

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CARLOS APARECIDO BAQUETA**

**MONITORAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS  
PARANAENSES**

**CURITIBA  
2013**

**CARLOS APARECIDO BAQUETA**

**MONITORAMENTO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS  
PARANAENSES**

PROJETO TÉCNICO apresentado ao Departamento de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof.º Marcos Wagner da Fonseca

**CURITIBA  
2013**

À minha família e professores.

## **AGRADECIMENTOS**

À

Mari, minha amada esposa, e aos meus queridos filhos Carlos Eduardo e João Vitor pelo apoio, paciência e encorajamento nos momentos difíceis.

Aos

Professores e tutores da UFPR que batalharam para tornar esse curso uma realidade.

“Temos de nos tornar na  
mudança que queremos ver”  
(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

A liberdade de expressão e o acesso à informação são um dos pilares da construção de uma nação livre e democrática. Garantir a liberdade de expressão sem garantir a liberdade de informação seria mera hipocrisia. Nesse sentido, surgem as leis de acesso à informação (Lei nº 12.527/11) e da transparência (Lei Complementar nº 131/09), que na construção de uma nação democrática mais justa e solidária procuraram ampliar e solidificar a participação da sociedade brasileira na formulação, aplicação e fiscalização das políticas públicas. Trilhando esse caminho, nasce esse projeto técnico de conclusão de curso com a singela pretensão de apresentar uma contribuição para a efetivação das leis de transparência e de acesso à informação nos municípios paranaenses. Com este objetivo foi realizado uma pesquisa teórico-empírica na procura de se identificar o que foi produzido no campo acadêmico, doutrinário, na sociedade organizada e governo. Nesse estudo se verificou que, apesar do tema “transparência na administração pública” ser recente, muito já se produziu, principalmente, no que diz respeito à evolução histórica da legislação internacional, nacional e local. Por sua vez, se verificou que a produção doutrinária e acadêmica produzida especificamente para tratar desse tema, apesar de mais tímida, é muito pertinente e pontual. Destacando-se, na produção doutrinária, a sociedade organizada, que por meio das Organizações Não Governamentais – ONGs vêm contribuindo de forma primordial para o avanço da legislação e da produção científica. Enfim, dessas pesquisas e estudos resultou esse trabalho com a proposta concreta de ampliação dos itens que compõem o monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos portais de transparência dos municípios paranaenses por meio da análise de gestão fiscal.

Palavras-chave:

Auditoria Social – Transparência Pública – Acesso à Informação.

## **LISTA DE SIGLAS**

CGU	Controladoria Geral da União
DCM	Diretoria de Contas Municipais
IN	Instrução Normativa
LC	Lei Complementar
ONG	Organização Não Governamental
PCA	Prestação de Contas Anual
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA.....	1
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO.....	2
1.3 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO.....	2
<b>2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA .....</b>	<b>5</b>
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>11</b>
<b>4. A ORGANIZAÇÃO.....</b>	<b>12</b>
4.1 DESCRIÇÃO GERAL: .....	12
4.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	15
<b>5. PROPOSTA.....</b>	<b>24</b>
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA .....	26
5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO .....	27
5.3 – RECURSOS .....	28
5.4 - RESULTADOS ESPERADOS.....	28
5.5 - RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS.....	28
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>30</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Apresentação/Problemática

De acordo com o artigo 19, da Declaração Universal dos Direitos Humanos,

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

No entanto, ao se garantir a liberdade de expressão sem incluir a liberdade de informação seria mero formalismo, negando a ambas a efetiva expressão prática e um dos objetivos centrais que a liberdade de expressão visa alcançar (Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009, p. 18).

Nesse contexto, os órgãos públicos não detêm a informação somente para eles mesmos, mas são guardiões deste bem público, que todos têm o direito de acessar, sujeitos apenas a regras claramente definidas, estabelecidas em lei. (Princípio IV - Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão na África, *apud*, Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009, p. 18).

A garantia do direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular. O acesso às informações públicas possibilita uma participação ativa da sociedade nas ações governamentais e, conseqüentemente, traz inúmeros ganhos, tais como: a prevenção da corrupção, o respeito aos direitos fundamentais, o fortalecimento da democracia, a melhoria da gestão pública e a melhoria do processo decisório (Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios – CGU, 2013, p. 06-07).

Assim, diante da relevância do acesso à informação em uma perspectiva individual, quanto maiores e melhores forem às informações melhor será a escolha, e coletiva, acesso amplo as informações públicas resulta em ganhos para a comunidade de maneira geral, (Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009, p. 11-12) este trabalho vem apresentar uma proposta de

fortalecimento, ampliação e solidificação, com o auxílio das técnicas de auditoria social, do monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR nos portais de transparência municipais, realçando a sua importância para a sociedade.

Todavia, cabe salientar que esse monitoramento já está sendo realizado pela Diretoria de Contas Municipais - DCM do TCE/PR.

## **1.2 Objetivo Geral do trabalho**

Aplicação dos conceitos de auditoria social, com foco no monitoramento das ações vinculadas ao cumprimento da Lei de transparência em âmbito municipal.

### **Objetivos específicos do trabalho**

Monitorar a transparência na gestão pública municipal, verificando o cumprimento das determinações da Lei de Transparência (Lei complementar nº 131/2009) e demais dispositivos normativos, em termos de atendimento ao conteúdo mínimo obrigatório;

Dando ênfase, em especial, aos seguintes tópicos:

- 1) Trabalhar a transparência na gestão pública municipal, observando os diferentes formatos de atendimento aos dispositivos legais, com vistas a disseminar as boas práticas;
- 2) Avaliar a qualidade da informação disponibilizada, tendo em vista a necessidade de compreensão e a clareza dos dados;
- 3) Desenvolver metodologia específica para avaliação e monitoramento do cumprimento da Lei de Transparência;

## **1.3 Justificativas do objetivo**

Para compreender a pertinência temática do objeto deste trabalho vamos ao planejamento estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o período

de 2008 a 2016, o qual estabeleceu como missão e visão dessa instituição (2009, p. 23-24):

Missão - “Inspirar na sociedade a certeza do controle da aplicação dos recursos públicos”.

