

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 234.748-6/23

**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM

**NATUREZA:** RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - LEVANTAMENTO - ESPECIAL

**INTERESSADO:** SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SGE

**OBSERVAÇÃO:** LEVANTAMENTO DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS SÍTIOS INSTITUCIONAIS DOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS DO TCE/RJ, DE MODO A DAR CONTINUIDADE AO PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA-PNTP, FIRMADO POR MEIO DO ACORDO PLURILATERAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

**EMENTA.** RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL. LEVANTAMENTO. ESPECIAL. LEVANTAMENTO DO NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA ATIVA NOS SÍTIOS INSTITUCIONAIS DOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS DO TCE-RJ, DE MODO A DAR CONTINUIDADE AO PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA - PNTP, FIRMADO POR MEIO DO ACORDO PLURILATERAL DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. INFORMAÇÕES QUE SUBSIDIAM AÇÕES DE CONTROLE QUANTO À TRANSPARÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Versam os autos sobre Relatório de Auditoria de Levantamento<sup>1</sup> Especial, com o objetivo de disponibilizar as informações técnicas para execução do objeto do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/22, ao qual o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ aderiu, para implementação do Levantamento Nacional da Transparência no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP.

---

<sup>1</sup> Conforme dispõe o Manual de Auditorias Governamentais do TCE-RJ (2021), o **Levantamento** é um instrumento de auditoria de caráter informacional, utilizado para:

a) conhecer a organização e/ou funcionamento dos órgãos jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e de pessoal;  
b) identificar objetos e instrumentos de auditorias governamentais, e/ou  
c) avaliar a viabilidade da realização de auditorias governamentais.

Em 10.12.23, a proeminente Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Governança - CAD-Governança, visando instrumentalizar e operacionalizar o referido Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP, edição 2023, emitiu o presente Relatório (peça 2).

Como metodologia, houve aplicação de questionário específico, desenvolvido e hospedado no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE-MT, validado posteriormente pela Equipe de Auditoria, nos casos em que se tornaram candidatos a receber o selo de qualidade, conforme a métrica do PNTP 2023 (Selo de Qualidade de Transparência Pública no padrão Diamante, Ouro ou Prata).

Com a aplicação do questionário, é possível verificar boas práticas e graus de transparência ativa e passiva, em temas tais quais: *informações prioritárias; informações institucionais; receita; despesa; convênios e transferências; recursos humanos; diárias; licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão - SRP; contratos; obras; planejamento e prestação de contas; serviço de informações ao cidadão - SIC (físico e eletrônico); acessibilidade; ouvidoria; LGPD e governo digital; renúncia de receitas; emendas parlamentares; saúde; e educação*. Os critérios são classificados em essencial, obrigatório e recomendado.

A CAD-Governança, em 10.12.23 (peça 2), propôs o seguinte encaminhamento:

Considerando que o Levantamento é utilizado para conhecer a organização e/ou funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos municípios, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional e de pessoal, assim como identificar objetos e instrumentos de auditorias governamentais, e avaliar a viabilidade da realização de auditorias governamentais;

Considerando o atingimento dos fins propostos para este levantamento;

Considerando a ampla divulgação dos resultados das avaliações por meio de sítio na *internet*, no sistema Avalia e no evento nacional “Transparência em foco: Controle & Participação Social”, realizado em 13/11/2023, com transmissão aberta pelo Youtube;

Considerando que as informações levantadas neste relatório de auditoria serão utilizadas para subsidiar outras ações de controle no que concerne à transparência dos órgãos jurisdicionados; e

Ante o exposto, submetem-se os autos a consideração superior propondo:

**I. ARQUIVAMENTO** dos presentes autos.

Após a manifestação da Coordenadoria, proferi Despacho em 04.03.23, encaminhando os autos ao Núcleo de Distribuição da Secretaria-Geral da Presidência – NDP, para posterior remessa ao douto Ministério Público de Contas - MPC, tendo em vista não ter havido, até aquela oportunidade, a manifestação do *Parquet*.

Assim, o MPC, na data de 07.03.24, devidamente representado por seu Exmo. Sr. Procurador de Contas Horácio Machado Medeiros, não se opôs às medidas preconizadas pela CAD-Governança (peça 7). Em 08.03.24, o NDP certificou os autos a retornarem a este Gabinete.

### **Eis o Relatório.**

Preliminarmente, insta assinalar que a presente estrutura de análise do Relatório de Auditoria está organizada em duas seções. A **seção 1** contextualiza o Relatório, contendo duas **subseções 1.1 e 1.2**. A **primeira subseção** aborda as implicações do PNTP nas prestações de Contas de Governo, enquanto a **segunda** se refere à análise dos resultados. Por sua vez, a **seção 2** tece as considerações finais quanto ao Relatório.

#### **1 - Da Contextualização do Relatório de Auditoria**

Da leitura do Relatório de Auditoria de Levantamento, elaborado segundo as Normas de Auditoria do TCE-RJ, constatou-se que os trabalhos foram conduzidos segundo critérios técnicos amplamente conhecidos, fundamentados em normatização bem definida e com objetivos claros.

Tal procedimento resulta no aumento da qualidade nas ações de controle, de forma a manter a credibilidade, a confiança e o respeito dos cidadãos aos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas. Além disto, oferece oportunidades para proceder ao aperfeiçoamento de seus resultados, com vistas a buscar a melhor qualidade dos serviços públicos.

Assim, o presente Relatório de Auditoria tem como objetivo disponibilizar as informações técnicas para execução do objeto do Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/22, ao qual o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ aderiu, para implementação do Levantamento Nacional da Transparência no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP.

Neste sentido, deve ser calculado o índice de transparência pública por meio de pesos atribuídos a critérios (quanto à exigibilidade: essencial/obrigatório/recomendado) e grupos de critérios ou dimensões (peça 2, fls. 8 e 9). Vale ressaltar que os pesos foram definidos em duas perspectivas: **(i)** relevância para o controle externo e social; e **(ii)** grau de dificuldade para a sua disponibilização.

Com isso, viabiliza-se a hierarquização de faixas e níveis de transparência, conforme consta da seguinte tabela do Relatório (peça 2, fls. 10 e 11):

**Tabela 1:** Hierarquização de faixas e níveis de transparência

Faixa de Transparência	Nível mínimo de Transparência	Requisito adicional
<b>Diamante</b>	Entre 95% e 100%	100% dos critérios essenciais
<b>Ouro</b>	Entre 85% e 94%	100% dos critérios essenciais
<b>Prata</b>	Entre 75% e 84%	100% dos critérios essenciais
<b>Elevado</b>	Entre 75% e 100%	Menos de 100% dos critérios essenciais
<b>Intermediário</b>	Entre 50% e 74%	-
<b>Básico</b>	Entre 30% e 49%	-
<b>Inicial</b>	Entre 29% e 1%	-
<b>Inexistente</b>	0%	-

**Fonte:** Relatório de Auditoria, CAD-Governança (peça 2, fls.10 e 11).

Diante de tais informações, vale salientar não só as implicações do PNTP nas Prestações de Contas de Governo, mas também como as perspectivas quando da análise dos resultados. Doravante, as subseções 1.1 e 1.2 tratam de cada um deles.

### 1.1 - Implicações do PNTP nas Prestações de Contas de Governo

Ressalte-se o conceito de critérios essenciais registrados no Relatório (peça 2, fls. 12), em sistema de transparência, citando a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):

Critérios essenciais são aqueles referentes a informações da execução orçamentária e financeira que se o Poder ou órgão deixar de dar transparência fica impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, de acordo com os arts. 48 e 48-A c/c o art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000; os critérios obrigatórios, por sua vez, são aqueles cuja divulgação está explicitamente prevista em leis e atos normativos.

Deve ser salientado que os Poderes e órgãos públicos são avaliados com base em critérios essenciais, obrigatórios e recomendados de transparência. Neste sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas - Atricon sugere medidas para garantir a transparência pública e cumprimento da legislação pelos órgãos públicos. Por meio da Resolução nº 01/13, a Atricon estabelece recomendações aos Tribunais de Contas sobre a transparência dos órgãos jurisdicionados, reforçando a importância do nível de transparência para a tomada de decisões pelas Cortes de Contas.

Assim, com o objetivo fiscalizar a transparência pública, foi adotada como medida a comunicação aos prefeitos de todos os municípios jurisdicionados sobre as desconformidades identificadas em suas páginas de transparência na *internet*, **alertando-os sobre a possibilidade de monitoramento dos pontos de controle nas prestações de contas de governo**, com base no art. 2º-C da Deliberação TCE-RJ nº 285/18<sup>2</sup> (consoante auditoria, no exercício de 2022, realizada pela CAD-Governança, na Fiscalização nº 17/2022, do processo TCE-RJ nº 205.135-2/22). Viabiliza-se, com efeito, a avaliação do desempenho da atuação governamental nas políticas públicas podendo constar da Prestação de Contas de Governo. Dessa forma, em caso de descumprimento reiterado, há oportunidade para que a Corte de Contas emita parecer prévio à rejeição de contas de governo, considerando a observância dos princípios e normas legais de transparência e acesso à informação.

