



RELATÓRIO DO ITP ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EDIÇÃO 2020

RELATÓRIO DO ITP - ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDIÇÃO 2020

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**.

A primeira edição do ITP ocorreu em 2019. Foram analisados os portais da transparência dos 399 municípios do Estado. Após a homologação dos resultados, o Tribunal publicou o ranking do ITP: 2019.

Em agosto de 2020, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná realizou a verificação dos portais da transparência dos poderes executivos municipais e estadual, especificamente quanto à gestão pública empreendida no contexto da crise sanitária, fiscal e econômica decorrente da pandemia do coronavírus. Os resultados e ranking do ITP: COVID-19 estão divulgados no site do TCE-PR.

2) METODOLOGIA

No Brasil, o dever de transparência pública 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 de documentos elementares, como dados referentes a receitas/despesas ou a editais de licitação, o que reforça a necessidade de monitoramento e de 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 verificação da transparência, disponibilizada na página do ITP no site do TCE-PR¹, contempla cinco dimensões:

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	ABRANGÊNCIA
1 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.	Divulgação de informações administrativas atualizadas.
2 Transparência Financeira	Aborda aspectos relativos ao controle financeiro, em especial à regra de apresentação de informações atualizadas em tempo real.	Divulgação de informações financeiras atualizadas.
3 Transparência Passiva	Avalia o desempenho administrativo em prestar informações mediante mecanismos de transparência passiva.	Mecanismos de transparência passiva.
4 Boas Práticas	Avalia boas práticas relativas a informações de interesse direto dos cidadãos.	Divulgação de informações de utilidade pública atualizadas.
5 Usabilidade	Avalia aspectos de interface da página e facilidade de acesso às informações.	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

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

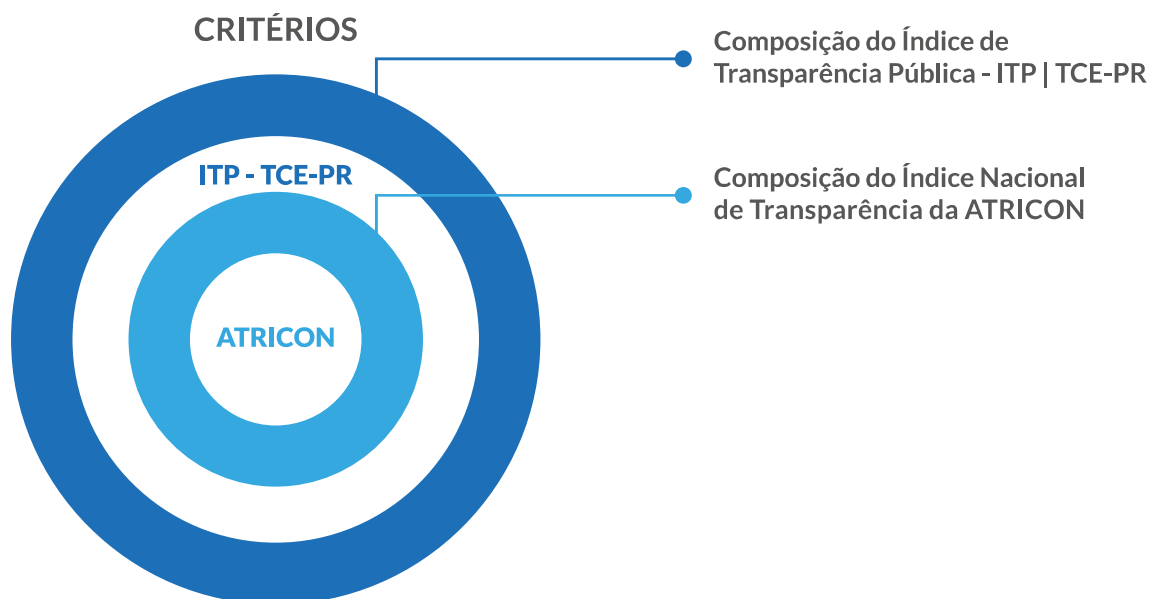
mecanismos presenciais e *on-line* para receber pedidos de acesso à informação, o que nada mais é do que criar canais de acesso à informação pública.

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.

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, bem como os gestores públicos. 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 tanto do ITP-TCE/PR quanto do índice de transparência da ATRICON.

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, na edição de 2019.

3) EXECUÇÃO

Nesta edição de 2020 do ITP, houve um incremento, considerando que, além da já tradicional análise dos portais da transparência dos poderes executivos municipais, também foi incluído o portal do Estado do Paraná, o qual verificado pela equipe da 3ª Inspeção de Controle Externo.

A avaliação dos portais municipais foi realizada em parceria com os alunos da Universidade Positivo durante 12 encontros virtuais, ocorridos nos meses de setembro, outubro e novembro de 2020. 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 13 na turma 1 e 14 na turma 2. Os encontros ocorreram nos dias 29 de setembro; 1, 6, 8, 14, 15, 20, 22, 27 e 29 de outubro, continuando nos dias 3 e 5 de novembro, sempre das 13h30 às 17h30, por meio de videoconferência, utilizando a plataforma zoom.

No primeiro encontro de cada turma foi realizada uma apresentação do ITP, do formulário eletrônico de preenchimento e do manual de apoio. Feito isso, os alunos receberam a lista com os respectivos portais a serem avaliados nos encontros virtuais. Aqueles que não conseguiam concluir a análise durante as reuniões *on-line* poderiam continuar fora do horário destinado ao projeto.

Vale lembrar que o preenchimento das respostas ocorreu de forma binária (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 constitui 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, perfazem 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 20 portais da transparência, de acordo com os seguintes parâmetros:

- Notas mais baixas na primeira avaliação de 2020;

- Maiores diferenças negativas entre as notas de 2019 e de 2020.

