



# RELATÓRIO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ITP: COVID 19**

## Relatório do Índice de Transparência da Administração Pública – ITP: Vacinação COVID-19

### 1. INTRODUÇÃO

O regime jurídico excepcional de emergência sanitária decorrente da pandemia do coronavírus não relativiza ou exime o administrador público do dever constitucional de transparência.

Pelo contrário, situações graves e extraordinárias exigem ampla visibilidade da atuação estatal empreendida para o enfrentamento da crise. A transparência absoluta neste momento, além de garantir o acesso à informação e o controle pelos órgãos competentes, constitui instrumento que possibilita a conjugação de esforços dos mais diversos setores da sociedade na busca de soluções para os problemas decorrentes da atual pandemia.

No atual contexto dessa crise sanitária, o Tribunal de Contas do Paraná identificou a necessidade de orientar e fiscalizar os entes públicos quanto à transparência da gestão relacionada à campanha nacional de imunização contra a Covid-19.

Segundo as competências estabelecidas no artigo 4º da Lei Federal nº. 6.259/1975<sup>1</sup>, o Ministério da Saúde efetivamente delimitou, por meio do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, os critérios para a aplicação das vacinas, inclusive no que se refere aos critérios de priorização e comunicação ampla e transparente visando a atingir o grupo prioritário correspondente.

Por sua vez, a artigo 14, da Lei nº 14.124/2021, estabelece a obrigação da Administração Pública em disponibilizar, em sítio eletrônico oficial na *internet*, informações atualizadas a respeito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 e de sua execução, contendo, no mínimo, a relação do quantitativo de vacinas adquiridas e indicação dos grupos elegíveis correspondentes:

Art. 14. A administração pública disponibilizará em sítio oficial na internet informações atualizadas a respeito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 e de sua execução, que deverão conter, no mínimo:

---

<sup>1</sup> Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional. § 1º As ações relacionadas, com a execução do programa, são de responsabilidade das Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, ou órgãos e entidades equivalentes, nas áreas dos seus respectivos territórios. § 2º O Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justificarem. § 3º Ficará, em geral, a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Central de Medicamentos, o esquema de aquisição e distribuição de medicamentos, a ser custeado pelos órgãos federais interessados.

I - A relação do quantitativo de vacinas adquiridas, com indicação:

- a) do laboratório de origem;
- b) dos custos despendidos;
- c) dos grupos elegíveis; e
- d) da região onde ocorreu ou ocorrerá a imunização; e

II - Os insumos, os bens e serviços de logística, a tecnologia da informação e comunicação, a comunicação social e publicitária e os treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, serão observados, no que couber, o disposto nas Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Registre-se, também, a Nota Técnica nº 01/2021 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)<sup>2</sup>, que previu estratégias de comunicação para a vacinação contra a Covid-19, em linha com o Plano Operativo Nacional de Vacinação, de onde se extrai:

“O município deve transmitir informações operacionais da campanha de vacinação para a população de forma padronizada e clara, estando de acordo com as diretrizes nacionais de vacinação e informações disponibilizadas pelas autoridades de saúde e instituições de ciência e pesquisa. Nas ações de comunicação em saúde, a gestão deve informar: I – segurança e eficácia da vacina; II – grupos prioritários para vacinação e quantitativo; III – quantitativo de doses e insumos recebidos; IV – placar/vacinômetro: população a ser vacinada x número de doses aplicadas; (...) VIII – quantitativo de pessoas aptas a receber a vacina na primeira fase (conforme o grupo prioritário).

Com efeito, a identificação e a transparência pública destas informações, especialmente dos grupos prioritários correspondentes a cada fase do processo de vacinação, decorre do dever de planejamento setorial adequado, elemento determinante para o setor público conforme ditames do artigo 174, *caput* da Constituição Federal. Também visa a assegurar o cumprimento dos critérios de prioridade estabelecidos nas diretrizes dos planos federal, estaduais e municipais de vacinação e garantir que a mesma efetivamente ocorra em observância ao princípio da impessoalidade.

