



Acórdão 01233/2021-6 - Plenário

Processo: 04847/2020-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

UGs: ALES - Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, CMA - Câmara Municipal de Alegre, CMA - Câmara Municipal de Anchieta, CMA - Câmara Municipal de Apiacá, CMA - Câmara Municipal de Aracruz, CMAB - Câmara Municipal de Águia Branca, CMAC - Câmara Municipal de Afonso Cláudio, CMAC - Câmara Municipal de Alfredo Chaves, CMADN - Câmara Municipal de Água Doce do Norte, CMARN - Câmara Municipal de Alto Rio Novo, CMAV - Câmara Municipal de Atilio Vivacqua, CMB - Câmara Municipal de Brejetuba, CMBE - Câmara Municipal de Boa Esperança, CMBG - Câmara Municipal de Baixo Guandu, CMBJN - Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, CMBSF - Câmara Municipal de Barra de São Francisco, CMC - Câmara Municipal de Cariacica, CMC - Câmara Municipal de Castelo, CMC - Câmara Municipal de Colatina, CMCB - Câmara Municipal de Conceição da Barra, CMCC - Câmara Municipal de Conceição do Castelo, CMCI - Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, CMDM - Câmara Municipal de Domingos Martins, CMDRP - Câmara Municipal de Dolores do Rio Preto, CMDSL - Câmara Municipal de Divino de São Lourenço, CME - Câmara Municipal de Ecoporanga, CMF - Câmara Municipal de Fundão, CMG - Câmara Municipal de Guaçuí, CMG - Câmara Municipal de Guarapari, CMGL - Câmara Municipal de Governador Lindenberg, CMI - Câmara Municipal de Ibatiba, CMI - Câmara Municipal de Ibiracema, CMI - Câmara Municipal de Ibitirama, CMI - Câmara Municipal de Iconha, CMI - Câmara Municipal de Irupi, CMI - Câmara Municipal de Itaguaçu, CMI - Câmara Municipal de Itapemirim, CMI - Câmara Municipal de Itarana, CMI - Câmara Municipal de Iúna, CMJ - Câmara Municipal de Jaguaré, CMJM - Câmara Municipal de Jerônimo Monteiro, CMJN - Câmara Municipal de João Neiva, CML - Câmara Municipal de Linhares, CMLT - Câmara Municipal de Laranja da Terra, CMM - Câmara Municipal de Mantenópolis, CMM - Câmara Municipal de Marataízes, CMM - Câmara Municipal de Marilândia, CMM - Câmara Municipal de Montanha, CMM - Câmara Municipal de Mucurici, CMM - Câmara Municipal de Muqui, CMMF - Câmara Municipal de Marechal Floriano, CMMF - Câmara Municipal de Muniz Freire, CMMS - Câmara Municipal de Mimoso do Sul, CMNV - Câmara Municipal de Nova Venécia, CMP - Câmara Municipal de Pancas, CMP - Câmara Municipal de Pinheiros, CMP - Câmara Municipal de Piúma, CMPB - Câmara Municipal de Ponto Belo, CMPC - Câmara Municipal de Pedro Canário, CMPK - Câmara Municipal de Presidente Kennedy, CMRB - Câmara Municipal de Rio Bananal, CMRNS - Câmara Municipal de Rio Novo do Sul, CMS - Câmara Municipal de Serra, CMS - Câmara Municipal de Sooretama, CMSDN - Câmara Municipal de São Domingos do Norte, CMSJC - Câmara Municipal de São José do Calçado, CMSL - Câmara Municipal de Santa Leopoldina, CMSM - Câmara Municipal de São Mateus, CMSMJ - Câmara Municipal de Santa Maria de Jetibá, CMSRC - Câmara Municipal de São Roque do Canaã, CMST - Câmara Municipal de Santa Teresa, CMV - Câmara Municipal de Viana, CMV - Câmara Municipal de Vitória, CMVA - Câmara Municipal de Vargem Alta, CMVNI - Câmara Municipal de Venda Nova do Imigrante, CMVP - Câmara Municipal de Vila Pavão, CMVV - Câmara Municipal de Vila Valério, CMVV - Câmara Municipal de Vila Velha, CSGP - Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, ES - Governo do Estado do Espírito Santo, MPES - Ministério Público do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal

de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapuçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, TRIBUNAL DE JUSTICA - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

Relator: Domingos Augusto Taufner

**LEVANTAMENTO – TRANSPARÊNCIA ATIVA E
PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA – CIENTIFICAR –
ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização realizada através do instrumento Levantamento executada por esta Corte de Contas com o propósito de “conhecer e avaliar a transparência ativa e os portais de transparência, bem como, fomentar a ampliação da transparência ativa junto aos jurisdicionados”, em observância à previsão contida no Projeto Levantamento Bianual de Controle Interno e Transparência, na área temática do Planejamento Estratégico 2016-2020 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, definido em seu item 2, no objetivo 3.

