

PROJETO LAI SOCIAL

CADERNO METODOLOGIA



TCEPR
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



**AUDITORIA
SOCIAL**
O PARANÁ É DA NOSSA CONTA

SUMÁRIO

1.	METODOLOGIA DO PROJETO LAI SOCIAL	3
1.1.	METODOLOGIA UTILIZADA.....	3
1.2.	PARTES INTERESSADAS.....	5
1.3.	ETAPAS DO PROJETO	7
2.	REFERÊNCIAS	11

1. METODOLOGIA DO PROJETO LAI SOCIAL

1.1. METODOLOGIA UTILIZADA

Considerando a especificidade do objeto avaliado, cujas características técnicas não permitem a simples aplicação de método de auditoria convencional, teve-se como desafio inicial a necessidade de desenvolver metodologia para avaliação e monitoramento do cumprimento da Lei n.º 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Tal metodologia deveria considerar não só os requisitos quantitativos (conteúdo mínimo obrigatório) e os qualitativos (atualização, autenticidade, integridade, navegabilidade, usabilidade, acessibilidade, entre outros), mas também o tratamento dado aos pedidos de acesso à informação formulados pelas equipes.

Como base metodológica inicial, foram adaptadas as técnicas e etapas da Auditoria Operacional, também conhecida como Auditoria de Gestão ou de Resultados, descrita e materializada nos Cadernos IES, segmentada nas seguintes fases:



A etapa de Levantamento Preliminar inicia-se com a concepção do projeto, o planejamento e desenvolvimento do plano de gerenciamento e comunicação. Em seguida, tem-se a definição e sequenciamento das atividades internas – voltadas à coordenação e ao grupo de trabalho do projeto – e externas – direcionadas às equipes participantes –, além da elaboração de cronograma detalhado e organização das atividades no CHANNEL¹. Por fim, ocorre sua estruturação, com os contatos iniciais com as universidades, apresentação do projeto ao colegiado do TCE-PR, preparação da base legal, reuniões preliminares com os representantes das Instituições de Ensino Superior (IES), instauração e aprovação do processo - Projeto LAI Social, pelo Pleno do Tribunal de Contas, culminando com o lançamento oficial do projeto e assinatura dos Termos de Cooperação Técnico-Institucional.

¹ *Software* que permite a gestão, execução e controle de projetos desde sua iniciação até sua finalização, com controle de prazos, custos, escopo e indicadores, além da gestão dos *stakeholders*.

A fase de Planejamento visa a delimitar o objeto e o escopo da auditoria, além de definir a estratégia metodológica a ser adotada e os prazos necessários para sua realização.

Por sua vez, a Execução realiza-se com a coleta e análise das informações e acompanhamento dos pedidos de acesso à informação formulados. Essa etapa diz respeito à avaliação e monitoramento das ações vinculadas ao cumprimento da LAI, com base nos critérios da Transparência Ativa, Requisitos dos *Sites* e Transparência Passiva, que subsidiarão o relatório que irá comunicar os achados, recomendações e providências a serem adotadas.

Quanto à fase de Relatório, importante ressaltar que o documento apresentado ao final do projeto possui natureza diversa de um Relatório de Auditoria convencional, vez que tem como principal objetivo a interseção do controle social e externo, com a participação direta de alunos e professores de universidades públicas, na elaboração de matrizes de planejamento e achados.

Na fase de apreciação, o Relatório, por representar produto de projeto institucional, será levado a Plenário, pelo Presidente. As fases de divulgação e monitoramento estão contempladas nas propostas de encaminhamento do Relatório.

Ressalte-se que a verificação do objeto de auditoria utilizou-se do método de coleta de dados primários, por meio de formulários estruturados e secundários e pela verificação do conteúdo dos *sites* ou portais municipais.

1.2. PARTES INTERESSADAS

Partes interessadas ou *stakeholders* representam, no mundo corporativo privado, pessoas e organizações envolvidas em projetos, gerenciamento, mercado e produtos de uma empresa, os quais exercem influência efetiva sobre os objetivos e resultados que possam afetar, direta ou indiretamente, a organização ou projeto.

Para adaptação ao objeto deste trabalho, os *stakeholders* foram considerados e entendidos como agentes da sociedade organizada que têm algum interesse e exercem influência, direta ou indiretamente, numa determinada ação pública, ainda que não sejam os únicos ou nem mesmo os principais interessados nessa ação.