Ressalta-se que a transparência pública não se resume à mera disponibilização de dados. A Lei de Acesso à Informação preconiza que as informações de interesse coletivo devem ser publicadas, obrigatoriamente nos sites oficiais dos entes e órgãos públicos, de forma organizada e acessível em todos os aspectos.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14851>. Consulta em: 04/02/2021.

Diante desse panorama fático-normativo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no cumprimento de suas atribuições constitucionais, realizou, inicialmente, o trabalho de orientação dos entes públicos, encaminhando o Manual dos Critérios de Avaliação do ITP: Vacinação Covid-19, que ilustra como as informações e os dados relevantes devem ser divulgados nos sites oficiais e portais da transparência.

Após 30 dias do envio do manual, prazo para que os entes pudessem promover os ajustes necessários em seus respectivos portais eletrônicos, o Tribunal realizou a aferição do Índice de Transparência Pública dos poderes executivos municipais e estadual, especificamente quanto à gestão pública empreendida na execução do Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19.

### **1.1 Premissas**

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, a saber:

- 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, como tal, deve ser tratado com regulamentação própria.

- Em segundo lugar, não basta apenas disponibilizar informações nos portais. Esses precisam atender a critérios mínimos de usabilidade, a fim de facilitar a compreensão do usuário e o acesso àquelas que as deseja, as quais 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 trabalhá-los para que atendam aos interesses públicos. A fim de facilitar o uso das informações – quer seja por cidadãos ou 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, do controle de resultados e do foco no usuário-cidadão.

## 2. METODOLOGIA

A partir das premissas acima apresentadas, a aferição da transparência pública, no âmbito do ITP: Vacinação Covid-19, ocorre por meio da verificação da conformidade do portal eletrônico aos critérios legais que compõem a matriz de fiscalização: artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Publicidade); artigos 3º e 8º, “caput”, da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação); e artigo 14, da Lei nº 14.124/2021.

No presente trabalho, os critérios utilizados para a análise da transparência da gestão pública relacionada ao programa de imunização contra a covid-19 foram:

**1. Há divulgação do Plano de Ação Municipal/Estadual de vacinação atualizado no portal da transparência e/ou site oficial?**

**2. Há divulgação no portal da transparência e/ou site oficial das informações sobre a segurança, eficácia, potenciais riscos e benefícios de cada uma das vacinas contra a COVID-19 utilizadas no município?**

**3. Há divulgação destacada no portal da transparência e/ou site oficial da ordem dos grupos prioritários com os quantitativos de pessoas de cada**

grupo aptas a receber a vacina, destacando-se a fase que está vigente e o grupo prioritário correspondente?

4. Há divulgação atualizada no portal da transparência e/ou site oficial do placar/vacinômetro: população estimada em cada grupo prioritário X número de pessoas vacinadas com a 1ª dose e número de pessoas vacinadas com a 2ª dose?

5. Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do quantitativo de doses de vacinas recebidas/adquiridas com a indicação do fabricante e data do recebimento ou aquisição?

6. Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do quantitativo de insumos recebidos/adquiridos relacionados à vacinação contra a COVID-19?

7. Há divulgação destacada no site oficial do município dos canais disponibilizados ao cidadão para o envio de denúncias de “fura-filas” e outras irregularidades relacionadas à vacinação contra a covid-19? (Os canais disponibilizados devem ser: ouvidoria do SUS do município, ouvidoria geral do município, e ouvidoria geral do SUS)

8. Há divulgação destacada no site oficial do município dos endereços, telefones e horários de funcionamento das salas de vacinação?

9. Há divulgação dos processos de aquisição de insumos relacionados à vacinação na aba específica COVID-19 do portal da transparência?

