

A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ÍNDICES APURADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRANSPARENCY IN PUBLIC MANAGEMENT: AN ANALYSIS FROM THE INDICES CAUGHT BY THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF PARANÁ

Rafael Gustavo Cavichiolo⁴⁵

RESUMO

Procurar ampliar a compreensão em relação aos principais índices produzidos pelo Tribunal de Contas paranaense é a proposta deste artigo. Para esta finalidade será feita uma análise em torno do processo de institucionalização que está relacionado com a aplicação dos preceitos legais de transparência com o uso de pesquisas documentais e bibliográficas, com extração de dados para fins de análises que envolvem informações do período de 2019 a 2023. O parâmetro de análise foi o posicionamento das melhores e piores classificações no Índice de Transparência Pública (ITP), Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e Painel de Avaliação Governamental (PAAG). O quadro comparativo inicial compreende os anos de 2019 a 2021, com comparações entre ITP e IEGM. Em 2022 e 2023 foram comparadas as informações do PAAG relacionadas com a transparência e classificação no ITP. Em todas as análises efetuadas foram observadas melhoras nos níveis de transparência, sendo possível concluir que não há uma similaridade quanto aos resultados e posicionamentos relativos aos aspectos de transparência.

Palavras-chave: Transparência; acesso à informação; política pública; processo de institucionalização; atuação governamental; Política de Estado.

ABSTRACT

Seeking to expand understanding in relation to the main indices produced by the Paraná Court of Auditors is the purpose of this article. For this purpose, an analysis will be carried out around the institutionalization process that is related to the application of the legal precepts of transparency with the use of documentary and bibliographical research, with data extraction for analysis purposes involving information from the period from 2019 to 2023. The analysis parameter was the positioning of the best and worst classifications in the Public Transparency Index (PTI), Municipal Management Effectiveness Index (MMEI) and Government Assessment Panel (GAP). The initial comparative table covers the years 2019 to 2021, with comparisons between PTI and MMEI. In 2022 and 2023, GAP information related to transparency and classification in the PTI was compared. In all analyzes carried out, improvements in transparency levels were observed, making it possible to conclude that there is no similarity in terms of results and positions regarding transparency aspects.

⁴⁵ Doutor em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Procurador Jurídico do Legislativo de Porto Amazonas. E-mail: raguscav@gmail.com

Keywords: Transparency; access to information; public policy; institutionalization process; government action; Stat Policy.

INTRODUÇÃO

A relação entre índices pode revelar aspectos intrínsecos que, em regra, passam despercebidos de análises mais aprofundadas do contexto da gestão pública. Cabe aos estudos promovidos nas diversas áreas do conhecimento buscar uma compreensão de como, a nível institucional, ferramentas aparentemente distintas, podem revelar interfaces até então desconhecidas.

Procurar estabelecer uma compreensão deste relacionamento é o objetivo deste artigo, o que será feito diante de um quadro comparativo de informações disponíveis para consulta pública. No caso aqui tratado, serão consultadas e analisadas informações provenientes do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), Índice de Efetividade Municipal (IEGM) e Painel de Avaliação de Atuação Governamental (PAAG), todos eles divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Trata-se, portanto, de documentos eletrônicos disponíveis em bases públicas, aliada à análise bibliográfica, que auxilia a conduzir o entendimento estabelecido neste estudo, com emprego de análises quantitativas e qualitativas.

Pretende-se estabelecer neste artigo, um aprofundamento inicial em relação ao processo de institucionalização da transparência, tanto no âmbito da sua aplicação efetiva por entes jurisdicionados, como das entidades fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O conteúdo amostral utilizado envolve o período compreendido entre 2019 e 2023. Para estabelecer um primeiro quadro analítico, foram utilizados os dados do IEGM e ITP dos anos de 2019 a 2021, dada a disponibilidade do histórico de dados que coincidiram no período, para fins comparação no desempenho dos melhores e piores classificados. No caso do PAAG, foram utilizadas as informações de 2022 e 2023, no intuito de elaborar, também, um quadro comparativo com os resultados do ITP e o PAAG/Transparência, para o citado período. Também foram utilizadas as melhores e piores posições, com a amostra de dezesseis municípios em 2022 e cinco em 2023.

Para a delimitação empírica foram selecionados os dez municípios com as melhores e piores posições no ITP e aqueles que receberam as melhores e piores avaliações no IEGM, no período de 2019 a 2021 (4 em 2019; 1 em 2020; 9 em 2021). No caso dos respectivos índices cabe informar que em 2022 o ano base das informações foi 2021, por esta razão a comparação foi feita entre IEGM-2022 com o ITP-2021, e assim sucessivamente. O fator preponderante é justamente o ano em que ocorreram as informações. De se lembrar que em 2021 ainda havia forte influência na produção de informações em virtude da Pandemia do Covid-19. Contudo, a única distorção observada foi em relação ao IEGM, que em 2021 (ano base de 2020) apresentou

somente um município paranaense com a pontuação correspondente ao segundo maior critério de avaliação (B+ ou muito efetivo) conforme detalhamento apresentado adiante.

A partir da apresentação e organização dos dados serão estabelecidas possíveis correlações entre a transparência pública e a efetividade das ações promovidas na condução das políticas públicas relacionadas com a transparência institucional. Todas as informações relativas ao IEGM e PAAG sempre foram comparadas com o ITP do respectivo período. No caso do IEGM foi observada a dimensão específica que está relacionada com a transparência o i-Gov-TI (que avalia o ferramental da tecnologia da informação), enquanto para os dados consultados do PAAG foram apenas estabelecidos comparativos e relativos à “transparência e relacionamento”.

Nas linhas que seguem, o aspecto institucional será observado conjuntamente com a legislação federal vigente, responsável por nortear o conteúdo relacionado com a transparência e o acesso à informação para todos os poderes e entidades, independentemente de sua esfera (federal, estadual e municipal), considerando os aspectos da sua continuidade, pois as instituições “dizem respeito não apenas às normas e estruturas que influenciam o desenho de uma política, mas também à cultura institucional que tende a permanecer ao longo do tempo”¹.

O caráter institucional, somado ao conteúdo normativo, responsável por impor a obrigação legal de transparência ativa efetivando de maneira clara o acesso à informação, demonstra um forte indicativo para considerarmos esta ação como uma verdadeira Política de Estado, dado seu caráter de permanência ao longo do tempo.

Para que seja possível delimitar a temática, é necessário diferenciar alguns aspectos da transparência e do acesso à informação, que embora possam ser confundidos, possuem desdobramentos diferentes quando se trata da implementação e efetivação do seu conteúdo a partir da legislação vigente e da operacionalização dos próprios portais públicos.

1. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO: ITP E O SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A transparência pode ser compreendida a partir da legislação federal, já que a sua obrigatoriedade tem registro a partir da edição da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou o parágrafo único no Art. 48, além da inserção do Art. 48-A, Art. 73-A, Art. 73-B e Art. 73-D na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), todos eles estabelecendo mecanismos destinados à ampla divulgação dos gastos públicos e com vistas à fomentar a participação da sociedade no processo de divulgação execução orçamentária.

Tais comandos legais tiveram implicações significativas, pois trouxeram a obrigação

1 Capella, 2018, p. 94.

para todos os entes federados em relação à divulgação de informações relacionadas com os mecanismos de divulgação do orçamento público, disciplinando também a necessidade de “informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”².