A validação foi realizada por Analistas de Controle do Tribunal de Contas. Concluída esta etapa, verificou-se as seguintes situações: 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) RESULTADOS

A primeira edição do ITP, realizada em 2019, 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 projeto 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.

Surgiu 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 fariam parte do questionário do índice de transparência serviu de catalisador para que prefeituras paranaenses se preocupassem com sua avaliação.²

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.

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

² 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.

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.

Nesta segunda edição, realizada em 2020, alguns fatos interessantes nos chamam atenção, a saber:

- Aumento da média em comparação com 2019 em mais de cinco pontos percentuais, como se observa na tabela a seguir;

- Aumento da quantidade de portais dos poderes executivos da esfera municipal que ficaram acima de 80% (56) quando comparados com 2019 (12), dentre outros, a saber:

OBSERVAÇÕES	2020	2019
Qtde. portais com nota acima de 90%	9	2
Qtde. portais com nota entre 80% e 90%	47	10
Qtde. portais com nota entre 70% e 80%	134	103
Média	69,10%	63,98%
Mediana	69,25%	65,13%
Qtde. de portais acima da média	202	224
Nota mais alta	94,82%	94,48%

Nota mais baixa	21,62%	6,01%
------------------------	---------------	--------------

OBS: Os resultados da tabela acima dizem respeito apenas ao ITP da Esfera Municipal.

Na tabela abaixo, consta o desempenho do portal do Poder Executivo do Estado do Paraná:

	ITP	Atricon
Nota Portal da Esfera Estadual do PR	82,08%	93,12%

Nas próximas três tabelas, constam informações relevantes provenientes dos resultados tanto desta edição de 2020, tanto de forma individual quanto em comparação com o ITP 2019:

10 MAIORES NOTAS DO ITP 2020 (esfera municipal)		
1	Nova Tebas	94,82%
2	Arapuã	93,77%
3	Jussara	93,33%
4	Tijucas do Sul	92,52%
5	Francisco Beltrão	92,00%
6	Guaíra	91,30%
7	Missal	90,80%
8	Itapejara do Oeste	90,62%
9	Paranaguá	90,49%
10	Iguaraçu	89,98%

NOTA ITP DOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO PARANÁ

	Prefeitura Municipal de	2020	2019
1	Curitiba	69,36%	65,23%
2	Londrina	82,76%	84,89%
3	Maringá	87,63%	85,37%
4	Ponta Grossa	72,75%	80,95%
5	Cascavel	81,59%	93,07%
6	São José dos Pinhais	56,30%	64,13%
7	Foz do Iguaçu	73,98%	55,82%
8	Colombo	73,91%	72,93%
9	Guarapuava	70,02%	63,44%
10	Paranaguá	90,49%	73,30%

10 MAIORES EVOLUÇÕES NA NOTA DO ITP				
	Prefeitura Municipal de	2020	2019	Diferença (em pontos percentuais)
1	Guaramiranga	86,99%	38,64%	48,35
2	Guaíra	91,30%	47,18%	44,12
3	Luiziana	49,89%	6,01%	43,88
4	Vitorino	89,84%	50,87%	38,97
5	Guapirama	75,03%	39,48%	35,55
6	Sertaneja	76,40%	41,05%	35,35
7	Pitanga	83,00%	48,01%	34,99
8	Alto Paraná	73,59%	40,74%	32,85
9	Peabiru	55,24%	22,81%	32,43
10	Cruz Machado	81,21%	48,90%	32,31

Nas edições subsequentes, serão gradativamente avaliados também os portais das 399 câmaras de vereadores, assim como alguns da esfera estadual, como, por exemplo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do 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.

Por fim, vale ressaltar que o Índice da Transparência da Administração Pública – ITP contempla, de forma direta ou indireta, vários objetivos estratégicos definidos no Plano Estratégico TCE-PR 2017-2021, quais sejam:

- a) Fomentar a transparência na Administração Pública;
- b) Fortalecer a imagem institucional;
- c) Melhorar o desempenho do TCE-PR na avaliação QATC/MMD realizada pela ATRICON;
- d) Estimular o Controle Social;
- e) Intensificar a cooperação com agentes de controle e entidades de interesse;
- f) Aperfeiçoar os processos de fiscalização; e
- g) Ampliar e aperfeiçoar a sistemática de avaliação do desempenho da Administração Pública baseada em indicadores.

5) ENCAMINHAMENTOS

Diante de todo o exposto, sugere-se:

- a) a homologação dos resultados para composição do ITP: Edição 2020, que será divulgado na página eletrônica deste Tribunal;
- b) após a homologação, o encaminhamento do presente Relatório, da Planilha dos Resultados (anexo), do Ranking ITP: Edição 2020, do Ranking da Atricon 2020 (anexo): à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); ao Ministério Público Estadual; aos municípios do Estado do Paraná; e à Controladoria Geral do Estado; e
- c) por fim, o retorno dos autos à CGF para demais diligências.

Curitiba, 07 de dezembro de 2020.

-assinatura digital-

RAFAEL MORAIS GONÇALVES AYRES

Coordenador-Geral de Fiscalização

Matrícula nº 51298-2

LUIZ HENRIQUE XAVIER

Matrícula nº 51744-5

FÁBIO ANDRÉ ROSENFELD

Matrícula nº 51565-5

JOUBERT BRUNATTO SILVA

Matrícula nº 51253-2

FÁBIO MAZZI FREIRE

Matrícula nº 52255-4

MARCUS VINICIUS MACHADO

Matrícula nº 51660-0

ANDRÉ ANTUNES FADEL

Matrícula nº 51319-9

ALEXANDRE FAILA COELHO

Matrícula n.º 50677-0