10. Há divulgação dos processos de aquisição de vacinas na aba específica COVID-19 do portal da transparência?<sup>3</sup>

11. Há divulgação no site oficial e/ou portal da transparência do registro de sobra identificada de doses de vacinas?

---

<sup>3</sup> Considerando que não houve, até o presente momento, qualquer tipo de aquisição de vacinas por parte dos municípios, a Equipe do ITP decidiu atribuir a pontuação desta questão como “atendida” para todos.

A tabela a seguir apresenta a pontuação, bem como o percentual, de cada questão considerada como tendo sido aceita sua evidência. No caso das questões 6, 9 e 10, quando a terceira opção foi marcada pelos respondentes, foi considerada também como pontuada.

QUESTÃO	PONTUAÇÃO	PERCENTUAL
1	1,0	10%
2	1,0	10%
3	1,5	15%
4	1,5	15%
5	0,5	5%
6	1,0	10%
7	1,0	10%
8	0,5	5%
9	0,5	5%
10	0,5	5%
11	1,0	10%
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>

Após a delimitação dos critérios de avaliação da transparência pública, o Tribunal encaminhou aos municípios, via canal de comunicação, além do Manual dos Critérios de Avaliação, um questionário para que os entes, dentro do prazo de 30 dias concedido para eventuais ajustes nos portais, informassem os critérios atendidos, indicando o endereço eletrônico do portal como evidência do cumprimento.

Esse questionário auto avaliativo foi utilizado pela primeira vez no âmbito do ITP, com o intuito de conferir maior efetividade e eficiência ao programa, na medida em que possibilitou:

a) a mitigação de eventuais equívocos na avaliação dos portais pelos técnicos do Tribunal, os quais, muitas vezes, não encontram as informações nos sítios oficiais, considerando estarem publicadas em locais inadequados;

b) a redução do número de técnicos e tempo necessário para a análise dos portais, já que os maiores esforços, conforme constatado em edições anteriores do ITP, são concentrados na busca de informações não publicadas ou publicadas em locais inadequados, ocultos ou inacessíveis;

c) a utilização da evidência indicada pelo próprio ente em eventuais pedidos de reconsideração da nota do ITP; e

d) maior engajamento dos municípios quanto à implementação da transparência pública, ao permitir a promoção dos ajustes necessários nos portais antes do envio das respostas ao questionário auto avaliativo.

Para auxiliar na execução das atividades vinculadas à composição do índice de transparência, a equipe do Tribunal responsável pelo planejamento e execução do ITP: Vacinação Covid-19 desenvolveu as seguintes ferramentas:

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, com a finalidade de orientar os gestores públicos no desenvolvimento e alimentação dos respectivos portais da transparência, bem como os servidores que realizaram a verificação dos portais. O documento encontra-se disponível a qualquer interessado no *hotsite* do ITP dentro da página do TCE-PR;

b) **Sistema de Preenchimento e Avaliação:** formulário eletrônico na plataforma *Google Forms*, o qual possibilita, em tempo real, a apuração dos resultados ITP: Covid-19; e

c) **Sistema de Controle da Distribuição e das Análises:** foi utilizada a mesma planilha do *Google sheets* onde os resultados das análises estavam sendo preenchidos, porém em abas específicas, para fins de controle da

distribuição e demais informações pertinentes de caráter gerencial, tais como produtividade de cada analista.

### 3. EXECUÇÃO

Após a devolução dos questionários respondidos, o Tribunal iniciou o processo de validação das evidências indicadas pelos entes. Foram verificados os sites oficiais e portais da transparência dos poderes executivos municipais e estadual.

A validação dos questionários, que consistiu na análise dos portais dos municípios, foi realizada por servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A avaliação do portal do poder executivo estadual foi realizada pela 3ª Inspeção de Controle Externo.

Toda essa análise foi realizada 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 um dos itens de avaliação, o que possibilitou o cálculo da nota e a composição do ranking do ITP: Vacinação Covid-19 de forma imediata.

