

RESOLUÇÃO ATRICON Nº 09/2018

Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 relacionadas à temática **“Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”**.

A **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)**, com base no que dispõe o inciso III do art. 2º do seu Estatuto e

CONSIDERANDO o objetivo estatutário de expedir diretrizes voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, bem como orientar e acompanhar a sua implementação (art. 2º, § 3º, III);

CONSIDERANDO os compromissos assumidos e registrados nas Declarações dos Encontros e Congressos dos Tribunais e Contas, voltados ao aprimoramento da qualidade e da agilidade do controle externo no Brasil;

CONSIDERANDO a decisão aprovada em reunião conjunta da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da Atricon, realizada em 27 de julho de 2018, em São Paulo-SP, que determinou a elaboração e as respectivas temáticas das novas resoluções orientativas aos Tribunais de Contas sobre temas relevantes, dentre eles a **Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados**;

CONSIDERANDO a deliberação da direção da Atricon durante o VI Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, em Florianópolis-SC (de 28 a 30 de novembro de 2018), que aprovou as diretrizes de controle externo elaboradas pelas comissões temáticas designadas pela Portaria Atricon nº 17/2018, no âmbito do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas;

RESOLVE:

Art. 1º. Aprovar as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 relacionadas à temática “**Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados**”, integrantes dos Apêndices I e II dessa resolução, publicada no endereço eletrônico www.atricon.org.br.

Art. 2º. Essa Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, 30 de novembro de 2018.

Conselheiro **Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**
Presidente da **Atricon**

APÊNDICE I

Diretrizes de Controle Externo 3218/2018/Atricon

TRANSPARÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DOS JURISDICIONADOS

INTRODUÇÃO

Apresentação

1 Todo cidadão tem direito ao livre acesso à informação e a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, por força do regrado nos artigos 5º, incisos XIV e XXXIII, e 37, *caput*, da Constituição da República.

2 A transparência da administração pública constitui elemento fundamental para que os cidadãos possam, além de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, participar da gestão, por meio do controle social.

3 Nesse sentido, é competência dos Tribunais de Contas fiscalizar o cumprimento das normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente quanto à transparência da gestão fiscal (alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, Lei da Transparência, e pela Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016), da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), e da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

4 As presentes diretrizes constituem referenciais para que os Tribunais de Contas do Brasil, de modo uniforme, implementem ações visando atender a legislação de transparência e fiscalizar o seu cumprimento pelos entes jurisdicionados.

5 Nesse contexto, são apresentados requisitos a serem observados pelos Tribunais de Contas no cumprimento da legislação, com foco em sua transparência institucional, bem como critérios mínimos a serem fiscalizados nos sites e/ou portais de transparência de todos poderes, órgãos e entidades submetidos ao seu controle, inclusive dos próprios Tribunais de Contas.

Justificativa

6 A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), no exercício de 2015, estabeleceu metodologia de avaliação que visou aferir o grau de adesão dos portais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, em todas as suas esferas governamentais, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação.

7 Tal metodologia impulsionou o avanço da transparência nacional com medidas preventivas e corretivas, induzindo novas articulações entre Governo Federal, Tribunais de Contas e o Ministério Público para aprimorar mecanismos de averiguação do cumprimento legal. Além disso, aumentou a percepção dos entes públicos, sobretudo nos municípios, a respeito da importância do cumprimento à legislação e da abertura de dados para o exercício do controle social. Tal iniciativa consiste na concretização do direito à transparência, contribuindo para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática no país.

8 Nesse sentido, a Atricon, por meio da Resolução nº 05, de 31 de agosto de 2016, aprovou recomendações para verificação do cumprimento da legislação de transparência, conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2015 firmado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

9 Assim, imbuída do esforço de fortalecer o sistema de controle externo, em especial alçar os Tribunais de Contas à estatura social e republicana originalmente prevista pela Carta Magna, a Atricon estabeleceu como prioridade estratégica a verificação do cumprimento da legislação de transparência. Para tanto, faz-se necessária a definição de parâmetros nacionais uniformes visando aferir o grau de adesão dos portais de transparência dos entes jurisdicionados, bem como dos próprios Tribunais de Contas.

