Comum	Carta de serviços aos usuários
Poder Executivo	Específica	Instrumento da gestão fiscal e planejamento, relatórios de transparência da gestão fiscal, boas práticas

Após a delimitação dos critérios de avaliação da transparência pública, a equipe do Tribunal desenvolveu as seguintes ferramentas para auxiliar na execução das atividades vinculadas à composição do ITP:

a) Manual dos Critérios de Avaliação: guia passo-a-passo de cada um dos critérios exigidos para composição do índice, com explicações teóricas e

práticas para auxiliar os alunos da instituição parceira. O documento encontra-se disponível a qualquer interessado no *hotsite* do ITP dentro da página do TCE-PR².

b) Sistema de Preenchimento e Avaliação: formulário eletrônico na plataforma *Google Forms*, o qual possibilita, em tempo real, a apuração dos resultados tanto do ITP-TCE/PR quanto do índice de transparência da ATRICON.

c) Sistema de Controle da Distribuição e das Análises: foi utilizado o *software* Qlikview para controlar os dados de análise e distribuição, possibilitando, assim, o monitoramento do andamento dos trabalhos, da produtividade de cada aluno, bem como de outras informações adicionais.

Por fim, cabe mencionar que essa metodologia desenvolvida para análise da transparência pública, principalmente no que tange à verificação em parceria com o controle social, foi reconhecida como **boa prática** quando da aplicação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC, no âmbito do Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC, promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON.

3) CRITÉRIOS DA ATRICON – *FEEDBACK*

Conforme mencionado acima, os critérios de análise para composição do Índice de Transparência Pública (ITP) basearam-se em todos os itens previstos na Resolução n.º 09/18 da ATRICON, para efeitos de comparabilidade com os demais municípios e estados do país.

No entanto, com base na *expertise* desta Corte de Contas, inseriram-se outros questionamentos e lhes foram atribuídos pesos específicos, de acordo com os critérios de relevância e risco.

Como conclusão parcial do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, observou-se que alguns critérios de avaliação previstos na Resolução n.º 09/18 da ATRICON podem estar incompatíveis com a

² <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/9/pdf/00340156.pdf>

realidade de entes menores da federação, pois não contém elementos suficientes para que sejam avaliados com precisão e uniformidade.

Portanto, no intuito de cooperar com a gradativa melhoria desse instrumento de avaliação tão relevante e ciente de que a composição da ATRICON parte das iniciativas de cada órgão do controle externo, propõe-se o **encaminhamento de ofício à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON**, com as propostas de reavaliação, reformulação e reconsideração de alguns critérios de avaliação dos portais da transparência, conforme razões explicitadas no **Relatório de *Feedback* sobre a Resolução n.º 09/18 da ATRICON (anexo)**, transcritas a seguir:

Critério: 4. RECEITA - 4.3 – VALORES DA ARRECADAÇÃO, INCLUSIVE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS.

A definição do critério encontra guarida na redação do artigo 48-A, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

(...)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

A imprecisão contida na questão decorre da interpretação que deverá ser dada ao termo “recursos extraordinários” para que o quesito seja considerado como atendido ou não. Isso porque a classificação das receitas remete ao disposto no artigo 11 da Lei Federal n.º 4.320/1964, que as subdivide em “receitas correntes” e “receitas de capital”, havendo, inclusive, a previsão de esquema de classificação das receitas correntes e de capital no texto do artigo 11, §4º da normativa. Ocorre que em momento algum a legislação referida faz menção ao termo receitas ou recursos extraordinários. Suscitou-se a possibilidade de que o termo possa ser compreendido como “créditos adicionais extraordinários”, previstos no artigo 41, inciso III da Lei Federal n.º 4.320/1964. De acordo com a redação deste artigo, são considerados como créditos extraordinários “os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”. Por um lado, a compreensão como “recursos extraordinários” encontra-se desvincilhada da classificação legal. Por outro lado, no entanto, a interpretação como “crédito adicional extraordinário” é de utilização extremamente limitada a entes menores da federação, como os Municípios, motivo pelo qual se questiona a ATRICON sobre qual a melhor compreensão que deverá ser dada ao quesito 4.3.

Critério: 4. RECEITA - 4.8 – INFORMAÇÕES SOBRE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS.