A partir da alteração promovida em 2009 na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi criada uma agenda voltada para a implantação dos mecanismos de transparência pública, com foco na divulgação, em tempo real e junto aos meios de eletrônicos de acesso público, de informações sobre despesas e receitas públicas. Diante da vigência da lei complementar de 2009 foram estabelecidos prazos de um, dois e quatro anos para que todos os entes federados implantassem o ferramental das informações orçamentárias em ambiente virtual. O período para a efetivação dos mecanismos de transparência se encerrou em 27 de maio de 2013.

Entremeios, foi publicada a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que disciplinou o acesso à informação, regulamentando, por vez o contido no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal, além de tratar de outras providências³.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi veiculada com uma cláusula de vigência de 180 dias, contados da data de sua publicação, em 18 de novembro de 2011. Sua entrada em vigor coincide com a sua regulamentação pelo Poder Executivo Federal, quando editou e publicou o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012⁴.

Esta lei disciplinou com maior abrangência as informações que deveriam passar a ser disponibilizadas pelo poder público, em todos os níveis e esferas, indicando também o conteúdo que obrigatoriamente deveria estar disponibilizado nas ferramentas eletrônicas dos órgãos públicos, em regra, em sites de internet. Esse grupo de informações passaria a ser reconhecida como transparência ativa, que é decorrente do atendimento a uma série de exigências contidas no Art. 8º, § 1º, da Lei de Acesso à Informação, especialmente sobre:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.⁵

2 Brasil, 2009, Art. 48, parágrafo único.

3 Brasil, 2011.

4 CGU, 2019.

5 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 3 mai. 2024.

Além de tais exigências, existem preceitos relativos à qualidade e acessibilidade das informações divulgadas pelo poder público, bem como a sua higidez e confiabilidade, como a necessidade da criação de serviços específicos para esta finalidade, no caso, relacionado a informações específicas que podem ser demandadas por interessados, que neste caso, são identificadas como solicitações na modalidade de transparência passiva.

Concomitantemente às informações institucionais que passaram a ser obrigatoriamente disponibilizáveis pelos entes públicos, a LAI ainda determinaria a necessidade da:

criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;⁶

Esta nova atribuição legal passou a ser reconhecida como SIC (Serviço de Informação ao Cidadão), que é o canal destinado a receber e procedimentalizar os pedidos de transparência passiva, assim compreendida aquela destinada a atender a uma solicitação feita pelo cidadão, quando requer informação de seu interesse, independentemente da apresentação de qualquer justificativa.

A sistemática estabelecida em 2009, e implementada a partir de 2010, com a introdução da necessidade de divulgação do orçamento em tempo real, induziu que fossem criados e operacionalização portais públicos junto à internet, deixando suficientemente clara a necessidade de existência de novas funções da Administração em relação ao ambiente virtual.

O conteúdo legal, em certa medida, implicou em reformulações internas e reordenação quanto aos processos relacionados com a publicidade, até então percebida a partir da simples veiculação de conteúdos produzidos pelas diversas esferas federadas em veículos impressos de publicação oficial. Este reordenamento por certo implicou em um processo que pode ser visto tanto sob a perspectiva institucional, como também, diante da lógica estruturante de uma política pública.

Reorganizações institucionais – reformas envolvendo a criação de organizações ou mudanças em estruturas existentes – também são considerados instrumentos de políticas públicas. Esse tipo de mudança pode alterar significativamente as relações entre os órgãos que integram a estrutura organizacional da administração pública, tanto no sentido da ampliação do controle sobre sua atuação ou da concessão de maior autonomia de decisão sobre suas ações. [...] ⁷

6 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 3 mai. 2024. Art. 9º, I.

7 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 3 mai. 2024, p. 83.

Todo esse disciplinamento permitiu que ao longo dos últimos anos fossem implementadas, organizadas e reorganizadas ferramentas avaliativas relativas à transparência e ao acesso à informação.

Para que fosse possível identificar o nível de atendimento relacionado com a transparência, foram elaboradas avaliações de portais públicos, a exemplo do Ranking Nacional da Transparência, com informações para os anos de 2015 e 2016⁸. Outra ferramenta com considerável longevidade é o Ranking da Transparência, que possui histórico de avaliações a partir de julho de 2014⁹. Além destas duas ferramentas, ainda é possível uma consulta ao Radar da Transparência Nacional de Transparência Pública, que “foi criado para promover a fiscalização e o acompanhamento da evolução das ações de transparência das instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”¹⁰, permitindo consultas a partir de informações de 2022 em diante.

Em decorrência da existência de metodologias distintas e períodos avaliados nem sempre coincidentes, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), entidade privada constituída em formato associativo e responsável pela integração entre tribunais de contas e seus membros, organizou o Programa Nacional de Transparência Pública.

O Programa – que conta com a adesão formal de 100% dos Tribunais de Contas desde a sua edição piloto em 2022 – adota como estratégias principais (a) a divulgação de critérios de transparência nacionais e uniformes, alinhados com a legislação específica, para que sirvam de subsídio para os controles internos, externo e social (b) a avaliação periódica do atendimento desses critérios por meio de ações coordenadas, envolvendo os controles interno das unidades gestoras e o externo, exercido pelos Tribunais de Contas, (c) a concessão do Selo de Qualidade em Transparência Pública para os Poderes e órgãos que atenderem os requisitos mínimos definidos no Programa e (d) a divulgação dos resultados em um grande portal na internet denominado Radar da Transparência Pública, propiciando melhores condições para a participação e o controle social.¹¹

Este programa é parte de uma atuação mais abrangente que compreende ainda o Radar da Transparência e a Institucionalização do “Mês da Transparência Pública”, tendo como data em destaque o dia 18 de novembro, dia em que foi sancionada a LAI.

Dado este histórico normativo e institucional, e considerando a importância desse tema, foram avaliados os índices e as informações produzidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), entidade associada à ATRICON e que é responsável por fornecer subsídios técnicos para a construção da cartilha orientativa,

8 MPF, 2024.

9 CNMP, 2024.

10 TCU, 2023.

11 ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Acesso à Informação na Prática: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas. 2023. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Cartilha-com-orientacoes-Ciclo-2023.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2024, p. 18.

cujo excerto foi antes mencionado¹².

A primeira análise elaborada partiu dos percentuais obtidos pelas prefeituras paranaenses junto ao Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), destinado a “medir em parceria com a sociedade o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos. O método foi desenvolvido no ano de 2018.”¹³ Já a sua matriz de análise foi estabelecida em 2019 e revisada em 2022¹⁴.

O período temporal utilizado para as análises contidas neste artigo somente considerou os portais das prefeituras municipais, mesmo que em 2022 fosse divulgada a “primeira avaliação dos 399 portais das câmaras municipais, por meio da aplicação do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP)”¹⁵.

No caso do ITP a atribuição de notas e a organização da classificação é aferida diante do atendimento a uma matriz de avaliação com 159 itens¹⁶. As entidades são convidadas a participar, mediante a resposta aos itens que compõe a matriz, sendo atribuída, ao final, uma nota em percentual de atendimento.

Considerando as informações relacionadas ao ITP, foi organizado para o período analisado, a seguinte tabela:

TABELA 1 – As dez primeiras posições no triênio 2019 a 2021 no ITP.