A representação gráfica da dinâmica que envolve os *stakeholders* pode ser visualizada na figura a seguir:



STAKEHOLDER	PAPEL
TCE-PR	Patrocinador, financiador, coordenador geral e executor.
CIDADÃO	Principal usuário e interessado
MINISTÉRIO PÚBLICO	Parceiro institucional e interessado
UNIVERSIDADES	Executor principal
MUNICÍPIOS	Ente auditado e beneficiário
ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA SOCIEDADE	Colaborador convidado

1.3. ETAPAS DO PROJETO

As práticas foram organizadas a partir de reuniões semanais entre os bolsistas, orientador e coordenador. No início desses encontros, as etapas anteriores eram revistas e analisadas em relação aos objetivos e as tarefas do dia eram traçadas. De acordo com a atividade, as equipes realizaram tarefas independentes ou conjuntas para cumprimento dos compromissos de prazo. Entre uma reunião e outra, atividades eram designadas aos alunos, por meio de fichas de atividades, para serem realizadas e entregues para avaliação da Coordenação do Projeto e discussão com as equipes. A consecução dos trabalhos atendeu ao ciclo proposto, sendo que a elaboração do relatório foi precedida das etapas de planejamento e execução.

O Projeto teve como marco inicial o dia 17 fevereiro de 2014, com a realização de treinamentos, via EAD (ensino à distância), pela ferramenta LINC (*webcast*) e o desenvolvimento das atividades de planejamento.

Após a realização dos treinamentos, as equipes iniciaram os levantamentos preliminares, com a utilização de técnicas de *Brainstorming*,

Análise *Stakeholders* e Pesquisa sobre a base legal e estrutura administrativa das Prefeituras.

Na sequência, foi definida a amostra, que compõe a abrangência espacial às microrregiões do Estado onde estão concentradas as ações das universidades públicas estaduais, passando de 72 para 69 municípios.

Definidas as questões de auditoria – uma para cada quesito de análise – foi realizada reunião, via *webcast*, com as equipes de trabalho e a Coordenação do Projeto, para construção e validação da Matriz de Planejamento².

Em seguida, foi elaborado um plano de ação, identificando e detalhando as atividades que seriam desenvolvidas, prazos, responsabilidades e todos os procedimentos que deveriam ser seguidos pelas equipes, visando responder às questões de auditoria na fase de execução do projeto, com a elaboração do Projeto de Auditoria³ e a Construção da Matriz de Procedimentos⁴.

Como última etapa da fase do Planejamento, foram realizados os procedimentos prévios necessários para a execução da auditoria, organização dos documentos e informações, bem como a preparação das equipes para o trabalho de campo, com a elaboração dos instrumentos de coleta, em consonância com as metodologias constantes da Matriz de Planejamento e a delimitação da amostra a ser utilizada na validação dos resultados da LAI.

A etapa de execução teve início no dia 14 de abril, com a avaliação da Transparência Ativa e dos Requisitos do *site*, por meio da observação direta, na busca das evidências necessárias para responder às questões de

² Ferramenta de auditoria que torna o planejamento mais sistemático e dirigido, facilitando a comunicação de decisões sobre a metodologia e auxiliando a condução dos trabalhos de campo, além de ser o principal instrumento de apoio à elaboração do projeto de auditoria.

³ Resumo das informações centrais da etapa de execução da auditoria operacional, tais como o cronograma da condução dos trabalhos, os objetivos gerais e específicos, o detalhamento das técnicas e procedimentos a serem utilizados, entre outros.

⁴ Representação gráfica de todos os procedimentos, da divisão de tarefas e respectivos prazos.

auditoria com o registro das imagens das telas, como forma de documentar e ratificar os achados de auditoria. Em seguida, as equipes iniciaram a construção da Matriz de Achados⁵, com os pontos relevantes tabulados.

Concomitante a isso, as equipes aplicaram o instrumento de coleta, Questionário LAI Social, registrando as respostas de cada município avaliado para a montagem do “*Ranking da LAI*”.

No dia 9 de junho, as equipes iniciaram a avaliação e monitoramento da Transparência Passiva, quando as equipes formularam dois pedidos de acesso à informação, com temas escolhidos conforme as especificidades de cada município encontradas na etapa anterior, utilizando os canais disponíveis: virtual e presencial.

Conforme previsto na etapa de Planejamento, abordar os vários aspectos da efetividade da transparência passiva nos municípios da amostra permitiu responder às questões de auditoria, com a construção do Mapa de Processos⁶, a conclusão da Matriz de Achados, além de apontar as recomendações e apresentar as melhores práticas.

A partir desses resultados, as equipes utilizaram os instrumentos de coleta, previamente elaborados na fase do Planejamento, entrevistando os membros do Ministério Público Estadual e os representantes dos Observatórios Sociais. O intuito foi buscar informações e conhecer suas experiências, no que concerne aos pedidos de acesso à informação formulados no período em análise.

Por fim, foram entrevistados os responsáveis pelas informações prestadas pelos municípios, tendo por objetivo oportunizar o esclarecimento e apresentar justificativas para as discrepâncias encontradas entre a situação existente e o critério de análise, quando da avaliação da

⁵ Instrumento utilizado para nortear a elaboração do relatório de auditoria, por permitir reunir, de forma estruturada, os principais elementos que constituirão os capítulos centrais do relatório. Propicia, também, a compreensão homogênea dos achados e seus elementos constitutivos pelos integrantes da equipe de auditoria e demais interessados.

⁶ Técnica que fornece uma representação das operações sob análise, evidenciando a sequência de atividades, os agentes envolvidos, os prazos e o fluxo de documentos.