Insta consignar que esta estratégia visa aprimorar o nível de transparência dos órgãos municipais jurisdicionados e aplicar sanções, se necessário. Por esta trilha, o PNTP constitui-se como referencial para avaliar a regularidade do nível de transparência dos órgãos jurisdicionados. Nesta seara, para os próximos exercícios, a Unidade de Auditoria pretende continuar essa estratégia, elaborando um tópico específico sobre o nível de transparência dos municípios jurisdicionados, evidenciando o nível alcançado, sua evolução, os critérios não atendidos e as oportunidades de melhoria. **Repise-se que isso pode resultar na emissão de um parecer técnico desfavorável caso o nível inadequado de transparência persista até o término do mandato do prefeito municipal.**

---

<sup>2</sup> Art. 2º-C O resultado de outras ações de controle desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, inclusive relativas a atos de gestão, com potencial impacto na avaliação do desempenho da atuação governamental em suas principais áreas, englobando uma visão macro com reflexo no alcance das políticas públicas, poderá ser considerado na Prestação de Contas de Governo, com aptidão para ensejar a emissão de parecer prévio contrário, especialmente se o responsável, previamente alertado pelo Plenário deste Tribunal, não adotar medidas efetivas no sentido do saneamento das irregularidades.

## 1.2 - Análise dos Resultados

Consta do Relatório o sumário dos resultados (peça 2, fls. 15 e 16), adiante reproduzidos:

- 1 – Foram recebidas 188 avaliações, das quais 55 foram validadas e 9 certificadas, com índice de transparência médio de 53,83%.
- 2 - Responderam ao questionário os seguintes Poderes: Defensoria Pública, Executivo (esfera estadual e municipal), Judiciário, Legislativo (esfera estadual e municipal), Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
- 3 – Somente foram certificados os seguintes Órgãos, com nível Prata:
  - i. Prefeitura Municipal de Angra dos Reis
  - ii. Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Itabapoana
  - iii. Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu
  - iv. Prefeitura Municipal de Porto Real
  - v. Câmara Municipal de Quatis
  - vi. Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia
- 4 – O nível Ouro somente foi atingido pela Prefeitura Municipal de Mesquita e pelo Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro.
- 5 – Não houve nenhum jurisdicionado que tenha atingido o nível Diamante.

Os resultados obtidos após a etapa de respostas e validações das autoavaliações constam da Tabela 2, a seguir:

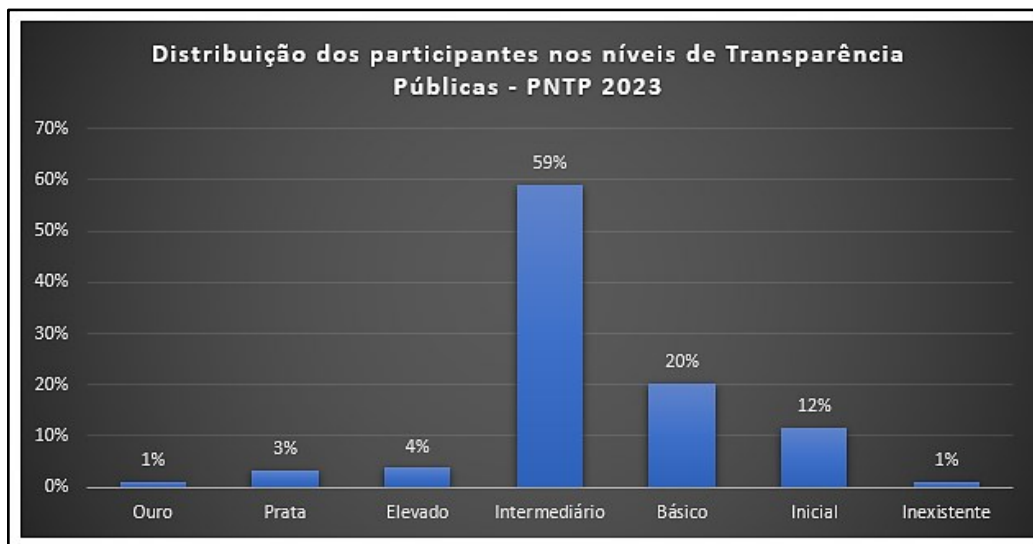
**Tabela 2:** Percentual de órgãos classificados em cada nível de classificação, na métrica de avaliação do PNTP 2023.

Nível de Transparência	Quantidade	Percentual
Ouro	2	1,06%
Prata	6	3,19%
Elevado	7	3,72%
Intermediário	111	59,04%
Básico	38	20,21%
Inicial	22	11,70%
Inexistente	2	1,06%
<b>Total Geral</b>	<b>188</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Relatório de Auditoria, CAD-Governança (peça 2, fls. 16).