Objetivos

10 Estabelecer requisitos mínimos a serem observados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelos Tribunais

de Contas, bem como pelas entidades que compõem a administração indireta, em todas as suas esferas governamentais, para o cumprimento do princípio da transparência pública, por meio da elaboração e alimentação dos respectivos sítios e/ou portais de transparência em meio eletrônico e adoção de outras medidas que concorram para o seu pleno alcance.

11 Disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme, aprimorem seus regulamentos, procedimentos e critérios de avaliação relativos à transparência da gestão pública, contemplando tanto aspectos da gestão fiscal quanto aqueles relativos ao acesso às informações de interesse público geradas ou custodiadas pelos seus jurisdicionados e pelas próprias Cortes de Contas.

12 Incrementar os processos de transparência e de acesso às informações públicas, por meio da melhoria da qualidade das informações disponibilizadas e do estímulo à interoperabilidade de dados e sistemas governamentais.

13 Estimular a participação social na prática de uso, de reuso e de agregação de valor aos dados governamentais, a produção de conhecimento em proveito da sociedade e do poder público, o conhecimento e o acesso às informações de controle externo.

14 Melhorar a gestão e a governança da informação e, sobretudo, enfatizar os princípios da transparência, *accountability* e desempenho no âmbito das próprias Cortes de Contas.

Princípios e fundamentos legais

15 Os princípios que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os aplicáveis à administração pública, em especial os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade, da economicidade, da transparência e do dever de prestação de contas.

16 Serviram de base para a elaboração dessas diretrizes: Constituição da República; Leis Complementares nº 101/2000, 131/2009 e 156/2016; Leis Federais nº 12.527/2011 e 13.460/2017.

Conceitos

17 Os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação dessas

diretrizes são os seguintes:

- a) *accountability*: obrigação que têm as pessoas ou entidades, as quais foram confiados recursos públicos, de prestar contas, responder por uma responsabilidade assumida e informar a quem lhes delegou essa responsabilidade;
- b) acessibilidade: inclusão da pessoa com deficiência na participação de atividades como o uso de produtos, serviços e informações;
- c) dado público: qualquer dado gerado ou sob a guarda governamental que não tenha o seu acesso restrito por legislação específica;
- d) dados abertos: dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento;
- e) liberação em tempo real: 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, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;
- f) meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;
- g) portal de transparência: seção própria dentro do sítio oficial da unidade controlada ou sítio virtual específico que concentre todas as informações pertinentes à transparência pública;
- h) Serviço de Informação ao Cidadão (SIC): serviço a ser criado e mantido pela unidade controlada, nos termos do artigo 9º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527/2011, mediante o qual será assegurado o acesso a informações de interesse público ou geral não disponibilizadas de plano no portal da transparência;
- i) sistema eletrônico para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação (e-SIC): vertente eletrônica do SIC, que deverá estar disponível em seção específica dentro do sítio oficial da unidade controlada e atender aos

requisitos definidos nessas Diretrizes;

- j) sítio oficial: página da unidade jurisdicionada na Internet, com domínio, quando for o caso, do tipo governamental (gov.br, leg.br, jus.br, mp.br etc.);
- k) transparência: associada à divulgação de dados e informações públicas aos cidadãos, possibilitando que esses acompanhem a gestão pública, assim favorecendo o fortalecimento da cidadania por meio da participação social;
- l) transparência ativa: divulgação de dados por iniciativa da própria administração pública, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet;
- m) transparência passiva: disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

DIRETRIZES

18 Os Tribunais de Contas do Brasil, no âmbito de suas jurisdições e competências, se comprometem a cumprir e a fiscalizar o cumprimento das regras de transparência estabelecidas na LRF e na LAI, observando, no que couber, as diretrizes descritas nos itens seguintes.

