TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	537540/23
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISTA
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA
INTERESSADO:	CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA, EDMUNDO LOPES, JOÃO ELIZEU BERNARDO, LUIS FELIPE VICENTINI, MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA, VENICIUS DJALMA ROSA
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1237/24 - Tribunal Pleno

Denúncia. Informações públicas. Diárias. Portal de Transparência deficiente. Procedência parcial, com expedição de determinação para disponibilização dos dados avaliados pelo ITP. Recurso de Revista. Pedido de determinação de disponibilização/anexação de dados e documentos. Conhecimento e provimento parcial. Recomendação.

1. Trata-se de Recurso de Revista interposto por Luís Felipe Vicentini (peças 47/51), em face do Acórdão STP n. 2321/23 (peça 45), que, apreciando a Denúncia formulada pelo recorrente, reconheceu a falta de transparência nas concessões de diárias nos Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Jerônimo da Serra e determinou a divulgação de informações nos respectivos portais de transparência.

Basicamente, argumentando que haveria uma falha na transparência das diárias concedidas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Jerônimo da Serra, o recorrente formulou a Denúncia.

Relativamente à Câmara Municipal, mencionou que, mesmo havendo campos no Portal para anexar documentos *"fiscais"* e *"relacionados"* à diária, a Câmara não os anexou.

Quanto ao Executivo Municipal, afirmou que *"o município se recusa a disponibilizar" "informação sobre o meio de transporte utilizado e documentos*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

referentes" à *"diária"*, não sendo anexado ao Portal documentos comprovando os gastos de quase todas as diárias concedidas.

Com base na legislação local e Federal, bem como em um julgado deste Tribunal, pediu que sua denúncia fosse julgada procedente e que se determinasse ou recomendasse (ao Executivo e ao Legislativo Municipal) a anexação, além de outros, de *"documentos que comprovem a necessidade e os gastos efetuados em diárias"*.

Julgando parcialmente procedente o pedido, a decisão recorrida (Acórdão STP n. 2321/23, peça 45), determinou que os Poderes Executivo e Legislativo do Município divulguem informações sobre as diárias nos respectivos portais de transparência.

Inconformado, o recorrente/denunciante interpôs o recurso em mesa, pleiteando a reforma da decisão recorrida, especificamente para que se acrescente a determinação de disponibilização/anexação dos seguintes documentos: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma); e iii- prova dos compromissos atendidos, das diárias concedidas a partir de 1.º de Janeiro de 2023 e das diárias empenhadas a partir de então.

Pelo Despacho GCFSC n. 1202/23 (peça 55), o recurso foi admitido para processamento.

Regularmente intimados (Despacho GCIZL n. 1352/23, peça 60), os recorridos apresentaram suas contrarrazões (peças 63/66), pleiteando, sem síntese, o não provimento do recurso.

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pelo **conhecimento e provimento** do recurso (Instrução CGM n. 5355/23, peça 67), sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n. 1343/23 - 2PC, peça 68).

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

2. Presentes os requisitos legais, ratifico o recebimento deste recurso.

No mérito, ele comporta provimento parcial.

Basicamente, além dos dados/informações relativos às diárias concedidas, o recorrente pede que os Poderes Executivo e Legislativo do Município anexem aos respectivos portais de transparência documentos alusivos às diárias concedidas.

Pois bem. O provimento da pretensão recursal depende da existência de uma imposição geral e abstrata que a ampare. Nesse contexto, passo a tratar das normas que disciplinam a questão.

2.1. Lei Federal n. 12.527/11 (regula o acesso à informação):

O art. 8.º da Lei Federal n. 12.527/11, que regula o acesso às informações públicas, dispõe ser *"dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a **divulgação** em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de **informações** de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas"* (grifo meu).

Complementando essa obrigação, o § 2.º desse art. 8.º estabelece que *"Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo **obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**"*.

Ordinariamente, portanto, é obrigatória a divulgação de determinadas **informações** nos *sites* oficiais e/ou portais de transparência dos órgãos públicos.

Não obstante, convém destacar que, para fins de acesso a informações (publicidade), o art. 4.º da Lei Federal n. 12.527/11 diferencia "informação" de "documento". Segundo tal preceito:

> ***I - informação**: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

> ***II - documento****: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.*

Nesse contexto, portanto, a anexação de **documentos** relativos às diárias nos portais dos recorridos não traduz uma exigência explicitamente decorrente da Lei Federal em questão, de modo que, à luz dessa norma, o recurso não prospera.

2.2. Lei Complementar Federal n. 101/00 – LRF (Responsabilidade na Gestão Fiscal):

A LRF também não justifica o provimento do recurso.

Isso porque, ao tratar da transparência da gestão fiscal (Capítulo IX, Seção I, arts. 48 a 49), ela também se limitou a exigir a divulgação de **dados e informações**, sem exigir, especificamente, a anexação e disponibilização (nos *sites* e portais) dos documentos relativos às despesas com diárias concedidas.

