



ARTIGO

PROGOV DO TCEPR: DA CONFORMIDADE À EXCELÊNCIA NA GESTÃO MUNICIPAL

THE PROGOV PROGRAM OF THE TCEPR: FROM COMPLIANCE TO EXCELLENCE IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Carlos Hackmann¹

Graduado em Administração de Empresas – UNOPAR
Ex-secretário de finanças e planejamento

RESUMO

O Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov), instituído pela Instrução Normativa nº 172/2022 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, representa uma transformação paradigmática na avaliação das prestações de contas municipais. Analisa-se a estrutura normativa do ProGov, identificam-se as principais inconsistências detectadas nas gestões municipais e demonstra-se como o programa transcende a dimensão fiscalizatória para se estabelecer como instrumento estratégico de governança. Por meio de análise documental e experiência prática em assessoramento municipal, o estudo revela que as inconformidades mais recorrentes se concentram em deficiências de planejamento integrado, fragilidades nos sistemas de controle interno e descumprimento de obrigações de transparência. Conclui-se que gestores que compreendem o ProGov como ferramenta de aprimoramento administrativo, e não apenas como exigência burocrática, alcançam resultados superiores em segurança jurídica, eficiência operacional e legitimidade social.

PALAVRAS-CHAVE

Controle externo. Governança pública. Prestação de contas. Políticas públicas. Avaliação governamental.

ABSTRACT

The Government Performance Evaluation Program (ProGov), established by Normative Instruction No. 172/2022 of the Paraná State Court of Auditors, represents a paradigm -shifting in the evaluation of municipal renderings of accounts. The normative structure of ProGoshifting in the main inconsistencies

¹ Contato: hackmann2012@gmail.com

detected in municipal administrations are identified, and it is demonstrated how the program transcends the supervisory dimension to establish itself as a strategic governance tool. Through documentation analysis and practical experience in municipal consultancy, the study reveals that the most recurrent non-conformities are concentrated in deficiencies in integrated planning, weaknesses in internal control systems, and non-compliance with transparency obligations. It concludes that public administrators who understand ProGov as a tool for administrative improvement, and not just as a bureaucratic requirement, achieve superior results in legal security, operational efficiency, and social legitimacy.

KEYWORDS

External control. Public governance. Rendering of accounts. Public policies. Government evaluation.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública municipal brasileira atravessa um período de profundas transformações nos mecanismos de *accountability* e controle. Se durante décadas a prestação de contas concentrou-se predominantemente em aspectos formais e contábeis, as últimas reformas normativas apontam para uma avaliação mais substantiva: aquela que mensura não apenas a regularidade dos gastos, mas a efetividade das ações governamentais na vida dos cidadãos.

No Paraná, essa mudança de paradigma materializou-se com a criação do Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov), instituído pela Instrução Normativa nº 172/2022 do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR). O programa inova ao integrar indicadores de resultado às tradicionais análises financeiras, exigindo que os gestores demonstrem não apenas onde aplicaram os recursos públicos, mas quais transformações essas aplicações geraram.

Este artigo propõe-se a desmistificar o ProGov, apresentando sua estrutura normativa, as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios em sua implementação e, fundamentalmente, demonstrando porque esse programa deve ser compreendido como aliado estratégico da boa gestão, e não como mero instrumento de fiscalização.

2 PROGOV: ARQUITETURA DE UMA NOVA AVALIAÇÃO

A Instrução Normativa nº 172/2022 estabeleceu uma ruptura com o modelo anterior de análise das prestações de contas municipais. Enquanto o sistema precedente focava essencialmente em conformidade legal e equilíbrio fiscal, o ProGov amplia o escopo avaliativo para dimensões qualitativas da gestão pública.

O parecer prévio emitido pelo TCE-PR passa a contemplar eixos estruturantes da administração municipal, cada qual com indicadores específicos de desempenho.

Inicialmente, o programa concentrou-se em seis áreas: Educação, Saúde, Assistência Social, Administração Financeira, Transparência e Controle Interno, e Previdência Municipal. Essa arquitetura multidimensional reflete uma compreensão contemporânea de que a responsabilidade fiscal é condição necessária, mas não suficiente, para caracterizar uma gestão de excelência.

A evolução do programa demonstra seu caráter dinâmico e responsivo aos desafios contemporâneos da gestão municipal. Com a publicação da Nota Técnica nº 34/2025, o TCE-PR incorporou duas novas áreas de avaliação: Meio Ambiente e Aquisições e Contratações. A inclusão do Meio Ambiente reconhece a urgência de temas como saneamento básico, gestão de resíduos, proteção de recursos naturais e enfrentamento das mudanças climáticas na agenda municipal. Já a área de Aquisições e Contratações evidencia a preocupação com a governança dos processos de compras públicas, tema central para a eficiência e probidade administrativa.