19 Avaliar, na fiscalização da transparência do Tribunal de Contas e dos seus jurisdicionados, o atendimento dos seguintes preceitos:

- a) se o foco da transparência é o cidadão, de modo que a ele sejam fornecidas informações relevantes para a participação social;
- b) se é assegurado ao cidadão o direito de obter dados sobre atividades exercidas pelos entes públicos, inclusive as relativas a sua política, organização e serviços;
- c) se são disponibilizados dados abertos, completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, com acesso não discriminatório, em formatos não

proprietários, desde que não enquadrados como dados pessoais ou sigilosos, nos termos das normas jurídicas aplicáveis;

- d) se são divulgadas informações íntegras, decorrentes do exercício das competências constitucionais, legais e regulamentares;
- e) se há controle de acesso e divulgação de informações sigilosas produzidas ou custodiadas pelo fiscalizado, assegurando a devida proteção aos direitos individuais, conforme disposto no artigo 5º, incisos X, XI e XIV da Constituição da República;
- f) se são adotados mecanismos que garantam a segurança e protejam as informações contra ameaças a sua confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade, visando minimizar riscos, maximizar a eficiência e a efetividade das ações do negócio e preservar a imagem da administração pública;
- g) se as informações públicas são divulgadas nos portais em locais de fácil acesso;
- h) se são divulgadas informações, de forma explícita, sobre a não ocorrência de fatos geradores de determinada informação (ex. inexistência de licitação), facilitando a compreensão por quem a consulta (não bastando apenas a criação de link ou seção específica sem qualquer conteúdo correspondente);
- i) se, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdicionado, as informações disponibilizadas seguem uniformidade nacional – preferencialmente, a estrutura prevista na Matriz de Fiscalização constante do Apêndice II –, de forma que o cidadão tenha familiaridade no primeiro acesso e facilidade em comparar diversos portais;
- j) se são divulgados dados sobre a execução orçamentária e financeira, sob pena do ente público não receber transferências voluntárias, obter garantias, direta ou indiretamente, de outros entes e contratar operações de crédito, conforme dispõe o artigo 73-C da LRF.

20 Avaliar, nos termos da LC 101/2001, se os portais de transparência e/ou sítios oficiais do Tribunal de Contas e dos jurisdicionados:

- a) contêm informações a respeito de qualquer ato que implique geração de despesa ou decréscimo patrimonial;

- b) disponibilizam, em tempo real, informações relativas ao registro contábil de receitas e despesas;
- c) divulgam séries históricas das informações publicadas, mantendo disponíveis os dados referentes a pelo menos três exercícios anteriores ao dos registros mais recentes;
- d) fornecem informações específicas, peculiares à área de atuação do jurisdicionado, tais como as referentes às atividades desenvolvidas, os demonstrativos próprios e a legislação pertinente (ainda que haja portal que congregue informações gerais de várias unidades controladas).

21 Adotar, para a fiscalização da transparência, os critérios de avaliação previstos na Matriz constante do Apêndice II, complementado pelo seguinte:

- a) observar as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) na fiscalização da transparência, que poderá ser realizada de forma amostral, em processos próprios ou concomitantemente nas contas de governo, se executivos, ou nas contas de gestão, se legislativos ou demais poderes e órgãos da administração direta e indireta;
- b) considerar os seguintes parâmetros para o agrupamento dos critérios, definidos em função do seu nível de exigência:
 - I. essenciais: critérios de observância compulsória, cujo descumprimento pode ocasionar o bloqueio das transferências voluntárias;
 - II. obrigatórios: aqueles de observância compulsória, cujo cumprimento pelas unidades controladas é imposto pela legislação;
 - III. recomendados: aqueles cuja observância, embora não decorra de regra expressa na legislação, constitui boa prática de transparência.
- c) hierarquizar e atribuir pesos aos critérios de avaliação da Matriz de Fiscalização, conforme sua importância **(Redação dada pela Resolução Atricon 01/2022)**:
 - I. Essenciais: peso 3;
 - II. Obrigatórios: peso 2;
 - III. Recomendados: peso 1.

- d) atribuir um índice de transparência para cada jurisdicionado, a partir do resultado da aplicação da Matriz de Fiscalização;
- e) **(Revogado pela Resolução Atricon 01/2022)**
- f) considerar, para fins de classificação quanto à observância do princípio da transparência pública, os seguintes níveis de índice de transparência **(Redação dada pela Resolução Atricon 01/2022)**:
 - I. **Diamante:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 95% e 100%.
 - II. **Ouro:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 85% e 94%.
 - III. **Prata:** 100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 75% e 84%.
 - IV. **Intermediário:** nível de transparência entre 50% e 74%.
 - V. **Básico:** nível de transparência entre 30% e 50%.
 - VI. **Inicial:** nível de transparência abaixo de 30%.
 - VII. **Inexistente:** nível de transparência de 0%.