A equipe do Tribunal de Contas do Estado do Paraná encontrou divergências a respeito da compreensão a ser dada ao termo “transferências”. Com efeito, a terminologia pode admitir a interpretação como transferências legais/constitucionais ou como transferências voluntárias (convênios, termos de colaboração, termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação e outros). Enquanto naquelas o ente maior atua somente como um agente arrecadatório, com repasse obrigatório e maior previsibilidade orçamentária em decorrência de previsão legal/constitucional, nestas o recurso é transferido por opção discricionária da unidade federada maior – em regra mediante convênio administrativo – para a consecução de determinado objetivo específico. No entendimento desta equipe, ambas as informações deveriam estar disponíveis no Portal de Transparência, havendo que se considerar o critério como não atendido caso uma delas não tenha sido disponibilizada. Todavia, para fins de uniformização do critério a nível nacional, questiona-se a ATRICON sobre qual a interpretação mais adequada para se considerar o critério como atendido ou não.

Critério: 5. DESPESAS - 5.10 – APRESENTA INFORMAÇÕES SOBRE TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS.

A dúvida deste item se assemelha ao exposto acima, no item 4.8, haja vista que o Poder Executivo estadual ou municipal, assim como recebe, também pode encaminhar recursos por meio de transferências legais/constitucionais ou transferências voluntárias. No entendimento desta equipe, considerando que o quesito 5.10 é complementado por informações atinentes ao valor concedido, indicação do beneficiário e data do repasse, compreende-se que a melhor interpretação atribui a pontuação neste critério caso sejam prestadas as informações atinentes às transferências voluntárias, inclusive as transferências realizadas ao terceiro setor em sede de parcerias. Como sugestão, o conceito de transferência voluntária utilizado pelo TCE/PR poderia ser utilizado:

“Considera-se transferência voluntária o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da administração pública estadual ou municipal a outra pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal ou a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, contribuição, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Também são consideradas transferências os recursos públicos repassados às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, às Organizações Sociais, às Organizações Não Governamentais, aos Escritórios de Representação e aos Serviços Sociais Autônomos em sede de contrato de gestão.”

Todavia, para fins de uniformização do critério a nível nacional, questiona-se a ATRICON sobre qual a interpretação mais adequada para se considerar o critério como atendido ou não.

Critério: 12. ACESSIBILIDADE – 12.7 – EXISTE PÁGINA CONTENDO RESPOSTAS A QUESTÕES MAIS FREQUENTES (FAQ) NO SITE?

Compreende-se que o quesito repete a informação solicitada no quesito 2.6. Por esse motivo, para que não haja retrabalho, eventual divergência no preenchimento da mesma informação pelos responsáveis nem mesmo

distribuição de pontuação por duplicidade, sugere-se que seja excluído esse quesito.

Critério: 12. ACESSIBILIDADE – 12.8 – ESTÁ DISPONÍVEL NO SITE FERRAMENTA DE PESQUISA DE CONTEÚDO QUE PERMITA O ACESSO À INFORMAÇÃO?

Compreende-se que o quesito repete a informação solicitada no quesito 1.2. Por esse motivo, para que não haja retrabalho, eventual divergência no preenchimento da mesma informação pelos responsáveis nem mesmo distribuição de pontuação por duplicidade, sugere-se que seja excluído esse quesito.

Critério: 15. RELATÓRIOS REFERENTES À TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL – 15.1 – A PRESTAÇÃO DE CONTAS (RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO) DO ANO ANTERIOR

Durante a execução das análises dos Portais de Transparência dos Municípios, o quesito apresentou muita divergência. Isso porque, muito embora diversas entidades tenham feito a prestação de contas no prazo legal, elas não denominaram o documento como “Relatório Circunstanciado”. Dessa forma, indaga-se quais as informações mínimas que devem estar contidas na prestação de contas para que seja considerado como atendido esse quesito.

Critério: 15. RELATÓRIOS REFERENTES À TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL – 15.4 – EXISTÊNCIA DE HISTÓRICO DAS INFORMAÇÕES (TRÊS ANOS)

Compreende-se que o quesito repete a informação solicitada no quesito 15.2. Por esse motivo, para que não haja retrabalho nem eventual divergência no preenchimento da mesma informação pelos responsáveis, sugere-se que seja excluído esse quesito.

4) EXECUÇÃO

Nessa primeira avaliação, realizada em parceria com os alunos da Universidade Positivo, foram analisados os portais do Poder Executivo de todos os 399 municípios do Paraná:

- a) 393 (trezentos e noventa e três) pelos alunos da Universidade Positivo;
- b) 5 (cinco) portais pela estagiária de direito da CGF; e
- c) 1 (um) portal estava fora do ar, prejudicando, assim, a sua análise.