Transparência Ativa, Requisitos do *Site* e Transparência Passiva, bem como das informações apuradas nas entrevistas com os membros do Ministério Público Estadual e os representantes dos Observatórios Sociais, sob o ponto de vista da concedente da informação.

Entre 11 e 22 de agosto, foram realizadas reuniões com as equipes de trabalho, para a validação das Matrizes de Achados, com as orientações e considerações da Coordenação Geral do Projeto, as quais serviram de base para a construção dos achados e recomendações constantes deste relatório.

Dando início à estruturação do Relatório de Auditoria, no dia 29 de agosto foi encaminhado, para as equipes, o Caderno LAI Social, para ser construído, conforme conteúdo proposto.

2. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Alberto Souza de. Programa de divulgação da Lei de Acesso às informações públicas: Lei Nacional nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Org. Disponível em: <[http://mpc.tce.am.gov.br/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/FinalDownload/DownloadId-5F310BB46326FFA0409D727556AE7E88/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/wp-content/uploads/Cartilha%20\(1\).pdf](http://mpc.tce.am.gov.br/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/FinalDownload/DownloadId-5F310BB46326FFA0409D727556AE7E88/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/wp-content/uploads/Cartilha%20(1).pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2012.

Ana Malin -UFRJ . Experiência de outros países com lei de acesso à informação (LAI). Seminário IPLAN Rio. Maio de 2012. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/FinalDownload/DownloadId-E1F249D7728B1B953B0906A13D6112FF/D7086A8A-A9D1-407C-9DC3-830842350EAF/download/694ipb001.pdf>

ARAÚJO, Giovana. Acesso à informação pública. Revista Digital do Tribunal de Contas do Paraná. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. N.2, 2012. Curitiba: Tribunal de Contas do Paraná, 2012.

ARAUJO, Giovana Benevides Sales. Manual da Lei de Acesso à Informação Pública. 1 ed. Edição do Autor: 2012.

Auditoria operacional. I. Manual de Auditoria Operacional. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>

Brasil. Tribunal de Contas da União. Técnica de observação direta em auditoria / Tribunal de Contas da União. - Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 17 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei de acesso a informações (Projeto de lei n. AA1778E6): exposição de motivos. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei de acesso a informações (Projeto de lei n. AA1778E6): exposição de motivos. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/materiais-interesse/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico.

Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços / Departamento de Governo Eletrônico. – Brasília: MP, 2007. 44 p.

Controladoria Geral da União. Disponível em: <
<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/index.asp>

_____. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 ago. 2012. e privados e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 07 ago. 2012.

_____. Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 07 ago. 2012.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Disponível em:
<http://www.informacaopublica.org.br/>

IDH. Brasil continua na 85ª posição no ranking mundial de IDH; veja resultado de todos os países. Uol. Notícias. Disponível em:
<http://noticias.uol.com.br/infograficos/2013/03/14/brasil-fica-na-85-posicao-no-ranking-mundial-de-idh-veja-resultado-de-todos-os-paises.htm>

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 07 ago. 2012

_____. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm> Acesso em 10 ago. 2012

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 07 ago. 2012.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 07 ago. 2012

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed.– Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo(Seprog), 2010.71 p.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Declaração de direitos humanos. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

Open Govern. Sítio: <http://www.opengovpartnership.org/>

Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Codificação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Brasília: PM, SLTI, 2010, 48 p.: color

Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Usabilidade / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Brasília: PM, SLTI, 2010, 50 p.: color

Padrões Web em Governo Eletrônico: Guia de Administração / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Brasília: PM, SLTI, 2009, 52 p.: color

REZENDE, Denis Alcides. Sistema de Informações organizacionais: guia prático para projetos em curso de administração, contabilidade e informática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROVER, Aires José; MEZZARROBA, Orides; SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; GOTO, Melissa Midori Martinho; MEZZARROBA, Mariana. Métricas de Avaliação dos Sítios e Portais Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros, Florianópolis: UFSC, 2011.

Acess info. Sítio: <http://www.access-info.org/en/rti-rating>

Global Right to information rating. Sítio: <http://www.rti-rating.org/>

Artigo 19. Sítio: <http://artigo19.org/>

Sítio do México para solicitação de acesso à informação pública:
<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action>

Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal - STC.
Guia para a Implementação da Lei de Acesso à Informação no Distrito
Federal. Disponível em: http://www.stc.df.gov.br/media/1703/guia_lai.pdf

Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos
executivos municipais da região sul / Paloma Maria Santos. Marciele Berger
Bernardes, Aires José Rover. – Florianópolis: Fundação Boiteux 2012. 214
p.

Yin, Robert K. Estudo de Caso - Planejamento e Métodos - 4ª Ed. 2010,
Editora Bookman

<http://acessibilidade.bento.ifrs.edu.br/index.php>

<http://www.informacaopublica.org.br/node/1083>

<http://www.cgi.br/mapa.htm>