Visão – “O controle como elo de confiança entre o poder público e o cidadão.”

Sendo que ao esclarecer as propostas de missão e visão da instituição, o planejamento estratégico da organização cita que uma das características principais da missão é determinar qual o negócio da organização, por que ela existe, ou ainda, em que tipos de atividades deverá concentrar-se no futuro. Já a visão é a idealização de um futuro desejado pela organização, ou seja, a visão de futuro transmite a essência da organização em termos de seus propósitos, do escopo do negócio e da liderança competitiva, para prover a estrutura que regula as suas relações institucionais e mercadológicas e os seus objetivos gerais de desempenho (Planejamento Estratégico: 2008 – 2016 / TCE-PR, p. 23-24).

Continuando a demonstrar a tempestividade deste trabalho, cabe salientar que é de conhecimento geral que as sociedades modernas democráticas ratificaram um conjunto de direitos que se vinculam à disseminação do conhecimento e da informação. Dentre esses direitos, podem-se citar os direitos à educação, à liberdade de expressão, de imprensa e de manifestação do pensamento e à informação. O direito à informação é o direito de todo indivíduo de acessar informações públicas, ou seja, informações em poder do Estado ou que sejam de interesse público. Embora a Constituição Federal brasileira proteja a liberdade de informação, o exercício deste direito no País é dificultado pela ausência ou precária divulgação das informações pelas instituições públicas (Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009, p. 6).

Nesse contexto, a Auditoria Social nada mais é do que um modelo de participação e cidadania, no qual se estabelece uma oportunidade para que os cidadãos, as comunidades e os beneficiários dos serviços públicos participem ativamente do controle social e da administração pública local, com o propósito de obter maior transparência, honestidade e qualidade (Revista Digital TCE-PR, nº 02, p. 17).

Portanto, diante do acima exposto, verifica-se que o presente trabalho é importante para a sociedade paranaense ao contribuir para sua efetiva participação no controle social das políticas públicas locais, para à área tema (auditoria social) quando aplica seus conceitos e para a organização (TCE/PR) quando se verifica que seu objetivo vai ao encontro da missão e visão estratégicas da instituição.

## 2. Revisão teórico-empírica

“Conhecimento é poder”, afirmou Francis Bacon nos idos de 1605. A aceitação desta máxima implica no reconhecimento de que o acesso ao poder está diretamente relacionado ao acesso a informações. Difundir o conhecimento significa compartilhar e democratizar o poder. Restringi-lo, por sua vez, resulta na concentração do poder nas mãos daqueles que detêm o acesso a informações (Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas, 2009, p. 6).

O acesso à informação é reconhecido como um direito humano fundamental por importantes organismos da comunidade internacional. Tendo como exemplo os seguintes dispositivos legais (Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios da Controladoria Geral da União, 2013, p. 07):

- a) O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948,

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.

- b) O artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966),

“Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”.

- c) O item 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000) e

“O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real eminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”.

- d) Os artigos 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).

“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.

Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou o direito de acesso a informações públicas no rol dos direitos fundamentais do indivíduo (Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios da Controladoria Geral da União, 2013, p. 09).

Art. 5º. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Após a inserção do direito a informação pública no rol de direitos fundamentais do indivíduo, surgiram no Brasil várias publicações legais relacionadas ao assunto. Podemos citar, a título de exemplo, as seguintes leis e atos normativos (Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios da Controladoria Geral da União, 2013, p. 09-11):

- a) Lei complementar federal nº 101/2000 – Mais conhecida como a lei de responsabilidade fiscal. Essa lei ao regulamentar o artigo 163 da constituição federal estabeleceu normas que orientam as finanças públicas, objetivando aprimorar a reponsabilidade da gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.
- b) Lei complementar federal nº 131/2009 – Ao acrescentar novos dispositivos à lei de Responsabilidade fiscal inovou ao 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.
- c) Decreto Federal nº 7.185/2010 - Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de

cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

- d) Lei federal nº 12.527/2011 – A lei de acesso à informação surgiu com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. Sua grande contribuição foi a mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois passou a definir que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.

Na esfera estadual podem-se citar a título de exemplo:

- e) Lei estadual nº 16.595/2010 - Dispõe que todos os atos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e dos órgãos que especifica que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado.
- f) Decreto estadual nº 8.938/2103 - Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela administração direta do poder executivo estadual, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente, com vista a garantir o acesso à informação, nos termos da legislação vigente.

Dentre este arcabouço jurídico citado, que procurou trazer para a administração pública brasileira maior responsabilidade e transparência em suas ações, merece destaque em função do objeto deste trabalho a Lei Complementar nº 131/2009, mais conhecida como lei de transparência. Essa lei, ao alterar a lei de responsabilidade fiscal, como já foi mencionado, inovou ao determinar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.

Além da Lei Complementar nº 131/2009, também merece destaque a Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), da qual se depreende os seguintes princípios sobre uma legislação que trate do acesso à informação: máxima divulgação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação das

exceções, procedimentos que facilitem o acesso e moderação dos custos (Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios da Controladoria Geral da União, 2013, p. 08-09).

As Leis do acesso à informação e da transparência pública exercem funções complementares e as duas determinam que as informações públicas sejam disponibilizadas em meio eletrônico. Com exceção daqueles municípios que possuem menos de 10 mil habitantes, e somente no que diz respeito aos requisitos constantes na Lei de Acesso à Informação, todos os entes da federação devem utilizar a internet para cumprir essas normas (Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU, 2013, p. 09).

Ainda, segundo a Lei de acesso a informação devem ser entregues ao cidadão informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas. O Decreto nº 7.185/2010, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Federal, traz o conceito de cada um desses termos (Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU, 2013, p. 09):

<b>Primária</b>	Informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;
<b>Íntegra</b>	Informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
<b>Autêntica</b>	Informação produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
<b>Atualizada</b>	Dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam;

Finalizando a revisão histórica da legislação internacional e nacional pertinentes ao tema deste trabalho, cabe ressaltar o princípio da transparência ativa, que consta nos artigos 3º, II e 8º da lei de acesso à informação. Este comando faz referência à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas por algum grau de sigilo. As vantagens da transparência ativa são gerar benefícios ao cidadão e ao mesmo tempo reduzir custos para a administração pública, uma vez que quanto mais informações forem disponibilizadas de forma ativa, menos será a demanda por pedidos de informação (Manual da lei de acesso à informação para Estados e Municípios da Controladoria Geral da União, 2013, p. 14-17).

No campo doutrinário, podem-se citar a título de exemplo as contribuições de Nóbrega (2011, p. 88), quando em sua obra sobre os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais, ao tratar dos Tribunais de Contas como agências de *Accountability*, relata que:

“Não há dúvida de que as informações devem ser disponibilizadas tempestivamente e em linguagem compreensível pelo cidadão mediano, constituindo, de fato, um instrumento de transparência. Não basta só divulgar os dados, não basta só publicar, não se trata do amesquinamento do princípio constitucional da publicidade. Trata-se, sim, da necessidade de que os dados divulgados sejam compreensíveis e tenham um objetivo bastante nobre, que é o de permitir o controle e, sobretudo, o controle social, considerada a mais eficaz das formas de controle da Administração Pública.”

E quando trata especificamente da transparência, Nóbrega (2011, p. 105) descreve que:

“Cabe notar que não há uma definição clara do que seja transparência. Para alguns apenas seria a publicação de dados governamentais. No entanto, a transparência transcende a mera publicação ou publicidade dos atos públicos. Transparência é elemento indutor de *accountability* e *governance* e se potencializa pela divulgação de informações de forma clara, facilmente acessível e que possa ser utilizada como forma de controle tanto formal quanto de controle social.”

Nesse sentido, Liszt Vieira (1999, p. 251) ao discorrer sobre cidadania e controle social na obra organizada por Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau sobre o público não-estatal na reforma do Estado, nos diz que:

“A transparência e o controle social do Estado pela sociedade civil só podem ser assegurados mediante a combinação das atuais instituições com a adoção dos mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e outras formas de participação direta, através de instituições conselhistas –que emergem da democracia direta – que possam remeter inclusive à estruturação e ao controle dos orçamentos públicos.”

Por sua vez, partilhando desse pensamento a professora Di Pietro (1998), em sua obra de direito administrativo, ensina que:

“Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos.”

E o reconhecido constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva (2000, p. 653) ao discorrer sobre o princípio da publicidade já ensinava que:

“A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da administração.”

### **3. Metodologia**

O presente trabalho tendo como objeto analisar a utilização das técnicas de auditoria social como ferramenta de avaliação e melhoria gerencial dos processos de transparência da gestão pública municipal paranaense, se utilizou dos seguintes métodos de pesquisa científica:

- a) Quanto à finalidade - pesquisa aplicada,
- b) Quanto ao método e forma de abordar o problema - pesquisa qualitativa,
- c) Quanto aos objetivos da pesquisa - descritiva e explicativa, e
- d) Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados - pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica se deu por meio de consulta a artigos, revistas, manuais especializados e legislação aplicada ao tema, além do material que já foi produzido no mundo acadêmico (teses de doutorado e mestrado).

Por sua vez, a pesquisa documental ocorreu por meio de consulta e coleta aos dados e documentos produzidos na organização objeto do trabalho.

## 4. A Organização

Tribunal de Contas do Estado Paraná – TCE/PR.

Diretoria de Contas Municipais – DCM.

### 4.1 Descrição geral:

O Tribunal de Contas do Estado Paraná é a instituição responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, do Estado e dos 399 Municípios paranaenses, em complemento à atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (Assembleia Legislativa e Câmaras de Vereadores). Além de controlar todo volume de dinheiro público investido pelo governo do Paraná e prefeituras, o TCE também informa à comunidade o resultado destas contas públicas, isto é, se o dinheiro público foi aplicado corretamente e se os serviços oferecidos à população têm qualidade (Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4>. Acesso em: 17/10/2013).

A corte de contas esta localizada na Praça Nossa Senhora de Salette, s/nº, bairro centro cívico da capital paranaense. Tem um orçamento previsto de aproximadamente 300 milhões para o exercício financeiro de 2013 e seu corpo diretivo/funcional esta composto por sete conselheiros, cinco auditores, dez procuradores do ministério público junto ao TCE/PR, além de aproximadamente 700 servidores efetivos do corpo instrutivo e 140 estagiários (Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/composicao-do-tce/8>. Acesso em: 17/10/2013).

São atribuições do Tribunal de Contas

- 1) Controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios;
- 2) Acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais;
- 3) Analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos;
- 4) Emitir parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal;

- 5) Julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais;
- 6) Apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos;
- 7) Prestar orientação nas ações administrativas, respondendo as consultas formuladas.

(Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4>. Acesso em: 17/10/2013)

#### Pequeno histórico do Tribunal de Contas do Estado Paraná

Em dois de junho de 1947 nascia o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Criado através do Decreto-Lei estadual nº 627, foi instituído pelo então governador do Estado, Moysés Lupion (que seguiu a atribuição do artigo 6º, inciso V, do Decreto-Lei Federal nº 1202, de oito de abril de 1939) e substituiu o Conselho Administrativo do Estado. Teve sua primeira composição formada por Corpo Deliberativo, composto por cinco juízes, Corpo Instrutivo - formado por Secretaria, Diretoria de Fiscalização da Execução do Orçamento e Diretoria Revisora de Contas - e uma Representação da Fazenda.

Nas décadas de 50 e 60, o Tribunal passa por alterações em sua organização e competência. Seus juízes passam a ser denominados de ministros e agora são sete efetivos, contando, ainda, com mais sete ministros substitutos. Os auditores passam a ser sete e é instituído o Conselho Superior para o julgamento de matérias administrativas da Casa. Em 68 é criada a Corregedoria, sendo o ministro Leônidas Hey de Oliveira o primeiro corregedor.

A década de 70 foi um prenúncio das grandes responsabilidades que o Tribunal de Contas viria a assumir. Com a Emenda Constitucional 01/69, a Corte passa a ter a atribuição de fiscalizar os municípios do Estado. Logo, através do Provimento 01/70, os procedimentos para as prestações de contas municipais são regulamentados.

Os anos 80 foram anos de crescimento, treinamento e incremento das ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas. Em 1982 é iniciada a construção do prédio anexo à sede, inaugurada em nove de março de 1987, com o propósito de atender às crescentes necessidades físicas e operacionais da Corte. É instituído o programa

de desenvolvimento funcional para aperfeiçoar o corpo Instrutivo nas áreas de direito público e constitucional, contabilidade e orçamento, prestação de contas e organização e métodos - todos com ênfase em auditoria, tema fundamental para o processo de crescimento que a Corte atravessava.

Nos anos 90, com o advento da Constituição de 1988, que institui o direito de denúncia, o Tribunal de Contas passa a exercer seu papel social, incentivando a comunidade a participar ativamente do controle da administração pública. Para tanto, estabelece as normas para a aplicabilidade da denúncia e cria padrões para tramitação e julgamento da mesma através do Provimento 01/91.

O Tribunal de Contas inicia o novo milênio diante de um novo desafio: a Lei de Responsabilidade Fiscal, de quatro de maio de 2000. A LRF faz uma verdadeira revolução na administração pública, trazendo novos princípios de aplicabilidade, controle, programação e receita pública, além de prever punições fiscais e penais. A regra é não gastar mais do que se arrecada. No âmbito das prestações de contas, traz novos aspectos pontuais voltados aos limites, procedimentos e prazos.

O ano de 2009 é outro marco na evolução do Tribunal de Contas. É neste ano que acontece o lançamento do Programa TCE Digital. Meta: eliminar o trâmite de processos em papel na Corte. Desta forma, o TCE entra em consonância com a transformação que varre a administração pública no País, adotando o processo eletrônico. Dessa forma, o Tribunal torna suas rotinas menos burocráticas, amplia o leque de oportunidades ao jurisdicionado - que passa a peticionar a qualquer hora do dia, durante os sete dias da semana - e contribui com o meio ambiente, poupando recursos naturais. Internamente, o ambiente de trabalho dos servidores tem um grande ganho de qualidade, tornando-se mais saudável, com a eliminação de pilhas de processos físicos, e mais amplo, com a liberação de espaços. (Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/historia-do-tribunal/5>. Acesso em; 17/10/2013):

Por sua vez, de acordo com o artigo 158 do regimento interno do TCE/PR compete à Diretoria de Contas Municipais:

I - analisar e instruir as contas anuais no âmbito da administração municipal, dos gestores de órgãos e entidades, inclusive dos consórcios intermunicipais e entidades congêneres, fundos e instituições de natureza previdenciária ou

não, serviços sociais autônomos ou quaisquer outros órgãos ou entidades vinculados à administração pública municipal e seus respectivos Poderes;

II - propor e instruir os processos de tomadas de contas sobre assuntos afetos a sua área de competência, nos termos deste Regimento;

III - apresentar subsídios visando a manutenção e atualização dos sistemas informatizados necessários a sua atividade fiscalizatória;

IV - elaborar a proposta de auditorias, inspeções e monitoramentos para o Plano Anual de Fiscalização do Tribunal;

V - realizar procedimentos de fiscalização na área de sua competência;

VI - encaminhar ao Presidente a relação dos municípios que não efetivaram as remessas do Sistema de Informações Municipais, no prazo fixado em ato normativo;

VII - instruir os requerimentos de certidão de pleitos de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e de outras operações creditícias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e disposições do Senado Federal;

VIII - instruir processos e requerimentos sobre assuntos pertinentes à sua área de atuação;

X - formalizar procedimentos de Alertas, atinentes aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000;

XII - propor o escopo de análise das prestações de contas municipais, mediante projeto de instrução normativa, encaminhando ao Presidente até o dia 31 de outubro de cada ano;

XIII - analisar qualitativamente e quantitativamente as transferências municipais que envolvam prestação de serviços com repercussão nas despesas com pessoal;

XIV - fiscalizar os atos concernentes às parcerias público-privadas;

XV - disponibilizar aos Gabinetes dos Conselheiros, Relatores, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e ao Corregedor-Geral, todas as informações dos sistemas eletrônicos, assegurando-se a integridade dos dados.

## **4.2 - Diagnóstico da situação-problema**

A Lei de transparência (Lei Complementar nº 131/2009) tornou obrigatória à adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle. Sendo que os sistemas adotados pelos entes deveriam atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, e na Portaria MF nº 548, de

22 de novembro de 2010 (Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU, 2013, p. 06).

A referida lei definiu prazos diferentes aos entes federativos para o cumprimento de tais dispositivos:

- 1) União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de cem mil habitantes: até maio de 2010, para atender a lei.
- 2) Municípios que possuem entre cinquenta e cem mil pessoas: até maio de 2011.
- 3) Municípios com até cinquenta mil habitantes: até 28 de maio de 2013.

No caso de algum ente da Federação não disponibilizar as informações exigidas até o prazo final, de acordo como modelo previsto na legislação, ele ficará impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos da União. Além disso, o titular do Poder Executivo Municipal estará sujeito a responder por crime de responsabilidade (Art. 10, Itens 4 e 12, Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e Art. 1º, Incisos VII e XXIII, Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, respectivamente).

Segundo a Lei Complementar nº 131/2009 e o Decreto nº 7.185/2010 devem ser disponibilizadas as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira (Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU, 2013, p. 06):

<i>I. quanto às despesas:</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;</li> <li>b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;</li> <li>c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;</li> <li>e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e</li> <li>f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;</li> </ul>
<i>II. quanto à receita</i>	Deve-se publicar os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

	a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Neste contexto, a tabela abaixo, fornecida pelo Guia de Implantação de Portal da Transparência da CGU (2013, p. 10-14), apresenta uma lista de requisitos obrigatórios que devem ser considerados na implementação da LC nº 131/2009 e seus normativos correlatos.

### Sobre o sítio eletrônico

<i>Assunto</i>	<i>Orientação</i>	<i>Referência</i>	<i>Cumprimento</i>
Nome do domínio	O domínio deve seguir o padrão município.uf.gov.br".	Resolução GI.br/ RES/2008/008/P	Obrigatório
Registro no www.contaspublicas.gov.br	Ver detalhes em www.contaspublicas.gov.br	Lei nº 9.755/98	Obrigatório

### Sobre o conteúdo

<i>Assunto</i>	<i>Orientação</i>	<i>Referência</i>	<i>Cumprimento</i>
<b>Detalhamento das despesas</b>			
Data da despesa	A informação deve possibilitar o acompanhamento da publicação das despesas em tempo real.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	Obrigatório
Valor do empenho, liquidação e pagamento.		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea a)	Obrigatório
Número do Processo da Execução	Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea b)	Obrigatório
Classificação orçamentária	A classificação orçamentária deve especificar a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea c)	Obrigatório
Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	A identificação do beneficiário deve ocorrer inclusive nos desembolsos de operações, independentes da execução orçamentária. Recomenda-se, além do nome ou razão social, informar o CNPJ da pessoa jurídica integralmente e o CPF da	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea d)	Obrigatório

	pessoa física, ocultando os três primeiros dígitos e os dois últimos dígitos.		
Procedimento licitatório Realizado	Divulgação do procedimento licitatório, bem como, quando for o caso, a sua dispensa ou inexigibilidade com o número do correspondente processo.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea e)	Obrigatório
Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	Detalhamento do bem fornecido ou serviço prestado.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. I alínea f)	Obrigatório
Unidade gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. IV)	Obrigatório
<b>Detalhamento das Receitas</b>			
Data da posição	Possibilita acompanhar a publicação das receitas em tempo real.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 2º §2º Inc. II)	Obrigatório
Unidade Gestora		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)	Obrigatório
Natureza da Receita		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II caput)	Obrigatório
Valor da previsão		Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea a)	Obrigatório
Valor do lançamento	Quando houver a possibilidade, deve-se publicar essa informação.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea b)	Obrigatório
Valor da arrecadação	Indica o valor da arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.	Decreto nº 7.185/2010 (Art. 7º Inc. II alínea c)	Obrigatório
<b>Informações Financeiras</b>			
Plano Plurianual (PPA)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF	Obrigatório
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF	Obrigatório
Prestação de Contas	A prestação de contas deve ser acompanhada do parecer prévio do Tribunal de Contas e de versões simplificadas	Art. 48 LRF	Obrigatório
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF	Obrigatório
Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	Publicar versão simplificada.	Art. 48 LRF	Obrigatório
<b>Procedimentos Licitatórios</b>			
Informações concernentes a procedimentos licitatórios	Publicação que contenha todas as informações relativas a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais e resultados, bem como a	Lei 12.527/2011 (Art. 8º §1º Inciso IV)	Obrigatório

	todos os contratos celebrados.		
Resumo dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior		- Lei 9.755/98 (Art. 1º inciso V); (Art. 26 caput); (Art. 61 § único); (Art. 62 § 3º) - Lei nº 8.666/93 (Arts. 116, 117, 119 e 124)	Obrigatório
Relações Mensais de todas as compras feitas pela Administração direta e Indireta.	Esta relação deve discriminar, obrigatoriamente: identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.	- Lei 9.755/98 (Art. 1º Inciso VI) - Lei 8.666/93 (Art. 16)	Obrigatório

Por sua vez, no Estado do Paraná, o Tribunal de Contas do Estado regulamentou a questão, para o exercício financeiro de 2013 e seguintes, por meio da Instrução Normativa nº 89/2013 (Artigos 33 a 44). Sendo que os artigos 37 e 38 da citada instrução determinam que:

**Art. 37.** No cumprimento das normas de transparência previstas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, da Lei Complementar nº 101/00, incluídos pela Lei Complementar nº 131/09, os Sistemas integrados de administração financeira e controle dos Entes municipais adotarão os requisitos mínimos de segurança e contábeis previstos na Portaria nº 548/10, do Ministro de Estado da Fazenda, e no Decreto Federal nº 7.185/10.

§ 1º O Sistema referido neste artigo integrará todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

§ 2º Para fins deste artigo, entende-se por:

I - sistema integrado do Ente: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil deste, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação; e

II - unidade gestora: a unidade orçamentária ou administrativa que realizar atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, e que assim estão sujeitas ao SIM-AM e à prestação de contas anual.

§ 3º O padrão mínimo de qualidade do Sistema dos Entes, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101/00, é regulado no Decreto Federal nº 7.185/10.

**Art. 38.** As administrações sujeitas a esta Instrução disporão, em seus respectivos sítios eletrônicos, na rede mundial de computadores, para livre acessibilidade do público em geral, as informações sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, contendo, em tempo real, no mínimo:

I - Informações Financeiras, exceto despesas com a folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários:

<p>Relação das despesas empenhadas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>- número do empenho;</li> <li>- fornecedor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- licitação;</li> <li>- valor</li> </ul>
<p>Relação das despesas liquidadas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>- número do empenho;</li> <li>- fornecedor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- licitação;</li> <li>- valor</li> </ul>
<p>Relação das despesas pagas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>- número do empenho;</li> <li>- fornecedor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- licitação;</li> <li>- valor</li> </ul>
<p>Relação das transferências financeiras a terceiros (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Classificação orçamentária da despesa;</li> <li>- lei de autorização número e ano;</li> <li>- programa/projeto/atividade;</li> <li>- finalidade;</li> <li>- conveniente;</li> <li>- valor total;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- valor da liberação;</li> <li>- saldo;</li> <li>- término.</li> </ul>
Relação dos empenhos a pagar, segundo a ordem cronológica, por fonte de recursos (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- posição número;</li> <li>- número do empenho;</li> <li>- fonte dos recursos que financiaram o gasto;</li> <li>- fornecedor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- licitação;</li> <li>- valor.</li> </ul>
Relação dos ingressos de receitas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- categoria econômica da receita/natureza;</li> <li>- previsto total;</li> <li>- finalidade;</li> <li>- valor.</li> </ul>
Relação das transferências Voluntárias (art. 25, LRF) (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- categoria orçamentária da receita;</li> <li>- código da função da destinação;</li> <li>- finalidade;</li> <li>- fonte repassadora;</li> <li>- valor previsto;</li> <li>- valor Recebido;</li> <li>- saldo a Receber;</li> <li>- prazo para Aplicação.</li> </ul>

II - Informações Financeiras não decorrentes da execução orçamentária (depósitos, consignações, cauções e outros valores a repassar):

Relação das despesas inscritas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- credor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- valor.</li> </ul>
Relação das despesas pagas (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- credor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- valor.</li> </ul>
Relação dos saldos de credores a pagar, segundo a ordem cronológica (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número do processo;</li> <li>- credor;</li> <li>- descrição;</li> <li>- valor.</li> </ul>

## III - Informações Contábeis (no Mês/Ano) / (no Ano):

Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 1, da Lei nº 4.320/64);
Receita segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64);
Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64);
Despesa por Programa de Trabalho (Anexo 6, da Lei n 4.320/64);
Balanço Patrimonial (Anexo 14, da Lei nº 4.320/64);
Demonstrativo das Variações Patrimoniais (Anexo 15, da Lei nº 4.320/64).

## IV - Informações Administrativas:

Contratos em (no dia/mês/ano) / (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contrato número;</li> <li>- data do contrato (dia/mês/ano);</li> <li>- contratado;</li> <li>- objeto;</li> <li>- licitação;</li> <li>- preço inicial;</li> <li>- preço final;</li> <li>- aditamento ao objeto;</li> <li>- valor do acréscimo/redução;</li> <li>- data (dia/mês/ano).</li> </ul>
Quadro de pessoal em (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- número cargos efetivos criados;</li> <li>- número cargos efetivos preenchidos;</li> <li>- número cargos em comissão criados;</li> <li>- número cargos em comissão preenchidos;</li> <li>- número empregos públicos criados;</li> <li>- número empregos públicos preenchidos.</li> </ul>
Relação dos servidores/empregados ativos (no mês/ano) / (no ano):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nome;</li> <li>- número da matrícula;</li> <li>- cargo/função;</li> <li>- lotação;</li> <li>- situação funcional (em atividade ou em licença).</li> </ul>
Relação dos servidores inativos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nome;</li> <li>- número da matrícula.</li> </ul>

§ 1º As informações referentes à despesa por fornecedor, pessoa física ou jurídica beneficiária de pagamento, consideram as empenhadas, liquidadas e pagas e ainda os desembolsos financeiros que não decorram da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários.

§ 2º A formatação das datas das Informações Financeiras, abrange:

I - (dia/mês/ano) = a data do registro das operações no diário da contabilidade da Entidade, independentemente de a data da operação ser diversa do dia da escrituração contábil;

II - (mês/ano) = o mês e ano a que pertencer a data especificada na alínea anterior, destinada à coluna em que se informará o valor acumulado desde o primeiro dia contábil do mês até a data contábil da operação (alínea “a”); e

III - (ano) = o ano a que pertencer o mês especificado na alínea anterior (“b”), destinado à coluna em que se informará o valor acumulado desde o primeiro dia contábil do exercício até a data contábil da operação informada (alínea “a”).

§ 3º As informações são cumulativas, devendo permanecer veiculadas, dia a dia, no decorrer do exercício, até o mês seguinte ao encerramento do exercício.

§ 4º A liberação em tempo real considera a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo Sistema do Ente, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento, com observância:

I - por meio eletrônico que possibilite amplo acesso público considera-se a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;

II - as informações contábeis deverão ser disponibilizadas ao cidadão em demonstrativos individuais por Poder e órgãos do Ente, e também em forma de consolidação de todos estes.

## 5. Proposta

O artigo 41 da Instrução Normativa nº 89/2013 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR determinou que a verificação do cumprimento do disposto nos artigos 37 e 38, que foram transcritos no diagnóstico da situação-problema, se dará nas rotinas de análise da gestão fiscal, a qual será disciplinada em normativa própria e verificando-se a constatação de atendimento irregular, ou a omissão, tornar-se-á em fator impeditivo à emissão da Certidão Liberatória por parte do Município.

A rotina de análise de gestão fiscal trata-se de um procedimento realizado semestralmente pelo TCE/PR para verificar se os entes federativos (os municípios) estão atendendo os índices previstos na lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), tais como: gastos com saúde, educação e endividamento público. Por sua vez, a Certidão Liberatória é o instrumento que habilita os municípios a receberem, por exemplo, empréstimos e transferências voluntárias.

O parágrafo único do artigo 41 da citada Instrução Normativa (89/2013) relata que a regra de verificação considera a publicidade das peças contábeis referidas no artigo 38, III, cuja aplicação sujeita as entidades de administração direta e indireta dos poderes executivo e legislativo do município, incluindo os consórcios, e cuja divulgação deverá ocorrer no máximo até o encerramento do mês seguinte aos respectivos registros contábeis retratados pelos demonstrativos. As peças contábeis referidas no artigo 38, III são:

III - Informações Contábeis (no Mês/Ano) / (no Ano):

Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 1, da Lei nº 4.320/64);
Receita segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64);
Despesa segundo as categorias econômicas (Anexo 2, da Lei nº 4.320/64);
Despesa por Programa de Trabalho (Anexo 6, da Lei n 4.320/64);
Balanço Patrimonial (Anexo 14, da Lei nº 4.320/64);
Demonstrativo das Variações Patrimoniais (Anexo 15, da Lei nº 4.320/64).

Assim, verifica-se que foi incluído na análise de gestão fiscal apenas o item III – Informações Contábeis (no Mês/Ano) / (no Ano) do artigo 38 da Instrução Normativa nº 89/13.

A proposta inicial deste trabalho, considerando a missão e visão da Instituição TCE/PR, é que a análise de gestão fiscal inclua gradativamente todos os itens do artigo 38 da referida instrução, ou seja:

- I - Informações Financeiras, exceto despesas com a folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- II - Informações Financeiras não decorrentes da execução orçamentária (depósitos, consignações, cauções e outros valores a repassar);
- III - Informações Contábeis (no Mês/Ano) / (no Ano);
- IV - Informações Administrativas.

Além de todos os itens do artigo 38 da Instrução Normativa nº 89/13, a proposta complementar deste trabalho é acrescentar as informações listadas abaixo na análise de gestão fiscal, devido a sua exigência nos dispositivos legais da lei de acesso a informação:

- I – O domínio deve seguir o padrão [municipio.uf.gov.br](http://municipio.uf.gov.br) e registro no [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br);
- II - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- III - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
- IV - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- V - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- VI - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- VII - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

VIII - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

IX - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

X - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

XI - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

### **5.1 Desenvolvimento da proposta**

Atualmente o Departamento de Contas Municipais – DCM, unidade instrutiva do Tribunal de Contas do Estado Paraná – TCE/PR, responsável, entre outras atividades, pela análise da gestão fiscal dos municípios, consta com aproximadamente 60 servidores a sua disposição. Esses servidores com formação acadêmica multidisciplinar (contadores, administradores, economistas e advogados) realizam diversas atividades que envolvem a fiscalização da aplicação dos recursos públicos nos municípios. Essas atividades vão desde a análise das prestações de contas anuais dos entes municipais à realização de auditorias, inspeções, acompanhamento e monitoramento da aplicação dos recursos públicos.

A análise de gestão fiscal é realizada atualmente por dois servidores com disponibilidade integral para esta atividade. Diante da relevância que se tem adquirido o tema da transparência pública e em função do aumento das atividades que envolvem a ampliação dos itens de verificação no cumprimento dos dispositivos legais é fundamental que se disponibilize mais servidores para esta atividade, apesar de estar em desenvolvimento aplicativos que facilitarão o monitoramento.

Assim, considerando os procedimentos, a estrutura, os métodos e as técnicas existentes atualmente na DCM, o desenvolvimento da proposta inicial e complementar de se ampliar os itens de verificação na análise de gestão fiscal depende inicialmente do envolvimento integral de mais servidores e do incremento da automatização das rotinas.

## 5.2 Plano de implantação

O monitoramento da implantação dos portais da transparência nos municípios por parte Tribunal de Contas do Estado do Paraná iniciou-se a partir do exercício de 2011, com a edição da Instrução Normativa nº 58/2011. O artigo 15 da citada instrução já tratava dos procedimentos adicionais de transparência pública em atendimento as normas de transparência previstas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48–A, da Lei Complementar nº 101/00, incluídos pela Lei Complementar nº 131/09. Sendo que a verificação do cumprimento dos procedimentos previstos nos artigos 16 e 17, que tratam dos procedimentos adicionais de transparência pública, começou a ser efetivada por meio das rotinas de análise de gestão fiscal a partir da publicação da referida Instrução Normativa. Cabe reforçar, mais uma vez, que da análise de gestão fiscal pode resultar fator impeditivo à emissão da Certidão Liberatória por parte do Município, quando for constatado atendimento irregular, ou omissão. Sendo que a Certidão Liberatória é o instrumento que habilita os municípios a receberem, por exemplo, empréstimos e transferências voluntárias.

Na análise das Prestações de Contas das entidades municipais para com o TCE/PR, no exercício de 2012, foi inserido no escopo de análise o item referente aos procedimentos adicionais de transparência pública da Instrução Normativa nº 58/2011. Sendo que apenas o item II (das informações contábeis), da referida instrução, entrou na análise de gestão fiscal e por consequência nas Prestações de Contas. Cabe esclarecer que a Prestação de Contas é um dever constitucional daqueles que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos.

Para o exercício de 2013, com a edição da Instrução Normativa nº 89/2103, foram ampliadas o número de exigências no cumprimento da lei complementar nº 131/09. No entanto, apenas o item III (das informações contábeis) do artigo 38 continua a ser cobrado na análise de gestão fiscal, dos quatro itens existentes.

Assim, a partir do exercício de 2014 a proposta deste trabalho é que todos os itens do artigo 38 da Instrução Normativa nº 89/2013 comecem a serem cobrados na análise de gestão fiscal e os itens da proposta complementar a partir de 2015, ambos, por meio da edição de uma nova Instrução Normativa.

### **5.3 – Recursos**

O desenvolvimento de uma análise de gestão fiscal de acordo com o proposto neste trabalho compreende a utilização dos recursos humanos, financeiros, materiais e instalações já existentes, atualmente, na DCM. Sendo necessário, de imediato, para que se torne uma realidade, a disponibilização de no mínimo mais um servidor em tempo integral nesta atividade e a finalização do desenvolvimento do sistema de automatização junto à equipe de Tecnologia da Informação de irá agilizar muitas rotinas realizadas manualmente. Cabe ressaltar que aquelas entidades que não atendem as rotinas previstas na análise de gestão fiscal tem sua irregularidade ou omissão inserida na análise de prestação de contas anual, a qual possui uma equipe maior de servidores a sua disposição.

### **5.4 - Resultados esperados**

O resultado esperado com a ampliação da rotina da análise de gestão fiscal, condicionada a emissão da Certidão Liberatória, é o cumprimento integral das determinações legais previstas da lei de acesso à informação e de transparência, contribuindo e fortalecendo, deste modo, para que o controle exercido pelo TCE/PR se torne um elo de confiança entre o poder público e o cidadão.

### **5.5 - Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas**

A ampliação do rol de exigências na análise de gestão fiscal, condicionada a emissão da Certidão Liberatória, pode esbarrar nas precárias condições em que se encontram muitos municípios paranaenses em relação aos recursos humanos, financeiros e materiais.

Diante deste cenário e visando dar agilidade ao processo de preparação dos dados e de sistematização na coleta de informações necessárias ao exercício do controle externo na área municipal, o TCE/PR, desenvolveu o Sistema de Informações Municipais - SIM. Sendo que por meio deste sistema as entidades municipais encaminham bimestralmente diversas informações de cunho financeiro, contábil, orçamentário e patrimonial. Todas estas informações compõe a Prestação de Contas Anual do exercício financeiro correspondente, subsidiando a análise dos

demais sistemas de controle externo implementados pelo TCE/PR. (Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/o-que-e-o-sim/20>. Acesso em 18/10/2013)

Com a modernização das análises das contas públicas municipais, implantada pelo TCE/PR nos últimos anos, ficou mais fácil tornar disponíveis as informações. Atualmente, boa parte delas é proveniente do SIM (Sistema de Informações Municipais).

Na página do TCE/PR (controle social), se tem o acesso a diversas informações das entidades municipais, entre as quais, se podem encontrar os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), balanços orçamentários, demonstrativos de resultados, andamento das obras públicas e informações sobre as licitações e contratos municipais. (Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/controle-social/82281>. Acesso em 18/10/2013)

Assim, diante de uma possível situação em que alguns municípios não consigam atender as exigências propostas neste trabalho para a análise de gestão fiscal a partir do exercício de 2014, sugere-se que estas informações estejam plenamente contempladas no SIM (Sistema de Informações Municipais) e disponibilizadas integralmente no portal do TCE/PR. No entanto, a entidade deverá manter uma página na internet indicando aos usuários da informação o local (endereço na internet) e o link por meio do qual se pode acessar as informações previstas na lei de transparência.

Ainda, para se testar a efetividade deste trabalho, outra sugestão, é a manutenção de uma página de pesquisa de opinião no sítio do TCE/PR na internet sobre as informações disponibilizadas com base nas leis de transparência e acesso a informação. Esta pesquisa atuara em duas frentes, a primeira estará aberta ao público em geral e a segunda será restrita a opinião dos setores organizados da sociedade do município (ONGs, Faculdades e Universidades, Conselhos Municipais, Sindicatos e Associações). O objetivo é buscar as opiniões e sugestões da sociedade paranaense de um modo geral e depois localmente, verificando-se por meio de questionários fechados e abertos se as informações estão atendendo as expectativas da população.

## 6. Conclusão

Pode-se concluir, após a apresentação desse estudo, que o acesso à informação e a transparência pública são espécies do gênero auditoria social, que, por sua vez, é uma consequência do desenvolvimento da democracia. Sendo que a busca do aprimoramento dos meios de participação da população na formulação, aplicação e fiscalização da políticas públicas passa necessariamente pelo acesso a informação. E o acesso à informação fica facilitado com a transparência ativa das ações do administrador público.

Nesse contexto, cabe ressaltar que, apesar de existirem grandes contribuições para a auditoria social em obras, por exemplo, de direito administrativo e constitucional, se verificou que, provavelmente, devido ao fato de ser um tema muito incipiente, existem poucas obras publicadas que tratam especificamente sobre ela. Assim, o desenvolvimento deste projeto técnico de conclusão de curso se deu, principalmente, por meio de uma pesquisa bibliográfica voltada para conferências, seminários, teses de mestrado e doutorado, artigos de revistas especializadas, manuais e legislação correlata.

E foi com base nessa pesquisa que surgiu a proposta desse trabalho técnico de conclusão curso ao apresentar uma ferramenta concreta de efetivação da transparência pública municipal paranaense por meio do monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná nos portais de transparência municipais. Esse monitoramento compreendeu a verificação do atendimento mínimo desses portais à legislação pertinente, por meio da análise de gestão fiscal, condicionada a emissão da certidão liberatória para que a entidade municipal pudesse receber, por exemplo, transferências voluntárias ou empréstimos.

Desse modo, acredita-se que fica acrescentada mais essa pequena contribuição para a evolução de nossos processos democráticos por meio do desenvolvimento efetivo da transparência e do acesso a informação nos municípios paranaenses.

## 7. REFERÊNCIAS

ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. 2007, Brasília. **Seminário Controle Social das Políticas Públicas e Acesso a Informação: Elementos Inseparáveis**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. 132 p. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 23/09/2013

ALPENDRE, R. *et al.* Auditoria Social e o Projeto PAF Social: um relato de experiência sobre novos espaços para formação de redes de controle e cidadania. **Revista Digital do TCEPR**, Curitiba, nº. 2, p. 14-25, maio/agosto de 2012. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/revista-digital-do-tce-pr/234678/area/242>. Acesso em: 07/10/2013.

BALANÇO DE 1 ANO DA LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO. **Relatório anual**, supervisão de Paula Martins. São Paulo: Artigo 19, 2013. 40 p. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/BALAN%C3%87O-DE-1-ANO-DA-LEI-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA.pdf>. Acesso em: 30/09/2013.

CONTROLE SOCIAL. **Tribunal de contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/controle-social/82281/area/48>. Acesso em 18/10/2013.

DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 1998.

GUIA DE IMPLANTAÇÃO DE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasília: **Controladoria Geral da União – CGU / Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas**, 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia\\_PortalTransparencia.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf). Acesso em: 23/09/2013.

HISTÓRICO DO TRIBUNAL. **Tribunal de contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/historia-do-tribunal/5>. Acesso em: 17/10/2013.

MANUAL DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS. Brasília: **Controladoria Geral da União – CGU / Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas**, 2013. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual\\_LAI\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf). Acesso em: 29/09/2013.

NÓBREGA, M. **Os Tribunais de Contas e Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

O QUE É O SIM. **Tribunal de contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/o-que-e-o-sim/20>. Acesso em: 18/10/2103.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Lei Orgânica: Lei Complementar n. 113 de 15/12/2005 e Regimento Interno: Resolução n. 1 de 24/01/2006** (obra atualizada e anotada 25 jul. 2013). Curitiba, 2013. 380 p.  
Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2013/8/pdf/00248459.pdf>. Acesso em: 13/10/2013.

PEREIRA, L. C. B; GRAU, N. C (Orgs.). **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1999.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: 2008 – 2016 / **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado, 2009. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/planejamento-estrategico/82269>. Acesso em: 08/10/2013.