Importa mencionar que, antes da avaliação dos portais, todos os prefeitos receberam ofício deste Tribunal em maio de 2019 contendo informações

sobre a existência e a execução do ITP, bem como sobre os critérios utilizados para composição do índice (disponíveis na página do ITP no site do TCE-PR).

A avaliação foi realizada em 12 (doze) encontros, nos meses de outubro e novembro de 2019, na unidade da Universidade Positivo no centro de Curitiba. Servidores da CGF, DIPLAN e EGP acompanharam e supervisionaram a análise realizada pelos alunos, que utilizaram os sistemas e materiais desenvolvidos pela equipe do TCE.

Os alunos, todos do curso de Direito, estavam divididos em duas turmas, sendo 19 (dezenove) na turma 1 e 16 (dezesesseis) na turma 2. Os encontros ocorreram nos dias 8, 10, 16, 17, 22, 24, 29 e 31 de outubro, continuando nos dias 5, 7, 12 e 14 de novembro, sempre das 13h30 às 17h30.

No primeiro encontro de cada turma foi realizada uma apresentação do ITP, do formulário eletrônico de preenchimento e do manual de apoio. Feito isso, cada aluno recebeu um portal, com acompanhamento pelos analistas presentes.

A partir do segundo dia, no começo de cada tarde, foi feita a distribuição de dois portais de prefeitura municipal para cada aluno, sendo essa a meta estabelecida. Aqueles que não conseguiam alcançar poderiam continuar fora do horário destinado ao projeto. Já aqueles que atingiam a meta poderiam receber outro portal para analisar. Sendo assim, ao final dos seis encontros, a média de análises para cada aluno foi de 11 (onze) portais.

Vale lembrar que o preenchimento das respostas era binário (sim/não) por meio de formulário eletrônico construído na plataforma *Google Forms*. Tal ferramenta permitiu que as respostas enviadas, tão logo concluída a análise, fossem tabuladas em uma planilha hospedada na nuvem. A partir daí, foi construída uma fórmula de cálculo para cada dimensão (informações prioritárias, transparência ativa, transparência passiva, boas práticas e poder executivo – colunas “B” a “F” da imagem a seguir), o que possibilitou que o resultado do índice de transparência, ora em comento, fosse calculado de forma imediata. O somatório dessas dimensões era a nota do índice de transparência proposto pela Atricon por meio da Resolução n.º 09/2018 (coluna “G” da imagem a seguir).

Conforme já ilustrado no início deste trabalho, adicionalmente aos critérios contidos na resolução acima citada, o grupo de trabalho do TCE-PR elencou outros quesitos pertinentes à transparência dos portais, os quais, ponderados com o índice da Atricon, perfaziam o ITP do TCE-PR, conforme apresentado na coluna “I” da imagem abaixo:

B	C	D	E	F	G	H	I	J
INFORMAÇÕES PRIORITÁRIAS máx 1,536%	TRANSP. ATIVA máx 52,903%	TRANSP. PASSIVA máx 15,617%	BOAS PRÁTICAS máx 9,783%	PODER EXECUTIVO máx 20,161%	NOTA ATRICON máx 100%	PONTOS ADICIONAIS ITP máx 50	NOTA ITP máx 100%	Prefeitura Municipal de
1.536%	33.872%	7.859%	3.261%	10.242%	56.77%	32	59.18%	
1.536%	31.248%	9.770%	6.522%	3.846%	52.92%	18	47.28%	
1.536%	49.831%	6.134%	0.000%	17.025%	74.53%	31	70.35%	
1.536%	43.361%	13.893%	3.261%	13.989%	76.04%	26	68.03%	
1.536%	48.482%	10.445%	6.522%	9.416%	76.40%	20	64.27%	
1.536%	41.177%	0.000%	6.522%	7.493%	56.73%	29	57.15%	
1.536%	49.444%	13.893%	9.783%	13.028%	87.68%	29	77.79%	
1.536%	37.780%	3.261%	3.261%	8.706%	54.54%	22	51.03%	
0.962%	37.331%	0.000%	0.000%	4.609%	42.90%	23	43.93%	
1.536%	42.201%	9.583%	6.522%	9.416%	69.26%	21	60.17%	
1.536%	38.867%	2.299%	6.522%	8.554%	57.78%	30	58.52%	
1.536%	48.869%	11.307%	9.783%	8.554%	80.05%	20	66.70%	
1.536%	50.792%	6.709%	3.261%	13.253%	75.55%	31	71.03%	
1.536%	39.515%	5.172%	6.522%	0.962%	53.71%	23	51.14%	
1.536%	45.023%	13.893%	9.783%	6.731%	76.97%	32	72.64%	
1.536%	49.831%	4.985%	3.261%	9.416%	69.03%	25	62.69%	
1.536%	50.792%	11.307%	6.522%	9.416%	79.57%	20	66.38%	