Nessa esteira, a equipe de auditores de controle externo do Núcleo de Outras Fiscalizações – NOF – foi designada para a condução dos trabalhos de fiscalização que culminaram na produção do Relatório de Levantamento 0001/2021-9 englobando informações de relatórios individualizados das 161 unidades gestoras avaliadas.

Após a realização da fiscalização, os auditores designados elaboraram o Relatório de Levantamento – RLE 0001/2021-9, que vem acompanhado da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01312/2021-7 no sentido de cientificar o plenário dos riscos identificados neste levantamento, disponibilizar o RL 0001/2021 no portal desta Corte de Contas, cientificar os gestores do teor do referido relatório, entendimento seguido pelo Parecer do Ministério Público de Contas 04742/2021-4, de Lavra do Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva.

É o Relatório, passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

O presente levantamento teve como objetivo conhecer e avaliar a transparência ativa e os portais de transparência, bem como, fomentar a ampliação da transparência ativa junto aos jurisdicionados.

Esta Corte de Contas realizou duas fiscalizações tendo como objeto os portais de transparência e sites institucionais das Prefeituras e Câmaras Municipais, sendo uma realizada em 2015 (processo TC 2.918/2015-3) e outra em 2017 (processo TC 5.699/2017-1). Sendo que o Governo do Estado, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tiveram seus portais e sites avaliados pela primeira vez por esta Corte de Contas, por intermédio da presente fiscalização

A metodologia utilizada foi semelhante à adotada na auditoria realizada em 2017 (proc. TC 5.699/2017-1), exceto a integração de determinadas condições constantes da Lei 13.460/2017 e atualizações decorrentes do Decreto Federal 10.540/2020, do mesmo modo que algumas modificações de itens e pontuação que foram utilizadas nas avaliações prévias.

A apuração da metodologia produzida por este trabalho resultou no Índice de Transparência Municipal Eletrônica (ITM-e) e Índice de Transparência Estadual Eletrônica (ITE-e). Os índices de transparência expostos estão no subitem 1.4.1 do Relatório de Levantamento 0001/2021-9 (evento eletrônico 11).

A fim de sustentar a imensa quantidade de informações, foi utilizado o (Sistema de Avaliação de Portais), conhecido como Sapo, que se trata de um software de apoio ao processo de avaliação, que foi produzido especialmente para atender as necessidades da fiscalização realizada em 2015, após, foi atualizado e reformulado com o objetivo de atender as exigências referentes as fiscalizações que ocorreram entre os anos de 2017 a 2020. Durante a estruturação do relatório de levantamento, foram realizadas as tabulações, filtros, agrupamentos e consolidação dos dados para elaboração de tabelas e gráficos de forma clara e acessível viabilizassem a

informação. Em frente ao relatório geral, foram confeccionados relatórios para cada jurisdicionado de forma individualizada, deste modo, houve apresentação dos itens fiscalizados e o seu grau de entendimento, a situação ideal para cada item da avaliação, bem como a situação encontrada no ente.

No presente levantamento foram identificados 243 itens de avaliação do Poder Executivo e outros 216 itens no Poder Legislativo e mais 172 da apreciação do Tribunal de Contas. E em relação ao Poder Judiciário e Ministério Público Estadual foram totalizados 173 itens. Assegura-se que 161 unidades gestoras foram fiscalizadas.

Em relação ao processo de avaliação, que consistiu em encontrar no website institucional e no portal de transparência cada item do ente fiscalizado e selecionar entre as possibilidades esperadas, qual foi a situação encontrada pelo auditor avaliador.

No levantamento, em análise, a área técnica concluiu:

[...]

Em síntese, observou-se que a maioria das instituições avaliadas divulgaram, em seus portais de transparência, informações de licitações e contratos, de despesas e receitas, de pessoal, e informações gerais da instituição, de forma periódica e satisfatória, contudo, ainda é preciso que seja aprimorada a sua disponibilização à sociedade.