	ITP 2019		ITP 2020		ITP 2021	
	Nota	Município	Nota	Município	Nota	Município
1º	94,48%	Candói	94,82%	Nova Tebas	99,62%	Ivaiporã
2º	93,07%	Cascavel	93,77%	Arapuã	99,43%	Dois Vizinhos
3º	85,37%	Maringá	93,33%	Jussara	99,36%	Bocaiuva do Sul
4º	84,89%	Londrina	92,52%	Tijucas do Sul	99,33%	Assaí
5º	81,58%	Andirá	92,00%	Francisco Beltrão	99,33%	Curitiba
6º	81,46%	Bom Sucesso do Sul	91,30%	Guaira	99,33%	Imbituva
7º	81,32%	Jesuítas	90,80%	Missal	99,33%	Terra Roxa
8º	80,95%	Ponta Grossa	90,62%	Itapejara do Oeste	98,95%	Sertanópolis
9º	80,93%	Ouro Verde do Oeste	90,49%	Paranaguá	98,67%	Araucária
10º	80,44%	Mariilândia do Sul	89,98%	Iguaraçu	98,18%	Sengés

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública (ITP). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>.

Acesso em: 3 mai. 2024.

A Tabela 1 permite observar que o ranqueamento para os dez municípios melhores posicionados entre 2019 e 2021, estando clara a alternância, nestes três primeiros anos de avaliação, que nenhuma prefeitura paranaense repetiu o mesmo desempenho. Em nenhum caso foi atingido o percentual 100% de atendimento referente aos itens que compõe a matriz de avaliação.

12 ATRICON, 2023.

13 TCE-PR, 2024^A.

14 ATRICON, 2019.

15 TCE-PR, 2024^A.

16 TCE-PR, 2020; TCE-PR, 2021^A.

Com o propósito de estabelecer um quadro comparativo, adiante também foram tabulados os dados dos dez piores classificados, como se observa abaixo:

TABELA 2 – As dez piores posições no triênio 2019 a 2021 no ITP.

	ITP 2019		ITP 2020		ITP 2021	
	Nota	Município	Nota	Município	Nota	Município
390	38,87%	Reserva	49,31%	Rio Azul	55,13%	Santa Tereza do Oeste
391	38,72%	Jataizinho	48,84%	Rio Branco do Ivaí	55,02%	Rio Branco do Ivaí
392	38,66%	Nova Aliança do Ivaí	48,69%	Guaraqueçaba	54,39%	Carlópolis
393	38,64%	Guamiranga	47,66%	Adrianópolis	54,37%	Salto do Itararé
394	38,17%	Nova Olímpia	46,73%	Colorado	52,50%	Rio Bonito do Iguaçu
395	36,23%	Quinta do Sol	44,79%	Iporã	50,77%	Barracão
396	35,07%	Salto do Itararé	44,19%	Santa Teresa do Oeste	49,81%	Pinhalão
397	31,48%	Figueira	42,89%	Altônia	49,53%	Jardim Olinda
398	22,81%	Peabiru	41,29%	Cerro Azul	44,07%	Guaporema
399	6,01%	Luiziana	21,62%	Sabáudia	41,33%	Doutor Ulysses

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública (ITP). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

No caso dos piores classificados, as únicas repetições na tabela anterior recaíram sobre os municípios de Santa Teresa do Oeste, Salto do Itararé e Rio Branco do Ivaí (todos em destaque na Tabela 2). Os três entes melhoraram o percentual nas avaliações subsequentes, porém, permaneceram nas últimas posições no período avaliado. O que parece bastante evidente é o aumento significativo dos percentuais de transparência nas piores posições, que em 2019 era de pouco mais de 6% passando para mais de 21% em 2020 e superando 41% em 2021.

Se por um lado é possível observar uma leve melhoria nos percentuais referentes aos piores municípios classificados no ITP, dada a falta de repetição de municípios melhores classificados no triênio, é pertinente uma investigação mais detalhada em torno dos reais motivos que possam estar relacionados com a oscilação, tanto nas primeiras, como nas últimas posições do ranking.

Em relação à análise documental efetuada, é possível observar que o Relatório do ITP-2019, consignou que: “Por meio da aplicação do questionário piloto, surgiram críticas em relação aos quesitos avaliados, o que configura uma oportunidade de melhoria e aprimoramento”¹⁷. Essa mesma observação foi repetida nos relatórios de avaliação de 2020 e 2021¹⁸.

Existe, portanto, um claro processo de institucionalização relacionado com os

17 TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Relatório do ITP – Índice de Transparência Institucional. Ed. 2019. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/5/pdf/00345117.pdf>>. Acesso em: 6 mai. 2024, p. 15.

18 TCE-PR, 2020; TCE-PR, 2021⁹.

procedimentos de avaliação dos portais públicos, situação que claramente acaba por desaguar no âmbito das próprias entidades avaliadas, que muitas das vezes não contam com ferramentas apropriadas, pessoal capacitado, esbarrando também e invariavelmente, em práticas internas equivocadas ou até mesmo já superadas.

Araujo e Mello¹⁹ apontam alguns desafios que obstaculizam o pleno acesso à informação e a transparência institucional, como a *cultura do pen drive*, onde informações públicas são custodias por servidores em dispositivos de armazenamento privado, sem que haja o necessário compartilhamento. Outra situação considerada é grau de percepção necessário, por parte dos gestores, em relação ao próprio sistema de informações dos órgãos, algo que necessariamente afeta a qualidade e a quantidade suficiente de informações que devem ser veiculadas nos portais públicos. Por outro lado, a situação pode também estar relacionada com os procedimentos de institucionalização relacionado com as tecnologias de informação e comunicação utilizadas pela entidade e pelo seu corpo funcional, o que pode acarretar impedimentos de ordem prática ao se tentar estabelecer uma cultura digital colaborativa²⁰.

O que parece estar claro, em decorrência da falta de constância nas primeiras posições, é a ausência de identificação de um encarregado específico para ser o principal gestor das informações. Isso ocorre tanto nos portais dos primeiros, como dos últimos posicionados no quadro de classificação do ITP.

Isso, logicamente, possui uma explicação relativamente simples, pois ainda inexistente na cultura administrativa municipal cargos e funções relacionadas à gestão de informações, a exemplo do que já passa a ser exigido em relação ao encarregado de proteção de dados pessoais. Nesta lógica, parece estar evidente que as estruturas administrativas e funcionais devem se adequar aos tempos atuais, onde boa parte da produção dos dados são gerados a partir de mecanismos de informática e ferramentas virtuais.

Procurar estabelecer atribuições legais e funcionais a partir de uma perspectiva de garantia da informação, e sobretudo da transparência das entidades públicas, é uma lacuna ainda a ser preenchida. Vale lembrar que o guia orientativo, empregado no ITP-2020, registrou que “não serão divulgados os nomes dos participantes, garantindo-se o sigilo de quem enviou os dados”²¹. Essa situação justificava-se na medida em que avaliações promovidas logo no início da vigência da LAI apontavam para um diferente quadro. A leitura do abaixo auxilia a compreender a situação.

Foram ouvidas 73 autoridades públicas, na primeira fase e, na segunda, 986 servidores. Chama atenção, na etapa qualitativa, que quando questionados sobre os aspectos negativos da política de acesso à informação, os servidores fizeram avaliação receosa e negativa quanto ao uso e divulgação da informação porventura solicitada. O padrão de

19 Araujo; Mello, 2016.

20 Gama, 2017.

21 TCE-PR, 2020, p. 8.

respostas mostra que 23,7% dos entrevistados coloca como preocupação a “má utilização das informações”, 14,3% e 13,7%, respectivamente, mencionam “vantagens para grupos de interesse bem situados” e “uso político das informações” (CGU, 2011, p. 09). Adicionalmente, as insuficiências de recursos humanos e de infraestrutura são indicadas como possíveis causas para atrasos ou dificuldades no atendimento aos pedidos de informação, podendo o volume de pedidos até mesmo comprometer o andamento da atividade do órgão solicitado.²²

A temeridade quanto ao uso das informações públicas sempre encontrou alguma forma de resistência, o que foi comprovado ainda antes da vigência da LAI. Esse receio parece cada vez mais infundado, especialmente porque informações de ordem pública cada vez mais são difundidas por mecanismos de fiscalização e controle, a exemplo do que é feito pelos próprios tribunais de contas e órgãos de controle externo, quando entabulam dados e permitem consultas abertas, como é o caso do próprio índice em questão.

Essa desconfiança, que em um primeiro momento parece ser absoluta, mostra-se relativizada ao longo do tempo, pois a garantia de sigilo, por parte do responsável por prestar informações, é revista no guia orientativo do ITP-2021, que ao invés de abrir mão de restrições, preferiu recomendar “que o questionário seja preenchido por servidor capacitado e responsável pelas informações postadas no site oficial e no portal de transparência”²³.

Compreendemos que ao se avaliar qualquer ato público em relação à transparência, demanda-se, também, a transparência do avaliador ou responsável pelo encaminhamento de respostas. A despeito do que constou no manual ITP-2021, quando impôs de maneira intrínseca que o responsável pelo preenchimento realizasse as suas funções em caráter de permanência, fez isso no sentido de que somente seria possível que tal atribuição fosse conferida a servidores efetivos e estáveis, com a necessária capacitação para tal finalidade, dado o caráter permanente a que estão revestidas as ferramentas de transparência e acesso à informação.

No ano de 2024 parece que o TCE-PR encontrou o melhor caminho para esta atribuição, ao promover uma *live*²⁴ direcionada aos controladores internos, que passaram a ser os responsáveis pelo registro das respostas no questionário aplicado para elaboração ITP, o qual está amparado na matriz divulgada pela ATRICOM.

Os apontamentos anteriores levantam hipóteses possíveis e factíveis em relação aos portais, gestores de informações, ferramentas e tecnologias, contudo, é necessária uma abordagem relacionada ao IEGM em comparação com o ITP, para que seja possível um aprofundamento analítico que possa identificar outros aspectos da transparência, ou mesmo, da sua fragilidade a nível institucional.

22 ARAUJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 3, n. 2, p. 113-134, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/128>>. Acesso em: 6 mai. 2024, p. 127 e 128.

23 TCE-PR, 2021A, p. 4.

24 TCE-PR, 2024^E.

2. EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL EM RELAÇÃO À TRANSPARÊNCIA DOS PORTAIS

Artigos
Científicos

A efetividade da gestão pública, independentemente da esfera federada, nem sempre é simples de ser feita, dado o alto quantitativo de atribuições de cada ente, o sem número de possibilidades organizacionais (estruturas administrativas e funcionais), e principalmente, a compreensão de como realmente funcionam as rotinas interna da entidade, que nem sempre está voltada para otimização dos seus recursos humanos, orçamentários e materiais.

Para tentar compreender a efetividade do ponto de vista prático foi organizado o IEGM pelo TCE-PR, no intento de observar a gestão a partir de áreas funcionais específicas, com ênfase analítica em aspectos financeiros, orçamentários e estratégicos das áreas da Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Cidades Protegidas, Governança em Tecnologia da Informação²⁵. Dentre as suas finalidades é possível identificar que “os dados apresentados contribuem para o aprimoramento dos controles externo e interno, permitindo-lhes funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública”²⁶, o que se torna possível diante da pesquisa aberta, pois “as informações no site apontam aos agentes e gestores públicos os indicadores finalísticos quanto à realização de gastos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos nos seus processos”²⁷.

Dentre os dois aspectos finalísticos do índice, percebe-se que a sua construção é destinada tanto ao planejamento e gestão, como também, para os aspectos fiscalizatórios, o que deve ser feito pelos controles internos de cada entidade.

O índice é aferido a partir de notas atribuídas em letras, que atendem à seguinte classificação: (A) altamente efetiva; (B+) muito efetiva; (B) efetiva; (C+) em fase de adequação; (C) baixo nível de adequação.

Além das dimensões relacionadas com a saúde (i-Saúde) e a educação (i-Educ), são avaliados o planejamento (i-planejamento), e a política fiscal (i-Fiscal) “estabelecida e executada”²⁸. Cada uma destas dimensões representa 20% da nota final.

Também são avaliadas a perspectiva ambiental (i-Amb), enfatizando a “métrica das ações sobre o meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, como exemplo: resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental, conselho ambiental etc.”²⁹, a capacidade municipal (i-Cidade) relacionada ao “envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres”³⁰, e o i-Gov-TI, que observa o

25 TCE-PR, 2024⁸.

26 TCE-PR, 2021C, p. 4.

27 TCE-PR, 2021C, p. 4.

28 TCE-PR, 2021C, p. 6.

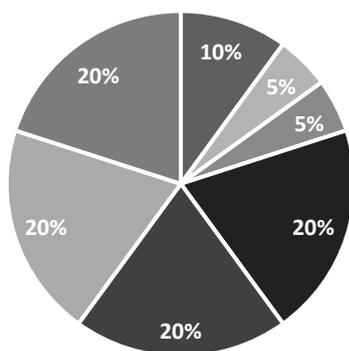
29 TCE-PR, 2021C, p. 7.

30 TCE-PR, 2021C, p. 7.

“conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade”³¹. Estas três dimensões respectivamente compõe o valor restante (10%, 5% e 5%).

Todas as dimensões organizadas em um gráfico apresentam a seguinte distribuição:

GRÁFICO 1 – A distribuição das dimensões em percentuais.



■ i-Amb ■ i-Cidade ■ i-Gov-TI ■ i-Educ ■ i-Saúde ■ i-Planejamento ■ i-Fiscal

Fonte: Manual Índice de Efetividade da Gestão Municipal, 2ª Ed. 2021, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/4/pdf/00355981.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

Ilustração nossa.

A partir do formato de distribuição por eixos temáticos específicos, ou dimensões da gestão pública, a composição do formato metodológico se mostra fundamental importante a ser considerado, já que no caso em questão:

A distribuição das ponderações foi baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo (“Ensino”, “Saúde”, “Administração” etc.5). Nos casos em que o índice não possui uma função de governo diretamente atrelada, ela foi relacionada com a função que apresenta maior semelhança (por exemplo: o I-GOV TI toma por base a função “Administração”).³²

Todas as dimensões do índice são obtidas a partir de respostas atribuídas a cada quesito, que ao final permite o uso de uma “fórmula matemática aplicada após análise fatorial”³³, em que o somatório dos indicadores é dividido por cem para se obter o valor da dimensão analisada.

No período analisado, nenhum município obteve a nota total “A”, havendo uma evidente oscilação de municípios melhores classificados na amostra coletada, como visto a seguir:

31 TCE-PR, 2021C, p. 8.

32 TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Ferramentas. ITP-2021. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-ity-2021/336933/area/250>>. Acesso em: 6 mai. 2024 (B), p. 9.