Após a avaliação dos portais em parceria com a Universidade Positivo, a equipe do TCE realizou a **validação**, por amostragem, da análise inicial. Foram selecionados para a validação 30 portais da transparência, de acordo com os seguintes parâmetros:

- 10 maiores notas obtidas na primeira análise;
- 10 menores notas obtidas na primeira análise; e
- 10 maiores municípios do Estado do Paraná.

A reanálise foi realizada por analistas de controle do Tribunal de Contas. Terminada a etapa de validação, ocorreram situações diversas, tais como notas muito similares, notas superiores e notas inferiores às obtidas pelos alunos da universidade parceira. É possível levantar algumas hipóteses para tal discrepância: (I) diferença de entendimento e interpretação dos quesitos, decorrente da redação da Resolução nº 09/2018 da Atricon; (II) alteração da disponibilidade das informações contidas nos portais; (III) dificuldade do aluno

para encontrar a informação, seja por falta de conhecimentos técnicos ou pela diversificação do leiaute dos portais.

Sem dúvida, tal fato nos leva a refletir acerca das possibilidades de respostas diferentes para pessoas que analisam os portais. Quando se fala em análise humana, aumenta-se a probabilidade de que haja um desvio. Para tanto, foi realizado um treinamento no primeiro encontro de cada turma, e, nos dias subsequentes, os analistas do TCE sempre estavam presentes, orientando quando surgia uma dúvida de interpretação por parte dos alunos.

Vislumbra-se que o modelo ideal seria uma análise totalmente automatizada realizada por robôs, ou seja, um algoritmo programado para captar os dados disponibilizados (ou não) em cada portal de ente público. Entretanto, ainda não se chegou a tal nível de padronização nem dos *hotsites* nem dos servidores que os hospedam. Tal modelo se adequa à proposta de modernização dos sistemas de controle externo pelo Tribunal, o qual poderá, em determinado momento, instituir leiautes específicos de disponibilização de dados (orçamentários, financeiros, recursos humanos etc.) que seriam captados automaticamente pelo robô do Tribunal e que também poderiam ser utilizados pelo controle social, tornando efetivamente a transparência como regra.

Em um futuro próximo, almejamos que essa realidade seja possível para o bem do cidadão contribuinte, assim como dos órgãos de controle, cujas competências incluem o monitoramento e a fiscalização dos entes públicos e de seus atos.

4.1) MUNICÍPIOS QUE UTILIZAM O SOFTWARE LIVRE DESENVOLVIDO PELO PARQUE TECNOLÓGICO DE ITAIPU (PTI) – FEEDBACK ESPECÍFICO

Noticiou-se que o Ministério Público do Estado e o Parque Tecnológico de Itaipu estão desenvolvendo uma plataforma padrão, de utilização gratuita e permanente, que poderá servir como Portal de Transparência aos Municípios interessados.

A utilização da ferramenta disponibiliza aos Municípios um sistema atual, não oneroso e confiável, bem como uniformiza os padrões de acesso e de localização dos dados e informações que interessem ao cidadão-usuário.

Assim, no intuito de contribuir para a uniformização de entendimentos a respeito das informações que serão validadas por esta Corte de Contas nos Portais de Transparência e no intuito de otimizar os benefícios da ferramenta, realizou-se um estudo específico dos 5 (cinco) portais atualmente utilizados pelos Municípios que fizeram a adesão ao sistema fornecido pelo PTI.

O estudo destaca os critérios considerados como “atendidos” nos portais consultados, bem como os critérios considerados como “não atendidos”, a fim de fomentar a adoção de melhorias na ferramenta. O panorama geral a respeito de cada um dos macrocritérios é o seguinte:

1. **Informações Prioritárias** – Todos os municípios atenderam ao item.
2. **Informações Institucionais** – Atendido a maioria dos itens, com exceção e observações relativas aos seguintes itens: (i) Registro de competências (alguns sites contêm breve descrição de competências no item de algumas Secretarias); (ii) Estrutura Organizacional (no Portal do PTI há um item para o Organograma do Governo, porém alguns sem nenhum arquivo a ser exibido); e (iii) Perguntas Frequentes (a maioria não tem). Observação: Nenhum portal tem a opção/informação para entrar em contato, e-SIC, entre outros. Havendo somente no site do Município e, muitas vezes, sendo direcionado ao antigo Portal de Transparência.
- 3 e 4. **Receita e Despesa** – Item incompleto nos portais, sendo somente disponibilizado um gráfico contendo os valores previstos e arrecadados anuais. O único filtro disponível para busca é o mês e ano, sem demais especificações necessárias. Observação: o Portal do PTI dos cinco municípios avaliados estão com todas as informações desatualizadas, alguns tendo poucas informações, apenas do ano de 2019, ou nenhuma informação. Sobre a gravação de relatórios em diversos formatos, há apenas duas opções disponíveis: SVG e PNG.
5. **Recursos Humanos** – A maioria tem a relação dos servidores, porém com todas as informações incompletas e sem informações sobre remunerações.
6. **Diárias** – Nenhum portal atendeu este item. Inexiste o campo/item de diárias.

7. Processos de Compras Públicas - Item desatualizado nos portais, sendo disponível somente alguns processos licitatórios, e, em sua maioria, sem a íntegra dos editais ou cópias de documentos.

8. Contratos e Parcerias – Há esse item no portal, porém a maioria sem nenhuma informação ou arquivo a ser exibido.

9. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – A maioria não tem ou está incompleto/desatualizado. Sem histórico de informações.

10 e 11. Serviço de Informações ao Cidadão e-SIC (físico e eletrônico) – Nenhum portal tem essa opção, apenas no site do Município, e muitas vezes sendo direcionado ao antigo Portal utilizado.

12. Acessibilidade – Não há o símbolo de acessibilidade no portal, e faltam algumas ferramentas deste item.

13. Carta de Serviços ao Usuário – Item incompleto no site/portal das Prefeituras. Todos possuem página em rede social, porém nenhuma divulga em seu site, sendo necessário fazer busca na internet.

14. Instrumentos da Gestão Fiscal e do Planejamento – Na maioria dos portais encontra-se disponível, porém também desatualizado.

15. Relatórios Referentes à Transparência da Gestão Fiscal – A maioria não possui tais informações, ou encontram-se incompletas/desatualizadas, sem nenhum registro de informações.

16. Boas práticas – Na maioria, não há essas informações no portal, nem no site da prefeitura.

De forma individualizada, as considerações a respeito dos Portais mantidos por cada um dos 5 (cinco) municípios avaliados, universo que corresponde à totalidade dos entes que utilizam essa ferramenta, constam no **Relatório de *Feedback*: Municípios que utilizam o software livre desenvolvido pelo Parque Tecnológico de Itaipu (anexo)**.

5) RESULTADOS

A primeira edição do ITP trouxe várias lições; o programa se configurou efetivamente como um canal de abertura entre universidades,

observatórios e o Tribunal, de modo que sua continuidade estaria em sintonia com o objetivo estratégico de “fomentar a transparência na Administração Pública”. O programa também não demandou nenhuma despesa ao Tribunal, além das horas dos servidores dedicadas para a elaboração do manual, para os estudos dos quesitos e respectivos pesos, para a capacitação e orientação das atividades e para a organização dos dados coletados.

Surge como primeiro resultado o estabelecimento de um método de levantamento da transparência, decorrente das discussões relacionadas à conciliação da primeira versão do questionário elaborado e da Resolução da Atricon. Por meio da aplicação do questionário piloto, surgiram críticas em relação aos quesitos avaliados, o que configura uma oportunidade de melhoria e aprimoramento.