O que torna o ProGov particularmente relevante é sua capacidade de traduzir princípios constitucionais abstratos em parâmetros objetivos de avaliação. A eficiência, princípio consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, deixa de ser apenas retórica para se transformar em critério mensurável por meio de indicadores de resultado.

3 ANATOMIA DAS INCONSISTÊNCIAS: O QUE AS ANÁLISES REVELAM

A experiência acumulada na análise de prestações de contas sob a égide do ProGov permite identificar padrões recorrentes de inconformidade. Essas inconsistências não são aleatórias; revelam fragilidades estruturais que comprometem não apenas a aprovação das contas, mas a própria capacidade de gestão dos municípios. Com a ampliação do programa para oito áreas de avaliação, conforme Nota Técnica nº 34/2025, o espectro de análise tornou-se ainda mais abrangente, expondo novos desafios aos gestores municipais.

3.1 PLANEJAMENTO FRAGMENTADO

A desarticulação entre os instrumentos de planejamento constitui a deficiência mais frequente. Planos Plurianuais (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) são elaborados como peças isoladas, sem conexão com planos setoriais das áreas finalísticas. Essa fragmentação não é meramente formal: ela impede que o orçamento reflita as reais prioridades de governo e dificulta o monitoramento da execução de políticas públicas.

3.2 CONTROLE INTERNO COMO FICÇÃO ADMINISTRATIVA

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) exija a institucionalização de sistemas de controle interno, muitos municípios mantêm estruturas apenas nominais. A ausência de relatórios formais, a falta de metodologias definidas e a inexistência de rotinas sistematizadas de avaliação transformam o

controle interno em mera formalidade, incapaz de prevenir irregularidades ou orientar ajustes de gestão.

3.3 OPACIDADE PERSISTENTE

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) completou mais de uma década de vigência, mas parcela significativa dos municípios ainda apresenta deficiências graves tanto em transparência ativa quanto passiva. Portais desatualizados, informações fragmentadas e respostas insatisfatórias a pedidos de acesso revelam uma cultura administrativa que ainda resiste à abertura e ao controle social.

3.4 INVESTIMENTOS CONSTITUCIONAIS EM RISCO

O descumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em saúde e educação, estabelecidos constitucionalmente em 15% e 25% respectivamente, permanece como problema recorrente. Mais preocupante que o eventual descumprimento pontual é a ausência de sistemas de acompanhamento que permitam aos gestores identificarem desvios antes do encerramento do exercício, quando correções já não são mais viáveis.

3.5 OMISSÕES NA ÁREA DA SAÚDE

A falta de publicação dos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA) evidencia não apenas descumprimento legal, mas também fragilidade no monitoramento das ações de saúde. Esses relatórios são instrumentos essenciais de transparência e de gestão, permitindo tanto o controle social quanto ajustes tempestivos nas políticas setoriais.

Outra deficiência recorrente refere-se à ausência ou inadequação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) nas unidades de saúde municipais. Os POPs constituem ferramentas fundamentais para a padronização e qualificação dos serviços, estabelecendo critérios técnicos para atividades que vão desde procedimentos de limpeza e desinfecção de ambientes até protocolos complexos de guarda, distribuição e dispensação de medicamentos. A inexistência desses documentos técnicos compromete não apenas a segurança dos pacientes e profissionais de saúde, mas também a própria capacidade de demonstrar ao controle externo que os serviços são prestados com base em parâmetros técnico-científicos reconhecidos. Municípios que negligenciam a elaboração e implementação de POPs revelam fragilidades estruturais na gestão da saúde, expondo-se a riscos sanitários, jurídicos e administrativos.

3.6 DESAFIOS EMERGENTES: MEIO AMBIENTE E AQUISIÇÕES

A incorporação das áreas de Meio Ambiente e Aquisições e Contratações ao ProGov, a partir de 2025, representa tanto oportunidade quanto desafio. Na dimensão

ambiental, municípios enfrentam dificuldades em estruturar gestão integrada de saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e prevenção de desastres, temas que exigem planejamento de longo prazo e investimentos significativos. Muitas administrações carecem de diagnósticos ambientais consistentes, planos de gestão de resíduos atualizados e estruturas de defesa civil adequadas.

No campo das aquisições e contratações, os desafios concentram-se na profissionalização dos processos de compras públicas. A ausência de planejamento anual de contratações, a fragilidade na gestão e fiscalização de contratos, e a carência de capacitação das equipes de licitação comprometem não apenas a conformidade legal, mas a eficiência no uso de recursos públicos. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) ampliou ainda mais a complexidade desse cenário, demandando dos municípios adaptações estruturais e culturais significativas.