Eis os pertinentes preceitos da LRF (destaquei):

> *Art. 48...*
>
> *§ 1.º A transparência será assegurada também mediante:*
>
> *(...)*
>
> *II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de **informações** pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e*
>
> *(...)*
>
> *§ 2.º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas **informações e dados** contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a **informações** referentes a: (...)*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

Pela LRF, portanto, a pretensão recursal também não comporta guarida.

2.3. Decreto Federal n. 10.540/20 (SIAFIC):

Ao disciplinar a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos, o Decreto n. 10.540/20 tratou dos requisitos de transparência da informação em seu Capítulo II, Seção II, arts. 7.º e 8.º.

Ocorre que, a exemplo da Lei Federal n. 12.527/11 e da LRF, o Decreto em questão também não exigiu a anexação (nos *sites* e portais) de **documentos** comprobatórios das despesas com diárias.

Na mesma linha de raciocínio, essa norma exige o franqueamento a **informações e dados** públicos, conforme se verifica dos seguintes dispositivos (grifei):

> *Art. 7º O Siafic assegurará à sociedade o acesso às **informações** sobre a execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 48, da Lei Complementar nº 101, de 2000, disponibilizadas no âmbito de cada ente federativo.*
>
> *§ 1º As **informações** de que trata o caput deverão ser disponibilizadas em tempo real e ser pormenorizadas, observada a abertura mínima estabelecida neste Decreto.*
>
> *§ 2º Na hipótese de envio conforme o disposto no § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão cumprido o disposto no caput, sem prejuízo da disponibilização de **informações e dados** contábeis, orçamentários e fiscais em portais de transparência exigidos pela legislação ou pelos órgãos de controle interno e externo.*
>
> ***§ 3º A disponibilização em meio eletrônico de acesso público deverá:***
>
> *I - aplicar soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das **informações** por meio de dados abertos;*
>
> *(...)*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

> *Art. 8º O Siafic deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a* ***disponibilização em meio eletrônico*** *que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes* ***informações*** *relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:*
>
> ***I - quanto à despesa:***
>
> *a) os* ***dados*** *referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;*
>
> *b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;*
>
> *c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;*
>
> *d) os* ***dados e as informações*** *referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;*
>
> *e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;*
>
> *(...)*
>
> *Parágrafo único. Ato do órgão central de contabilidade da União poderá estabelecer outras* ***informações*** *a serem geradas e disponibilizadas na forma do caput, sem prejuízo de determinações dos tribunais de contas.*

Segundo esse Decreto Federal, portanto, a pretensão recursal também não comporta provimento.

2.4. Legislação Local:

A legislação local também não respalda a imposição pretendida pelo recorrente.

No âmbito do **Poder Executivo**, ao regular as diárias dos servidores, secretários e agentes políticos, a Lei Municipal n. 251/2023 não exigiu,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

especificamente, a anexação de documentos no site oficial e/ou no portal de transparência do órgão.

Pelo contrário, o art. 20 dessa Lei Municipal se limitou a exigir que os dados pertinentes às diárias sejam lançados no Portal. Eis o teor daquele preceito (destaquei):

> *Art. 20. Para atingimento do princípio da Publicidade, as diárias realizadas por qualquer agente ou autoridade, serão lançados ao Portal da Transparência,* ***informando todos os dados pertinentes*** *ao cumprimento da Legislação Municipal.*

Por sua vez, no âmbito do **Poder Legislativo**, as diárias são regulamentadas pela Lei Municipal n. 25/2021, cuja norma sequer exige que os dados das diárias sejam lançados no Portal.

A legislação local, portanto, também não abona a pretensão recursal.

2.5. Índice de Transparência da Administração Pública (ITP-TCE/PR):

No âmbito deste Tribunal, objetivando *"promover a transparência dos entes públicos e fomentar o controle social"*, o Acórdão STP n. 2769/22 (processo n. 369136/22) aprovou a Resolução TCEPR n. 99/22, instituindo o Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), um parâmetro para medir o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos paranaenses.

Ocorre que, do conteúdo desse Acórdão e dessa Resolução, também não se obtém a obrigação pretendida pelo recorrente.

Aliás, do Manual (Cartilha) do ITP/2024, disponível no *site*[1] deste Tribunal, também não se extrai uma compulsoriedade que justifique a determinação pretendida.

A propósito, além de concluir exatamente nesse sentido, a r. decisão recorrida transcreveu o pertinente trecho da Cartilha em questão (peça 45, p. 4/5):

[1] https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-indice-de-transparencia-da-administracao-publicaitp/317844/area/www1.tce.pr.gov.br/ ferramentas-itp-2024/353493/area/250

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

> *Em relação às diárias, a cartilha produzida pela Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil (Atricon) traz critérios a serem observados na disponibilização de informações de forma ativa nos portais públicos estabelece o seguinte:*
>
> *"7. Diárias*
>
> *7.1 Divulga o nome e o cargo/função do beneficiário, além do valor total recebido, número de diárias usufruídas por afastamento, período de afastamento, motivo do afastamento e local de destino?*
>
> *7.2 Divulga tabela ou relação que explicite os valores das diárias dentro do Estado, fora do Estado e fora do país, conforme legislação local?"*
>
> *(...)*
>
> *No tocante à* ***não disponibilização de "documentos*** *comprobatórios dos compromissos atendidos" (...), em que pese a transparência (...) deva permear toda Administração Pública, (...)* ***não pode ser exigido*** *individualmente de um único município que adote tal procedimento,* ***à mingua de norma local ou geral nesse sentido****... (grifei)*

Logo, sob o enfoque do ITP-TCE/PR, a r. decisão recorrida também não merece reparo.