Outro efeito reflexo do programa foi o fato de as prefeituras se mobilizarem para aprimorar a disponibilização obrigatória das informações. A publicação dos critérios que faziam parte do questionário do índice de transparência serviu de catalisador para que prefeituras paranaenses se preocupassem com sua avaliação.³

Também são resultados significativos o conhecimento agregado e as experiências relatadas pelos participantes. Houve a oportunidade de capacitar estudantes para aprimorar conhecimentos de administração pública (direito financeiro, direito administrativo, direito constitucional, orçamento público dentre outras áreas) e o incentivo aos universitários a desempenharem um papel proativo no controle social. A conclusão do trabalho foi demarcada pela realização de um evento⁴ de encerramento no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na data de 03/12/2019, oportunidade na qual os estudantes puderam apresentar ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público Estadual os resultados e as impressões a respeito do trabalho desenvolvido. Como o eventual ranqueamento dos municípios ainda não havia

³ Como exemplo, a prefeitura de Guarapuava disponibilizou no seu portal uma cópia do próprio questionário do ITP com hiperlinks referentes às informações exigidas pelos quesitos avaliados.

⁴ <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/orientados-pelo-tce-pr-universitarios-avaliam-portais-da-transparencia-municipais/7505/N>

sido homologado pelo órgão deliberativo, os respectivos dados não foram divulgados na ocasião.

Por isso, configura-se fundamental a participação da **Escola de Gestão Pública – EGP** na continuidade do programa, haja vista a existência de conformidade do escopo das atividades com as atribuições da escola.

Outro resultado do levantamento foi a possibilidade da utilização do índice como fator de risco para as atividades de fiscalização do TCE/PR, uma vez que municípios com baixo índice de transparência podem apresentar maior chance de ilícitos, além de estarem descumprindo dispositivos legais expressos que regem a transparência da administração pública.

Por fim, também houve a constatação de que o Tribunal, caso determine a utilização do ITP como componente das **prestações de contas anuais** dos entes públicos, deverá designar servidores efetivos responsáveis pela validação dos dados coletados, com dedicação exclusiva à verificação de 100% dos portais. Há distinção entre os resultados decorrentes do controle social e as atribuições típicas de fiscalização dos órgãos de controle externo, não devendo haver a confusão dos papéis esperados de estudantes/voluntários de observatórios e analistas/técnicos de controle externo.

Nas edições subsequentes, serão gradativamente avaliados também os portais das 399 câmaras de vereadores e os portais da esfera estadual, incluindo o Executivo (administração direta e indireta), o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o próprio Tribunal de Contas.

Contudo, em que pese a necessidade da expansão do Programa de Transparência Pública e do ITP, esta empreitada demandará a mobilização de servidores efetivos do Tribunal, de modo que se institua uma frente permanente de acompanhamento, até o momento em que as condições permitam contar com o auxílio da tecnologia da informação para o monitoramento automatizado e eficaz.



Imagem do evento de encerramento realizado no dia 03/12/2019; disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/fotos/album-orientados-pelo-tce-pr-universitarios-avaliam-portais-da-transparencia-municipais/7505/N>; acesso em 04/02/2020 às 12:16.

6) ENCAMINHAMENTOS

Diante de todo o exposto, sugere-se:

- a) a homologação dos resultados para composição do ITP-TCE/PR – edição 2019, que será divulgado na página eletrônica deste Tribunal;
- b) o encaminhamento do presente relatório com a planilha dos resultados (anexo), bem como do Relatório de *Feedback* dos Critérios da Resolução n.º 09/2018 (anexo) à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon;
- c) o encaminhamento do presente relatório com a planilha dos resultados (anexo) ao Ministério Público Estadual;
- d) o encaminhamento do presente relatório, bem como do “Relatório de Feedback: Municípios que utilizam o software livre desenvolvido pelo Parque Tecnológico de Itaipu” (anexo) ao Parque Tecnológico Iguaçu e à 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de Foz do Iguaçu/PR;

- e) o encaminhamento, por via eletrônica, do presente relatório, acompanhado dos rankings do ITP e da Atricon (anexos), aos municípios do Estado do Paraná; e
- f) o encaminhamento do presente protocolado à COSIF, CGM, CAGE e CAUD para ciência e eventual composição de matriz de riscos da fiscalização.

Curitiba, 17 de fevereiro de 2020.

-assinatura digital-

RAFAEL MORAIS GONÇALVES AYRES

Coordenador-Geral de Fiscalização

Matrícula nº 51298-2

LUIZ HENRIQUE XAVIER

Matrícula nº 51744-5

ANDRÉ ANTUNES FADEL

Matrícula nº 51319-9

MARCUS VINICIUS MACHADO

Matrícula nº 51660-0

FÁBIO ANDRÉ ROSENFELD

Matrícula nº 51565-5

JOUBERT BRUNATTO SILVA

Matrícula nº 51253-2

FÁBIO MAZZI FREIRE

Matrícula nº 52255-4