Ao final do prazo estipulado pela Equipe do ITP, 389 municípios encaminharam suas respostas com as respectivas evidências. Entretanto, dez não o fizeram<sup>4</sup>, os quais tiveram seus portais analisados pelos técnicos do TCE-PR.

### 4. RESULTADOS

Passado o período de avaliação dos portais, chegou-se a algumas constatações, a saber:

- Que uma quantidade considerável de prefeituras se mobilizou para aprimorar a disponibilização obrigatória das informações, considerando terem sido

---

<sup>4</sup> Relação dos municípios que não enviaram resposta: Antonina, Bom Sucesso, Iguaraçu, Lunardelli, Marquinho, Nova Londrina, Miraselva, Nova Prata do Iguazu, Paranaguá e Rancho Alegre.

alertadas previamente a respeito de tal avaliação. A publicação e encaminhamento dos critérios que fazem parte do questionário do ITP: Covid-19, sem dúvida, serviu de catalisador para que entes se preocupassem com sua avaliação. Em diversos portais, foi criado espaço específico para reunir todas as informações, de forma ordenada e sistematizada, de acordo com o que estaria sendo avaliado pelos analistas desta Casa de Contas.

- Que existe 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.
- Que o Tribunal, caso determine a utilização do ITP como componente das prestações de contas anuais dos entes públicos, deverá mobilizar servidores efetivos desta Casa, 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.
- Que houve uma superavaliação por parte das prefeituras quando da autoavaliação de seus portais, considerando que a média das suas notas ficou na casa dos 83,1%, ou seja, 30 pontos percentuais a mais do que a média pós checagem, como pode ser observado na tabela a seguir.

**TABELA COM RESULTADOS ESTRATIFICADOS**

<b>Média geral ITP: Vacinação (pós checagem)</b>	<b>54,2%</b>
<b>Quantidade de municípios acima da média</b>	<b>214</b>
<b>Quantidade de municípios com 100%</b>	<b>36</b>
<b>Quantidade de municípios entre 90% e 100%</b>	<b>84</b>
<b>Quantidade de municípios com 80% e menor que 90%</b>	<b>36</b>
<b>Quantidade de municípios com 70% e menor que 80%</b>	<b>39</b>
<b>Quantidade de municípios com 20% ou menos</b>	<b>91</b>

ITP: VACINAÇÃO DOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO PARANÁ <sup>5</sup> EM ORDEM DECRESCENTE DE TAMANHO	
Curitiba	60%
Londrina	90%
Maringá	70%
Ponta Grossa	15%
Cascavel	95%
São José dos Pinhais	70%
Foz do Iguaçu	100%
Colombo	35%
Guarapuava	100%
Paranaguá	60%

ITP: VACINAÇÃO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ	
Estado do Paraná	100%

## 5. ENCAMINHAMENTOS

Diante de todo o exposto, sugere-se que:

- a) sejam homologados os resultados para composição do ITP: Vacinação COVID-19, que será divulgado na página eletrônica deste Tribunal;
- b) após a homologação, seja feito o encaminhamento do presente Relatório, da Planilha dos Resultados (anexo) e do Ranking ITP: Vacinação COVID-19 (anexo): ao Ministério Público Estadual; aos municípios do Estado do Paraná; e à Controladoria Geral do Estado; e
- c) por fim, sejam retornados os autos à CGF para demais diligências.

Curitiba, 17 de maio de 2021.

<sup>5</sup> Municípios com maior população, considerando os dados coletados no site <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/politica/parana/populacao-por-municipios/>.

-assinatura digital-

**RAFAEL MORAIS GONÇALVES AYRES**

Coordenador-Geral de Fiscalização

Matrícula nº 51298-2

**WILMAR DA COSTA MARTINS JÚNIOR**

Coordenador de Acompanhamento de Atos de Gestão

Matrícula nº 51734-8

**LUIZ HENRIQUE XAVIER**

Matrícula nº 51744-5

**FÁBIO ANDRÉ ROSENFELD**

Matrícula nº 51565-5