4 PROGOV COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE GOVERNANÇA

Compreender o ProGov exclusivamente como mecanismo de controle externo representa uma leitura reducionista de seu potencial. Gestores que internalizam seus princípios e metodologias descobrem uma ferramenta poderosa de aprimoramento administrativo.

4.1 SEGURANÇA JURÍDICA E REDUÇÃO DE PASSIVOS

A conformidade com os parâmetros do ProGov proporciona ao gestor público substancial redução de riscos jurídicos e políticos. Em um cenário de crescente judicialização da gestão pública e de ampliação das hipóteses de responsabilização de agentes públicos, essa dimensão protetiva não pode ser subestimada.

4.2 EFICIÊNCIA OPERACIONAL

A estruturação de sistemas de planejamento, controle e monitoramento exigida pelo ProGov não beneficia apenas a prestação de contas: aprimora a própria capacidade de gestão. Municípios que implementam adequadamente essas sistemáticas relatam melhorias significativas na execução orçamentária, na entrega de serviços públicos e na resolução de problemas administrativos.

4.3 LEGITIMIDADE E CREDIBILIDADE

A transparência e a demonstração de resultados fortalecem a legitimidade social da gestão. Em um contexto de desconfiança generalizada em relação às instituições públicas, administrações que conseguem evidenciar a transformação de recursos em benefícios concretos para a população constroem capital político e credibilidade institucional.

4.4 APROVAÇÃO DAS CONTAS COMO CONSEQUÊNCIA

Quando o ProGov é incorporado à rotina de gestão, e não tratado como obrigação de última hora, a aprovação das contas transforma-se em consequência natural de uma administração bem estruturada. O parecer prévio do TCE-PR deixa de ser fonte de ansiedade para se tornar validação de boas práticas.

5 DA REAÇÃO À ANTECIPAÇÃO: MUDANÇA DE POSTURA

A diferença entre gestões que enfrentam dificuldades e aquelas que alcançam excelência na avaliação do ProGov não reside em recursos disponíveis ou tamanho do município, mas fundamentalmente em postura: gestões reativas esperam a análise do Tribunal para corrigir problemas; gestões estratégicas antecipam-se, incorporando os parâmetros do ProGov desde o início do mandato.

Essa antecipação manifesta-se em ações concretas: capacitação contínua das equipes técnicas, estruturação de sistemas robustos de informação gerencial, estabelecimento de rotinas de autoavaliação e, sobretudo, no compromisso genuíno com a transparência e a efetividade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ProGov representa mais que uma inovação normativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: simboliza uma transformação na própria concepção de accountability governamental. Ao integrar conformidade legal e efetividade de políticas públicas em um modelo único de avaliação, o programa responde a uma demanda contemporânea por gestões públicas que sejam simultaneamente íntegras e eficientes.

A ampliação do escopo avaliativo para oito áreas, com a inclusão de Meio Ambiente e Aquisições e Contratações a partir de 2025, reforça o caráter evolutivo e abrangente do programa. Essa expansão reconhece que a excelência na gestão municipal não se resume a setores tradicionalmente fiscalizados, mas abarca dimensões estratégicas como sustentabilidade ambiental e governança das compras públicas, temas centrais para a qualidade de vida da população e para a eficiência administrativa.

As inconsistências identificadas nas análises não devem ser lidas apenas como falhas individuais de gestões específicas, mas como indicadores de desafios sistêmicos que demandam enfrentamento coletivo: capacitação, assistência técnica, compartilhamento de boas práticas e, fundamentalmente, mudança cultural na administração pública municipal.

Para os gestores, o desafio é claro: transformar o ProGov de obrigação em oportunidade, de fonte de preocupação em instrumento de aprimoramento. Aqueles que compreenderem essa dimensão estratégica não apenas garantirão a aprovação de suas contas, mas construirão legados de gestão pública verdadeiramente transformadora.

O ProGov não questiona apenas se o dinheiro foi bem gasto; questiona se a vida dos cidadãos melhorou, se o meio ambiente está mais protegido, se as compras públicas são eficientes e se os serviços essenciais alcançam quem mais precisa. E essas, afinal, deveriam ser sempre as perguntas fundamentais de qualquer gestor público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 abr. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 172, de 7 de novembro de 2022. Institui o Programa de Avaliação da Atuação Governamental (ProGov) e estabelece diretrizes para análise das prestações de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo Municipal. Diário Eletrônico do TCE-PR, Curitiba, ano 10, n. 2450, 8 nov. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Nota Técnica nº 34, de 2025. Dispõe sobre a atualização das áreas de governo e dos critérios para cadastramento dos interlocutores municipais referidos no § 1º do art. 7º e no § 1º do art. 8º da Instrução Normativa nº 172, de 12 de julho de 2022. Curitiba: Coordenadoria-Geral de Fiscalização, 2025.