22 Valer-se do apoio da sociedade civil, bem como de todos os meios tecnológicos disponíveis, para o levantamento de dados.

23 Utilizar ritos processuais próprios que confirmam máxima agilidade e celeridade à fiscalização, possibilitando a cientificação dos entes jurisdicionados para a adequação dos sítios e/ou portais de transparência.

24 Considerar o nível de atendimento às regras de transparência – apurado na fiscalização – para subsidiar as respectivas decisões, para as quais se recomendam:

- a) julgar regular quando:
 - I. for alcançado o limite mínimo do índice de transparência fixado, no primeiro ano da vigência dessas diretrizes, em 50% (cinquenta por cento) ou em percentual maior, o qual será ajustado a cada novo exercício, mediante ato editado pelo próprio Tribunal de Contas;
- b) forem cumpridos todos os critérios definidos como essenciais e obrigatórios, julgar regular com ressalva quando:

- I. for alcançado o limite mínimo referido na alínea “a” do inciso I do item 24; e,
- II. forem cumpridos todos os critérios definidos como essenciais e for observada impropriedade relativa aos critérios definidos como obrigatórios.

c) julgar irregular quando:

- I. não for alcançado o limite mínimo referido na alínea “a” do inciso I do item 24; ou,
- II. houver descumprimento de critérios definidos como essenciais.

25 Registrar o ente, no caso de decisões pela irregularidade, no Portal SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do artigo 73-C da LRF, considerando ainda:

- a) quando forem tomadas as providências pela gestão sucessora cabíveis à reparação das irregularidades apontadas em gestão anterior, o registro mencionado neste item não será aplicado (Súmula 615 do STJ);
- b) para os municípios com até 10.000 habitantes, a disponibilização das informações essenciais afastará o previsto neste item, ainda que o índice de transparência obtido pelos respectivos sítios e/ou portais de transparência seja inferior ao limite vigente para o exercício em curso.

26 Divulgar a série histórica do índice de transparência, acompanhar a sua evolução e destacar retrocessos ou avanços.

27 Publicar o resumo dos resultados gerais apurados na fiscalização da transparência do Tribunal de Contas e dos jurisdicionados, sob a forma de *ranking*.

28 Utilizar o resultado da fiscalização para concessão do Selo de Qualidade de Transparência Pública, reconhecendo as *unidades gestoras que – após levantamento submetido às regras de controle e garantia de qualidade – tenham alcançado os níveis de transparência Diamante, Ouro e Prata (Redação dada pela Resolução Atricon 01/2022)*:

29 Elaborar e divulgar material de orientação para os jurisdicionados sobre a metodologia

utilizada na fiscalização, bem como sobre os critérios exigidos para os sítios e/ou portais de transparência, exemplificando como e onde devem ser divulgadas as informações, como instrumento de fomento à transparência.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

APÊNDICE II

MATRIZ DE FISCALIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

A fiscalização dos sítios oficiais e/ou portais de transparência seguirá o modelo proposto numa matriz com pesos e pontuação das partes comum e específica para cada um dos poderes e órgãos, conforme o que segue:

- a) calcular o índice de transparência do sítio oficial e/ou do portal de transparência analisado;
- b) apurar o índice de transparência mediante a verificação dos critérios estabelecidos na matriz de fiscalização disposta nesse documento;
- c) calcular o índice pela razão do somatório da pontuação para cada critério atendido pelo total do máximo de pontos possíveis (pontuação atribuída aos critérios aplicáveis ao caso concreto);
- d) julgar os critérios segundo as seguintes classificações: pleno atendimento (sim) ou desatendimento (não);
- e) atribuir a pontuação total atribuída ao critério, quando plenamente atendido; e, em caso de desatendimento, atribuir zero (0) ponto;
- f) anexar ao relatório técnico documentação de auditoria que seja suficiente para fornecer uma compreensão clara do trabalho realizado, da evidência obtida e das conclusões alcançadas.

(acesse a planilha digital no link publicado no site da Atricon como anexo da Resolução 09/2018) – (planilha revogada pela Resolução Atricon 01/2022)