33 TCE-PR, 2021C, p. 4.

QUADRO 1 – Melhores Posições no IEGM

2020 (ano base 2019)		2021 (ano base 2020)		2022 (na base 2021)	
Município	IEGM	Município	IEGM	Município	IEGM
Jacarezinho	B+	São Jorge do Ivaí	B+	Apucarana	B+
Jaguariaíva	B+			Cascavel	B+
				Dois Vizinhos	B+
				Jacarezinho	B+
Missal	B+			Londrina	B+
				Pinhais	B+
São Jorge do Ivaí	B+			São Jorge do Ivaí	B+
				São Manoel do Paraná	B+
				Vitorino	B+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

No caso deste índice, é possível decompor as informações relativas ao resultado final conforme as áreas anteriormente citadas, evidenciando que nem sempre a atribuição na nota final, ou índice final, é igual em todos os setores avaliados. Para facilitar, foram construídos os seguintes quadros comparativos:

QUADRO 2 – Decomposição para o IEGM 2020 (ano base 2019)

Município	i-Educ	i-Planej	i-Saúde	i-Fiscal	i-Amb	i-Gov-TI	i-Cidade
Jacarezinho	B+	B	B+	B	B+	A	B+
Jaguariaíva	B+	C+	B+	B+	A	B+	B
Missal	B	B+	B+	B+	B	B	B+
São Jorge do Ivaí	B+	C+	A	B+	B+	B	B+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

QUADRO 3 – Decomposição para o IEGM 2021 (ano base 2020)

Município	i-Educ	i-Planej	i-Saúde	i-Fiscal	i-Amb	i-Gov-TI	i-Cidade
São Jorge do Ivaí	B+	B	A	B+	B+	B	B

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

QUADRO 4 – Decomposição para o IEGM 2022 (ano base 2021)

Município	i-Educ	i-Planej	i-Saúde	i-Fiscal	i-Amb	i-Gov-TI	i-Cidade
Apucarana	B+	C+	B+	B+	A	B	B+
Cascavel	B+	C+	B	B+	B+	B+	A
Dois Vizinhos	B+	B+	B	B+	B+	B+	C+
Jacarezinho	B+	B+	B	B+	B+	A	A
Londrina	B+	C+	B+	B+	B+	B+	A
Pinhais	B+	C+	B+	B+	B	A	B+
São Jorge do Ivaí	B+	C+	A	B	A	B+	A
São Manoel do Paraná	B+	B	B+	B+	B	C+	B+
Vitorino	B+	B+	C+	B+	C+	B	B+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

A abertura do índice em suas respectivas áreas evidencia os pontos mais fracos e mais fortes para cada competência municipal desempenhada, estando claro que os padrões de atuação altamente efetivos (A) se fazem presentes em áreas da saúde, ambiental, de tecnologia da informação e nos aspectos de planejamento e resposta relacionados por sinistros e desastres, medido no i-Cidades³⁴.

No IEGM de 2020 (ano base 2019) a avaliação altamente efetiva foi atribuída para segmentos do índice nos municípios de Jacarezinho (i-Gov-TI), Jaguariaíva (i-Amb) e São Jorge do Ivaí (i-Saúde). Embora tenha sido um dos melhores classificados naquele ano, o Município de Missal não teve a atribuição altamente efetiva em nenhuma das áreas avaliadas. No ano seguinte São Jorge do Ivaí, único município melhor avaliado, repetiu o mesmo desempenho do ano anterior ficando com o conceito “A” na área de saúde. O último ano do triênio apresentou o ITP 2022 (ano base 2021), teve um acréscimo significativo nas melhores posições, com o reconhecimento da alta efetividade de políticas para Apucarana (i-Amb), Cascavel (i-Cidade), Jacarezinho (i-Gov-TI; i-Cidade), Londrina (i-Cidade), Pinhais (i-Gov-TI) e São Jorge do Ivaí (i-Saúde; i-Amb; i-Cidade). Os outros três municípios melhores avaliados (Dois Vizinhos, São Manoel do Paraná e Vitorino), foram os únicos a não terem nenhum setor avaliado como altamente efetivo.

Inobstante seja impossível identificar uma dimensão específica em que a transparência e acesso à informação compõem o quadro valorativo total de composição dos índices individuais, observa-se que nos questionários aplicados aparecem quesitos intrinsecamente ligados a esta temática (6 e 9), um especificamente indicando que “não se refere às exigências contidas na Lei da Transparência”³⁵ vinculado ao i-Gov-TI, como também, um específico que trata das informações clássicas da transparência

34 TCE-PR, 2024^B.

35 TCE-PR, 2024B, p. 56.

contábil, ou relacionados ao Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal ³⁶. Na mesma temática o quesito 18 indaga se “o município possui legislação municipal que trata de Acesso à Informação?”³⁷

No restante dos quesitos, inexistem apontamentos específicos sobre o acesso à informação ou transparência, mas sim, em relação a documentos relativos a processos de contratação pública, execução orçamentária, recursos humanos, existência de serviço de informação ao cidadão e prestação de contas em tempo real. Parece estar evidente que a dimensão mais próxima dos aspectos de transparência do IEGM é o i-Gov-TI.

Embora haja clara distinção entre o IEGM e o ITP, é pertinente estabelecer um quadro comparativo em relação à pontuação geral e específica, no caso da dimensão i-Gov-TI dos dez municípios que foram pior ranqueados no ITP entre 2019 e 2021.

QUADRO 5 – As notas do IEGM 2021 (ano base 2020) dos dez piores posicionados no ITP 2020.

Município	IEGM	i-Gov-TI
Reserva	C	C
Jataizinho	C+	B
Nova Aliança do Ivaí	C+	C
Guamiranga	C	C+
Nova Olímpia	C+	C
Quinta do Sol	B	B
Salto do Itararé	C+	C
Figueira	C+	C
Peabiru	B	B
Luiziana	C+	C+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública (ITP). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

QUADRO 6 – As notas do IEGM 2022 (ano base 2021) dos dez piores posicionados no ITP 2021.

Município	IEGM	i-Gov-TI
Rio Azul	B	C+
Rio Branco do Ivaí	C	C
Guaraqueçaba	C+	C+
Adrianópolis	C+	C+
Colorado	B	B+
Iporã	B	C+
Santa Teresa do Oeste	B	B

36 TCE-PR, 2024^B.

37 TCE-PR, 2024B, p. 58.

Altônia	C+	C
Cerro Azul	C	C
Sabáudia	C	C+

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública (ITP). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

QUADRO 7 – As notas do IEGM 2023 (ano base 2022) dos dez piores posicionados no ITP 2022.

IEGM	IEGM	i-Gov-TI
Santa Tereza do Oeste	B	C+
Rio Branco do Ivaí	C+	C
Carlópolis	C+	B
Salto do Itararé	B	C
Rio Bonito do Iguaçu	C+	C
Barracão	C+	B
Pinhalão	C+	B
Jardim Olinda	B	C
Guaporema	B	B
Doutor Ulysses	C	C

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública (ITP). Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/itp-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

O posicionamento no ITP, ao ser comparado com o IEGM em relação à atribuição da efetividade variam, em regra, de efetiva (B), passando pela fase de adequação (C+) e também com baixo nível de adequação (C), seja na dimensão específica (i-Gov-TI), como na avaliação geral (IEGM), constituindo única exceção o Município de Colorado, que apresentou avaliação muito efetiva (B+) no i-Gov-TI, no IEGM-2022 (ano base 2021). Pelo quadro comparativo anterior, observa-se que, em regra, a maior parte dos piores posicionamentos no ITP se encontravam em processo de adequação em torno de processos de institucionalização das suas ferramentas de transparência e acesso à informação.

Tal inferência merece uma abordagem não somente restrita ao Direito, mas também, ao campo interdisciplinar que permite avaliar as políticas públicas, conforme sugerem Araújo e Melo, ao propor abordagens distintas a saber:

em primeiro lugar, identificando os papéis (ou as funções) que a lei pode desempenhar no contexto de uma política de transparência (e de *accountability*) de acordo com as categorias definidas por Coutinho (2013); em segundo, utilizando o conceito de eficácia das normas jurídicas como elo de ligação entre o mundo normativo (o dever-ser do

enunciado normativo) e o mundo real dos impactos efetivos das políticas públicas.³⁸

Estabelecidas tais premissas, e a título de aprofundamento, mesmo que o período temporal não seja coincidente, abaixo serão feitas análises comparativas entre o ITP e o Painel de Avaliação da Atuação Governamental para o período de 2022 e 2023.

3. PAINEL DE AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL (PAG)

O Painel de Atuação Governamental (PAAG), organizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, é uma ferramenta interativa que

permite ao cidadão comparar a evolução de políticas públicas nos 399 municípios do Paraná nos últimos dois anos. Os dados se referem a seis áreas essenciais da administração municipal: educação, saúde, assistência social, administração financeira, previdência social e transparência e relacionamento com o cidadão.³⁹

Este painel interativo possibilita que sejam consultadas as avaliações feitas nos questionários aplicados aos interlocutores municipais, conforme o novo modelo de análise de contas implantado pelo TCE-PR a partir da vigência da Instrução Normativa nº 172, de 11 de julho de 2022⁴⁰.

A normativa foi elaborada após ser editado um novo marco de competências locais, motivado pela publicação do Tema 157, pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a “competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Prefeito”⁴¹ fixando a seguinte tese:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.⁴²

Ainda que o período temporal disponível para os anos de 2019 a 2021 possa ter oferecido um quadro analítico preliminar, os aspectos finalísticos das políticas públicas passaram a compor informações e dados a partir de 2022, quando houve a aplicação da nova metodologia de avaliação das contas municipais por parte do TCE-PR.

38 ARAUJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 3, n. 2, p. 113-134, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/128>>. Acesso em: 6 mai. 2024, p. 120.

39 TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Painel permite comparar evolução de políticas públicas nos municípios do Paraná. Publicado: 17 de abril de 2024 - 16:00. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/painel-permite-comparar-evolucao-de-politicas-publicas-nos-municipios-do-parana/11272/N>>. Acesso em: 27 mai. 2024 (C). s.p.

40 TCE-PR, 2022⁹.

41 STF. Supremo Tribunal Federal. Tema 157. Min. Gilmar Mendes. Leading Case: RE 729744. DJ Nr. 54 do dia 20/03/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

42 Idem.

Isso permitiu que fossem elaboradas consultas específicas, por município, para todas as sete dimensões que compõe o PAAG, que a despeito do IEGM, por também serem sete, a estas não se confundem.

Por se tratar de uma ferramenta interativa no formato de painel, a sua consulta permite identificar gráfica e numericamente os resultados por área, além de facilitar a “avaliação da atuação governamental em cada uma das seis áreas é feita por meio de notas - numa escala de 0 a 10⁴³ (sic).

Conforme já foi feito anteriormente, foram organizadas tabelas que apresentam os melhores e os piores classificações do ITP de 2022, sendo que naquele ano dezesseis prefeituras apresentaram 100% de nota final. A comparação foi estabelecida a partir da dimensão PAAG/Transparência, sendo possível organizar as informações nas tabelas abaixo:

TABELA 3 – As primeiras posições do ITP de 2022 em relação ao PAAG 2022 e 2023 “transparência”.

Município	Nota ITP 2022	PAAG-2022	PAAG-2023
Astorga	100%	7,17	7,63
Campo Mourão	100%	6,77	9,47
Cianorte	100%	8,25	8,75
Fazenda Rio Grande	100%	5,55	6,55
Francisco Beltrão	100%	7,90	8,18
Guamiranga	100%	5,45	5,12
Ibiporã	100%	8,80	9,72
Ipiranga	100%	5,67	4,08
Ivaiporã	100%	4,90	8,62
Jandaia do Sul	100%	5,08	4,73
Londrina	100%	8,23	8,20
Maringá	100%	9,27	9,60
Palmas	100%	9,40	9,07
Rio Azul	100%	5,93	8,85
Roncador	100%	7,75	8,17
Sertaneja	100%	5,40	8,58

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública e Painel de Avaliação da Atuação Governamental. Disponíveis em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-itp-2022/342151/area/250>> e <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkiwiwCI6ImY3MGÉwYWY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTImOGMxYjI-0YmZkZiIsImMiOjR9>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

TABELA 4 – As últimas posições do ITP de 2022 em relação ao PAAG/Transparência 2022 e 2023.

Município	Nota ITP 2022	PAAG-2022	PAAG-2023
Japira	52,47%	2,98	3,65
Jardim Olinda	52,13%	1,37	2,72

43 TCE-PR, 2024^c.

Porto Vitória	51,88%	2,80	5,33
Cruzaltina	51,84%	2,98	2,38
Guaraqueçaba	51,04%	0,75	4,02
Conselheiro Mairinck	50,65%	2,83	2,55
São Jorge do Patrocínio	50,03%	6,10	6,02
Grandes Rios	49,89%	2,77	5,67
Coronel Domingos Soares	49,61%	4,00	6,33
Ângulo	48,13%	4,13	5,30
São José da Boa Vista	44,56%	4,88	2,37
Califórnia	43,89%	6,23	4,38
Vera Cruz do Oeste	41,52%	3,57	4,95
Telêmaco Borga	40,94%	7,78	8,33
Lobato	37,94%	0,62	2,20
Laranjal	37,67%	3,73	5,77

Fonte: Tribunal de Constas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública e Painel de Avaliação da Atuação Governamental. Disponíveis em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-itp-2022/342151/area/250>> e <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkliwidCI6ImY3MGExY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VklTlMOGMxYjI0YmZkZiImlMiOjR9>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

TABELA 5 – As primeiras posições do ITP de 2023 em relação ao PAAG/Transparência 2022 e 2023

Município	Nota ITP 2023	PAAG-2022	PAAG-2023
Rio Branco do Sul	100%	9,72	5,78
Rosário do Ivaí	100%	2,02	2,88
Santa Isabel do Ivaí	100%	7,37	6,12

Fonte: Tribunal de Constas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública e Painel de Avaliação da Atuação Governamental. Disponíveis em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-itp-2022/342151/area/250>> e <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkliwidCI6ImY3MGExY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VklTlMOGMxYjI0YmZkZiImlMiOjR9>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

TABELA 6 – As últimas posições do ITP de 2023 em relação ao PAAG/Transparência 2022 e 2023.

Município	Nota ITP 2023	PAAG-2022	PAAG-2023
Cruzeiro do Sul	5,41%	2,78	3,42
Iracema do Oeste	5,41%	4,68	7,20
Porto Rico	5,41%	3,28	3,18
Colorado	0,00%	7,50	8,20
Nova Fátima	0,00%	3,38	1,42

Fonte: Tribunal de Constas do Estado do Paraná (TCE-PR). Índice de Transparência Pública e Painel de Avaliação da Atuação Governamental. Disponíveis em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-itp-2022/342151/area/250>> e <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYWZhNjBkliwidCI6ImY3MGExY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VklTlMOGMxYjI0YmZkZiImlMiOjR9>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

A Tabela 3 possibilita que seja estabelecida a comparação entre a dimensão PAAG/Transparência com o ITP-2022, deixando evidente que os valores obtidos em um índice não são necessariamente repeditos na avaliação extraída do painel. Isto pode estar relacionado com os quesitos aplicados nos questionários e que compõe o PAAG/Transparência. Neste caso os quesitos englobam a regulamentação e operacionalização do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), informações relacionadas com gestão, planejamento, contratações, uso de ferramental de tecnologia e extração de dados brutos (dentre outras), como também, a regulamentação e funcionamento de canal de comunicação e ações de fomento ao controle social (como o fomento aos conselhos, consultas públicas e possibilidade de manifestação por parte da sociedade).

Somente Campo Mourão, Ibiporã, Maringá e Palmas, conseguiram obter valores superiores a nove nas avaliações relativas ao biênio. O restante dos municípios apresentou oscilações moderadas (menos de um ponto), e alguns, chegaram a oscilar em mais de três pontos, como foi o caso de Ivaiporã e Sertaneja.

Em relação aos piores posicionados apresentados na Tabela 4, foram observados valores superiores à média (0,6) para Telêmaco Borba e São Jorge do Patrocínio nas duas avaliações, e para Coronel Domingos Soares e Califórnia em apenas um dos anos avaliados. O restante permaneceu abaixo da média (0,5) em pelo menos uma das avaliações. Chamou atenção a considerável evolução de Guaraqueçaba no período, que entre um e outro superou a sua nota em mais de três pontos.

Sobre o comparativo apresentado nas Tabelas 5 e 6, também chamou atenção que em 2023 não houve a avaliação da totalidade das prefeituras paranaenses, pois treze delas ficaram de fora do quadro avaliativo final⁴⁴. Na organização destas tabelas também ficou claro que foi o único momento em que os municípios apresentaram 0% de transparência, embora existisse pontuação no PAAG/Transparência. No caso de Colorado os valores são consideráveis, superando sete pontos inteiros em ambos os anos.

Outro ponto observado é Rosário do Ivaí, que embora tivesse a pontuação de 100% no ITP-2023, não chegou a atingir três pontos inteiros em ambas as avaliações observadas no PAAG/Transparência.

A análise anterior demonstra que embora haja oscilações em torno da estabilidade avaliativa promovida por medidores e metodologias diferenciadas, há um esforço das entidades locais pela procura de melhores notas e índices de transparência. Isso indica que o caminho de institucionalização está sendo feito, tanto por parte dos tribunais de contas, como pelas entidades que são objeto de avaliações periódicas, que se submetem a distintos índices e metodologias.

Necessário considerar que a divulgação de dados organizados auxilia na análise de informações e permite estabelecer mecanismos, ainda que simples, de análises.

44 TCE-PR, 2024^A.

No caso da transparência e acesso à informação, é imprescindível uma constante reafirmação da cultura de transparência e a disponibilização de ferramental voltado para a divulgação dos dados públicos, garantindo que os mecanismos de transparência possam ser permanentes e acessíveis.

Embora o Brasil possua “uma das leis mais fortes do mundo”⁴⁵, é importante considerar que avaliações relativas à Lei de Acesso à Informação, indicaram uma evolução quanto aos serviços de atendimento passivo disponibilizado pelos portais de transparência da esfera federal. Isso foi evidenciado diante do indicativo de que o Programa Brasil Transparente da Controladoria Geral da União (CGU), responsável por promover avaliações dos estados-membros, Distrito Federal e demais capitais, viabilizando a divulgação da Escala Brasil Transparente em 2015, foi considerado de extrema relevância no contexto da transparência institucional⁴⁶.

Observa-se que a abrangência dos dados está grandemente relacionada com o Poder Executivo, independentemente da sua esfera federada. Em relação ao Poder Judiciário é importante destacar:

Sobre a LAI no sistema judiciário brasileiro, em 2013, estudo realizado pelas organizações Artigo 19, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Universidade de São Paulo, indicou baixa propensão ao cumprimento das obrigações impostas pela LAI, no que tange à transparência passiva e ativa. Isto é, a LAI ainda não seria eficaz em todos nos sentidos discutidos acima.⁴⁷

A opinião de várias instituições evidenciava o desafio a que o Poder Judiciário estava inserido, algo que não impediu que a nossa mais elevada instância corte fosse reconhecida, conjuntamente com a do Chile, como a que possuía as “práticas de transparência ativa mais robustas”⁴⁸.

Uma lacuna naquele estudo é possível ser preenchida a partir de investigações e pesquisas que demonstrem a transparência no âmbito do Poder Legislativo, em todas as esferas e órgãos. Em certa medida isso já se encontra em prática, pois a corte de contas paranaense iniciou em 2022 avaliações no âmbito do ITP dos portais das câmaras municipais, estando em curso a avaliação de 2024.

Carece ainda, um maior aprofundamento em torno de possíveis avaliações externas que possam ser realizadas em conselhos de contas e, inclusive, nas próprias cortes de contas, algo atualmente possível em decorrência da matriz oficialmente utilizada na avaliação municipal e regulamentada pela ATRICON, a Resolução nº 9, de 30 de novembro de 2018⁴⁹, conforme já observado antes.

Como se pôde observar, a transparência demanda sempre novas oportunidades de

45 Araujo; Melo, 2016, p. 125.

46 Araujo; Melo, 2016, p. 125.

47 ARAUJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 3, n. 2, p. 113-134, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/128>>. Acesso em: 6 mai. 2024, p. 129.

48 Araujo e Mello, 2016, p. 129.

49 ATRICON, 2019.

aprofundamentos, algo significativamente pertinente quando se alia a possibilidade da fácil obtenção da informação, com o emprego de critérios analíticos claros e que possam ser facilmente compreendidos.

CONCLUSÕES POSSÍVEIS

Este artigo procurou apresentar os principais índices e ferramentas disponíveis no âmbito do Estado do Paraná, que são produzidos e organizados pelo seu Tribunal de Contas, permitindo avaliar os posicionamentos (ranqueamento) de entidades que implementam e mantém disponibilizados em seus portais o ferramental relacionado à transparência ativa.

Desta forma, procurou-se estabelecer que inexistente um posicionamento consagrado em relação às avaliações e respectivas classificações, o que ficou claro diante da dinâmica de notas e ranqueamento, especialmente no ITP.

A base analítica principal partiu do posicionamento das prefeituras municipais no ITP, o que foi objeto de comparação em relação ao IEGM, identificando-se que a Prefeitura Municipal de Londrina foi a única entidade melhor ranqueada do IEGM-2022 a ocupar a quarta posição no ITP-2019, ficando dentre os dez primeiros colocados naquele ano. Todas as outras prefeituras não repetiram o mesmo desempenho quando se compara, apenas, o posicionamento no ranqueamento final e o comparativo entre ITP e IEGM.

No caso de Londrina, o único setor altamente efetivo foi o i-Cidades (prevenção e respostas a sinistros naturais), e não o i-Gov-TI, que mede, justamente, aspectos da transparência institucional. Portando, aparentemente não há uma correlação significativa em relação aos posicionamentos entre ambos os índices (ITP e IEGM).

O que parece evidente, em decorrência da falta de constância nas primeiras posições, é a ausência de identificação de um servidor encarregado para ser o principal gestor das informações em todos os portais públicos e de transparência. Isso ocorre tanto em relação às primeiras como últimas entidades posicionadas no quadro de classificação do ITP. Essa designação, e especialmente a identificação, pode contribuir para que os processos institucionais da entidade se consolidem ao longo do tempo, especialmente em torno das informações e serviços relacionados com a transparência da informação pública em formato ativo. Em certa medida isso foi enfrentado no ITP de 2024, que teve os seus questionários direcionados para resposta por parte dos controladores internos. Isso, inclusive, poderia ser objeto de aprimoramento nas próximas edições do índice, cobrando-se, a exemplo do que é feito em relação ao encarregado de proteção de dados pessoais, informações públicas sobre o responsável pelo preenchimento dos questionários.

Ainda que os índices possuam metodologias distintas, ficou claro que a dimensão “transparência”, contida no PAAG é avaliada em questionários destinados à avaliação

das contas municipais, que após parecer prévio emitido pelo tribunal, seguem para as câmaras municipais para julgamento. Neste caso, entendemos que seria pertinente que o responsável pelo preenchimento, tanto do questionário do ITP como da avaliação da gestão, que posteriormente será divulgada no PAAG/Transparência, pudesse ser o mesmo servidor. Isso evitaria que informações inconsistentes fossem redirecionadas para as bases de dados, permitindo uma maior uniformidade avaliativa.

Outro ponto que deve merecer destaque é a inquestionável melhoria dos índices por parte dos municípios avaliados, ainda que consideradas as últimas posições. Isso está evidente quando se compara os percentuais alcançados em cada ano, que em regra, sempre aumentaram. Tal situação também pôde ser observada no quadro avaliativo do IEGM, onde as entidades melhores avaliadas demonstram a efetividade de suas políticas em várias áreas, mesmo que não tenham obtido o grau máximo (altamente efetivas, representada pela letra A).

Ao serem utilizados os dados mais recentes, extraídos do PAAG para os anos de 2022 e 2023, ficou claro que os números da transparência obtida partir dos questionários aplicados aos interlocutores, é bastante diferente dos percentuais obtidos no ITP do mesmo período, especialmente em 2023, onde deixaram de ser avaliados treze prefeituras, e dois municípios apresentaram percentual 0% na respectiva avaliação. Isso reforça a sugestão de que responsável pelo preenchimento dos dois questionários (ITP) e dimensão “transparência” da avaliação municipal, seja a mesma pessoa.

Em uma abrangência geral, considerando os dados produzidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público a partir de 2014⁵⁰, que somados a aqueles produzidos pelo próprio Ministério Público em 2014 e 2015⁵¹, bem como toda a série histórica antes apresentada e oriunda das bases do TCE-PR, evidenciam uma forte tendência em relação à cobrança da sociedade e dos órgãos de controle externo quanto à fiscalização em torno de informações públicas que devam estar disponíveis em portais abertos e transparentes. É claro o processo de institucionalização e maturidade das entidades públicas em torno das entidades jurisdicionadas pelo TCE-PR.

Todavia, há um enorme campo de pesquisas e investigações ainda a ser desbravado no âmbito da transparência e do acesso à informação, a despeito de tantas já realizadas, sendo o desafio que se apresenta aquele relacionado com a promoção de avaliações contínuas, por entidade externas, sobre quais são os níveis de transparência do Poder Legislativo em todas entidades e esferas da federação? A matriz para isso já existe. Quem sabe não será esse nosso próximo desafio?

50 CNMP, 2024.

51 MPF, 2024.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p. 113-134, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/128>>. Acesso em: 6 mai. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. **Resolução nº 9, de 30 de novembro de 2018**. Data: 9 jan. 2019 (atualização em 2022). Disponível em: <<https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-092018/>>. Acesso em: 6 mai. 2024.

ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Acesso à Informação na Prática: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas**. 2023. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Cartilha-com-orientacoes-Ciclo-2023.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

CGU. Controladoria Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 4ª Ed, 2024, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46641/1/aplicacao_da_lai_2019.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2024.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Ranking da Transparência**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-dministrativo-e-financeiro/atuacao/ranking-da-transparencia>>. Acesso em: 29 mai. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm#art48p>. Acesso 3 mai. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2000**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm#art1>. Acesso em: 29 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 3 mai. 2024.

GAMA, Jader Ribeiro. **Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará**. UFPA-NAEA, Belém, Pará, 2017.

MPF. Ministério Público Federal. **Ranking Nacional da Transparência**. Visão Interativa. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/resultados>>. Acesso em: 29 mai. 2024.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Tema 157**. Min. Gilmar Mendes. Leading Case: RE 729744. DJ Nr. 54 do dia 20/03/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Relatório do ITP - Índice de Transparência Institucional**. Ed. 2019. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/5/pdf/00345117.pdf>>. Acesso em: 6 mai. 2024.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Manual dos Critérios de Avaliação**. 2020, versão 2.0. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/3/pdf/0034>>

3807.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2024.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Ferramentas. ITP-2020**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-ity-2020/327947/area/250>>. Acesso em: 6 mai. 2024.

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Manual dos Critérios de Avaliação**. 2021, versão 1.0. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/9/pdf/00359933.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2024 (A).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Ferramentas. ITP-2021**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-ity-2021/336933/area/250>>. Acesso em: 6 mai. 2024 (B).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Manual, 2ª Ed. 2021. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/4/pdf/00355981.pdf>>. Acesso em: 3 mai. 2024 (C).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Índice de Transparência da Administração Pública – ITP, 2022**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-ity-2022/342151/area/250>>. Acesso em: 6 mai. 2024 (A).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Instrução Normativa nº 172, de 11 de julho de 2022**. Dispõe sobre a forma e a composição da Prestação de Contas de Prefeitos Municipais, nos termos do art. 216, § 2º, do Regimento Interno. <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-172-de-11-de-julho-de-2022/342097/area/10>>. Acesso em: 29 mai. 2024 (B).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Índice de Transparência da Administração Pública – ITP**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ity-indice-de-transparencia-da-administracao-publica/317844/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024 (A).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/250>>. Acesso em: 3 mai. 2024 (B).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Painel permite comparar evolução de políticas públicas nos municípios do Paraná. Publicada: 17 abr. 2024 - 16:00. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/painel-permite-comparar-evolucao-de-politicas-publicas-nos-municipios-do-parana/11272/N>>. Acesso em: 27 mai. 2024 (C).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Painel de Avaliação da Atuação Governamental**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzViMTVjZDctNzFhNS00M2NhLTg1ZDQtMWRiMmRkYW-ZhNjBkliwidCI6ImY3MGYwYy2LWRhMGYtNDViZS1iN2VklTImOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOjR9>>. Acesso em: 27 mai. 2024 (D).

TCE-PR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Em “live”, nesta terça, Tribunal orientará jurisdicionados sobre o ciclo de 2024 do ITP. Publicada: 8 de abr. 2024 – 16h00. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/em-live-nesta-terca-tribunal-orientara-jurisdicionados-sobre-o-ciclo-de-2024-do-ity/11241/N>>. Acesso em: 29 mai. 2024 (E).

TCU. Tribunal de Contas da União. Radar Nacional de Transparência Pública conclui avaliação de 8 mil órgãos públicos. Pub: 14 nov. 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/radar-nacional-de-transparencia-publica-conclui-avaliacao-de-8-mil-orgaos-publicos.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2024.