O relatório fornece o Gráfico 1 para melhor visualização (peça 2, fls. 17):

**Gráfico 1:** Distribuição dos participantes nos níveis de Transparência Públicas - PNTP 2023.



**Fonte:** Relatório de Auditoria, CAD-Governança (peça 2, fls. 17).

A maioria dos órgãos (59%) foi classificada no nível intermediário em relação à observância do princípio da transparência pública. Vale ressaltar, que apenas cerca de 4% dos órgãos estavam aptos a receber o Selo de Qualidade de Transparência Pública, **sendo que nenhum alcançou o nível Diamante**.

Cumprе salientar que os critérios para receber o Selo de Qualidade de Transparência Pública podem variar de acordo com cada programa ou iniciativa específica. No entanto, geralmente, envolvem a avaliação do cumprimento de determinados requisitos e padrões de transparência por parte das organizações públicas.

O Gráfico 1 demonstra que 96% dos órgãos fiscalizados **não** estão em situação de transparência apta a receber o selo de qualidade. **Isso indica que os jurisdicionados estão distantes dos níveis ideais de transparência e não cumpriram todas as exigências obrigatórias por lei, mesmo após 12 (doze) anos da promulgação da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI)**. Registre-se que informações mais detalhadas do presente relatório constam do Anexo 9, em planilha. Por fim, insta assinalar que o monitoramento da transparência é um trabalho contínuo e que os resultados podem mudar ao longo do tempo.



Por fim, registre-se também que as informações relacionadas ao nível de transparência dos portais dos jurisdicionados desta Corte de Contas estão disponibilizadas para toda a sociedade<sup>3</sup>.

## **2 - Considerações Finais**

O presente Relatório de Auditoria de Levantamento, no âmbito do PNTP, permitiu obter um panorama atualizado da transparência das informações organizadas pelo Poder Público, por meio de questionário respondido pelos jurisdicionados do TCE-RJ e validados pela equipe da CAD-Governança.

Diante da relevância delineada, o monitoramento dos aspectos de Transparência dos jurisdicionados deve ser contínuo e perene.

Do arcabouço jurídico administrativo, compondo o sistema de transparência, valem ser destacadas a LRF, em seu art. 48<sup>4</sup>, bem como a LAI, em seu art. 3º, inciso IV<sup>5</sup>. Como exigências desse sistema de transparência, podem ser citados:

- (i) Divulgação de informações sobre orçamentos, gastos públicos, contratos e licitações; e
- (ii) Disponibilização de relatórios e prestação de contas sobre as atividades e resultados do órgão público.

**Assim, havendo descumprimento das demais normas relacionadas à transparência com falhas na divulgação das informações da execução orçamentária e financeira, há ensejo para sanções como advertências, multas, bloqueio de repasses de recursos, suspensão de convênios e contratos e até mesmo a emissão de parecer técnico contrário nas Prestações de Contas de Governo.**

<sup>3</sup> <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon/atricon.html>, acesso em 11.04.24.

<sup>4</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>5</sup> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:  
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.



Os resultados obtidos podem ser utilizados para promover ações que visem ampliar a transparência nos *sites* dos órgãos jurisdicionados, induzindo uma mudança de comportamento nessas organizações e identificando riscos sistêmicos para o planejamento das ações de controle do Tribunal. O trabalho alcançou seu principal objetivo ao obter as informações das unidades jurisdicionadas ao TCE-RJ e enviar dados validados para consolidação.

Por fim, haja vista ter ocorrido amplo serviço de divulgação<sup>6</sup>, a CAD-Governança não propôs encaminhamento no sentido de dar ciência aos jurisdicionados.

Isto posto:

**Considerando** a ampla divulgação dos resultados das avaliações por meio de sítio na *internet*, no sistema Avalia e no evento nacional “*Transparência em foco: Controle & Participação Social*”, realizado em 13/11/23, com transmissão aberta pelo Youtube”;

**Considerando** que as informações levantadas neste Relatório de Auditoria serão utilizadas para subsidiar outras ações de controle no que concerne à transparência dos órgãos jurisdicionados;

Posiciono-me **DE ACORDO** com a proeminente Unidade de Auditoria e com o douto Ministério Público de Contas. À vista do exposto,

## **VOTO:**

**I.** Pelo **ARQUIVAMENTO** do feito.

**CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO**

*Documento assinado digitalmente*

---

<sup>6</sup> Evento nacional “*Transparência em foco: Controle & Participação Social*”, realizado pela Coordenação Nacional do PNTP, em 13.11.23, na sede do Tribunal de Contas da União - TCU e transmitido abertamente pelo *YouTube* no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/watch?v=PtWmqOxVj9A> (gravação disponível).