2.6. Considerações Finais:

Muito embora a publicidade e a transparência dos atos administrativos sejam fundamentais para o controle interno, externo e social, corolário do direito de se exigir contas do agente público, elas devem ser exigidas com razoabilidade e parcimônia.

Diferentemente de outrora, em que a mera publicação no Diário Oficial atendia a exigência de publicidade e transparência dos atos, atualmente, os instrumentos digitais de publicidade e transparência traduzem um desafio aos gestores das pequenas unidades federativas, notadamente diante da imperiosa necessidade de se converter arquivos físicos (corriqueiramente volumosos) em digitais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

Exemplificando os desafios a serem enfrentados, temos a necessidade de aparelhamento do parque tecnológico das pequenas unidades administrativas, além da disponibilidade de pessoal para realizar as alimentações necessárias.

Aliás, sensível às dificuldades e limitações próprias dessas pequenas unidades, o legislador federal, no § 4.º[2] do art. 8.º da LAI (Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011), dispensou os municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes da obrigação de divulgar a integralidade das informações de interesse coletivo ou geral referidas no *caput*.

No caso presente, segundo o Censo IBGE/2022[3], o Município de São Jerônimo da Serra possui apenas 10.830 habitantes.

Ora, se a Lei de Acesso a Informações dispensa, ainda que em parte, municípios com até 10.000 habitantes de divulgar **informações** de interesse coletivo ou geral, não seria razoável exigir que, além de divulgar **dados e informações**, um município de 10.830 habitantes **anexe documentos** relativos às diárias nos portais dos Poderes Legislativo e Executivo, especialmente à revelia de uma imposição geral e abstrata que lhe dê suporte.

De toda sorte, a não imposição de determinada transparência ativa não inibe ou exonera os recorridos da obrigação de honrar a transparência passiva, vale dizer, de disponibilizar informações públicas (e fornecer cópia de documentos) em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, presencial ou eletronicamente.

Por fim, embora a determinação pretendida não soe apropriada, em prestígio ao dever de se prestar contas e ao direito de acesso amplo ao manejo da coisa pública, entendo razoável que este Tribunal **recomende** aos recorridos

---

[2] Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de **informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas.
(...)
§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
(...)
§ 4º Os Municípios com população de **até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados** da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

[3] https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sao-jeronimo-da-serra/panorama

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

(lembrando que o pedido inicial da Denúncia era de determinação **ou** recomendação), Poderes Executivo e Legislativo de São Jerônimo da Serra, que disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos em seus Portais de Transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma); e iii- prova dos compromissos atendidos, das diárias concedidas a partir de 1.º de Janeiro de 2023 e das diárias empenhadas a partir de então.

Nesse contexto, proponho, com base na motivação supra, que o recurso interposto seja parcialmente provido, exclusivamente para que a recomendação em questão seja acrescida à r. decisão recorrida.

3. Assim, **VOTO** pelo **conhecimento e provimento parcial** do Recurso de Revista interposto por Luís Felipe Vicentini (peças 47/51), especificamente para que a r. decisão recorrida, Acórdão STP n. 2321/23 (peça 45), que julgou parcialmente procedente a Denúncia n. 161248/23, passe a vigorar acrescida da seguinte **recomendação**:

- os Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Jerônimo da Serra, relativamente às diárias concedidas, **disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos** em seus Portais de Transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma); e iii- prova dos compromissos atendidos, das diárias concedidas a partir de 1.º de Janeiro de 2023 e das diárias empenhadas a partir de então.

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Denúncia n. 161248/23 passe a constar como principal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer e julgar pelo provimento parcial do Recurso de Revista interposto por Luís Felipe Vicentini (peças 47/51), especificamente para que a r. decisão recorrida, Acórdão STP n. 2321/23 (peça 45), que julgou parcialmente procedente a Denúncia n. 161248/23, passe a vigorar acrescida da seguinte **recomendação**:

- os Poderes Executivo e Legislativo do Município de São Jerônimo da Serra, relativamente às diárias concedidas, **disponibilizem/anexem os seguintes dados/documentos** em seus Portais de Transparência: i- ficha de solicitação das diárias; ii- finalidade da viagem (constando descrição, lugares visitados, compromissos atendidos, motivo e justificativa para a realização da mesma); e iii- prova dos compromissos atendidos, das diárias concedidas a partir de 1.º de Janeiro de 2023 e das diárias empenhadas a partir de então.

Após o trânsito em julgado desta decisão, expeçam-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP) para que a Denúncia n. 161248/23 passe a constar como principal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFC.JBBF