De outro lado, constatou-se, também, que grande parte dos entes avaliados apresentaram significativas deficiências de divulgação e limitações de acesso às informações de patrimônio, de gestão fiscal e especialmente da Carta de Serviços ao Usuário, que, de certa forma, acabam por impor restrições ao direito que os cidadãos têm de exercer o controle social sobre a gestão pública.

Da mesma forma, verificou-se que parcela dos jurisdicionados não publicou informações completas, atualizadas e de fácil acesso ao cidadão. Essas falhas dificultam ou até mesmo inviabilizam o exercício do controle social.

De modo geral, os resultados do levantamento permitem afirmar que, tanto na esfera municipal quanto na estadual, verificam-se oportunidades de melhoria da transparência pública, no que concerne à divulgação de informações nos portais de transparência e sites institucionais.

A Carta de Serviços ao Usuário, por consistir em importante instrumento de transparência e cidadania, foi avaliada pela primeira vez nessa fiscalização, obtendo como resultado sua não adoção pela maioria dos entes avaliados.

No que tange aos Requisitos Funcionais, que visam facilitar o acesso às informações, constatou-se que parcela significativa dos entes avaliados não permitiram o download completo de suas bases de dados, limitando, dessa forma, a utilização das informações pelo cidadão.

Em relação aos poderes do Estado, constatou-se que a maioria dos portais dos jurisdicionados avaliados não possibilitou o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina e não permitiu a exportação de relatórios em formatos abertos. Alguns ainda apresentaram limitações das ferramentas de pesquisa dos portais. Espera-se, portanto, que tais aspectos sejam devidamente readequados a fim de que os portais se tornem efetivos veículos de transparência pública.

Com relação às deficiências e falhas encontradas em alguns portais, especialmente no âmbito dos municípios, observou-se duplicidade de portais de transparência, problemas de funcionalidade de links de acesso, lentidão de retorno às consultas, informações desatualizadas, desconcentração e desorganização de informações, situações estas que dificultaram a compreensão do que estava sendo disponibilizado e o efetivo acesso das informações contidas nos portais.

Em que pese as constatações evidenciadas, considerando que se identificou o não atendimento de itens avaliados nos 161 jurisdicionados fiscalizados e que o intuito dessa fiscalização é fomentar a ampliação da transparência ativa junto aos jurisdicionados, por intermédio da função orientativa desta Corte, a equipe entendeu que seria mais eficaz realizar as avaliações não com a intenção de responsabilizar os gestores, mas com o objetivo de disponibilizar um diagnóstico, a partir do qual poderiam identificar e realizar as melhorias necessárias.

Ademais, há que se considerar ainda o custo processual versus o benefício ao se responsabilizar os 161 gestores em processos individuais, haja vista a possibilidade de promoção de melhorias na transparência ativa dos entes fiscalizados com a disponibilização do diagnóstico por esta Corte, conforme proposto no tópico 3.

Ressalta-se que, além de promover o acesso à informação, ao investir em sua ampla divulgação, a Administração Pública tende a reduzir as demandas nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação.

A íntegra da análise dos resultados obtidos nesta fiscalização e os principais riscos identificados pela equipe pode ser consultada nos itens 2 e 3, respectivamente, do Relatório de Levantamento 0001/2021-9.

Dadas as conclusões do levantamento, entendo por corroborar o entendimento técnico, para além de cientificar os atuais gestores do teor do relatório, disponibilizá-lo no portal deste Tribunal, e cientificar o Plenário de que os riscos identificados poderão subsidiar futuras ações de controle externo, a depender da oportunidade, conveniência e disponibilidade de recursos humanos.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO TC-1233/2021 – PLENÁRIO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. CIENTIFICAR o Plenário de que os riscos identificados neste levantamento poderão subsidiar futuras ações de controle externo, a depender da oportunidade, conveniência e disponibilidade de recursos humanos;

1.2. DISPONIBILIZAR o Relatório de Levantamento 00001/2021-9, juntamente com seus Apêndices, no portal deste Tribunal, acompanhado dos dados produzidos e coletados no decorrer da fiscalização, em formato aberto e legível por máquina, atendendo ao disposto no artigo 8º, §3º, II, III e IV, da Lei 12.527/2011;

1.3. CIENTIFICAR os atuais gestores, por meio de ofício, que o teor do Relatório de Levantamento está disponível para consulta no sítio eletrônico do TCE-ES, ressaltando-se ser desnecessária a apresentação de razões de justificativas quanto às situações identificadas e aqui relatadas;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. ARQUIVAR os presentes autos após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 28/10/2021 - 57ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões