

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 34/2024



Governadora do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Sandra Maria Olimpio Machado - Secretária

Auler Gomes de Sousa - Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Raimundo Avilton Meneses Júnior - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

José Meneleu Neto (Respondendo)

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

José Meneleu Neto

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública - Nº 34/2024

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

José Fábio Bezerra Montenegro

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Apoio Técnico DIGEP)

Aprígio Botelho Lócio (Apoio Técnico DIGEP)

Luiz Nivardo Melo Filho (Assessor Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) - Av.

Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -

Cambeba | Cep: 60 822-325 |

Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. Formado por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2024

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2024.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma, os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO COM AS PREFEITURAS MUNICIPAIS CEARENSES DA REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO LITORAL NORTE DO CEARÁ.

(Autores: Gleidiane Lima Rocha, Antônia Márcia Rodrigues Sousa, Alexandre Oliveira Lima, Sandra Maria Guimarães Callado e Kílvia Helane Cardoso Mesquita),4

2. A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES NO SISTEMA DE GESTÃO DE BENS MÓVEIS - SGBM DO ESTADO DO CEARÁ PARA ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ - TCE - CE (Autor: Líliliana Costa de Oliveira), 23

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta que a administração pública brasileira tem, em sua dinâmica, interface com conceitos estratégicos para prestação de contas, tais como transparência e *accountability*. Contudo, a transparência das informações públicas, mesmo considerada estratégica e definida por lei, pode ainda ser considerada incipiente em alguns municípios brasileiros. Desta forma, a pergunta norteadora do presente trabalho é: como as prefeituras municipais pertencentes à Região de Planejamento do Litoral Norte Cearense cumprem as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI)? Essa é uma pesquisa qualitativa exploratória fundamentada na análise de dados dos municípios cearenses localizados na Região de Planejamento do Litoral Norte, realizada em 2020. Os dados foram coletados nos treze *web sites* das prefeituras selecionadas. Foram utilizados catorze parâmetros para a elaboração de dois *checklists* compostos por sete itens para LRF e sete para LAI. Os resultados indicaram que as prefeituras municipais da Região de Planejamento do Litoral Norte cearense cumprem as determinações da LRF e da LAI em seus sites na internet através de abas específicas ou através da disposição de informações sem agrupamento em abas. Ainda assim, vale salientar que os itens presentes nas referidas leis não são cumpridos em sua totalidade. Os sites das prefeituras municipais cumpriram em 100% dois itens do *checklist* da LRF, os outros cinco itens foram atendidos em mais de 75%. Quanto ao *checklist* sobre a LAI quatro itens foram atendidos em 100%, enquanto outros três itens foram completados em mais de 65%. Logo, dos quatorze itens que compunham os dois *checklists*, seis foram atendidos completamente e oito não foram atendidos por completo. A falta de abas específicas para algumas informações dificultou o acesso ao conteúdo. Importante destacar que a facilidade no acesso às informações é um fator fundamental para que a população se informe das ações públicas e deve ser priorizada pelos municípios. São recomendados novos estudos avaliando os mesmos parâmetros em outros municípios cearenses para acompanhamento e futuras comparações.

O segundo artigo tem como objeto de estudo abordar se os processos de prestação de contas anuais dos administradores e demais responsáveis por órgãos e entidades da administração pública do estado do Ceará passaram por inovações, a partir do exercício financeiro de 2017, quando foi instituído, pelo Tribunal de Contas do estado do Ceará - TCE - CE, o Sistema Ágora, que tem por finalidade a automatização dos procedimentos de recebimento dos dados e peças processuais que integram tais processos. Os órgãos do estado do Ceará utilizam dados e informações de outros sistemas corporativos do Estado para alimentar os módulos do Ágora. Ocorre que os sistemas corporativos do estado do Ceará ainda não passaram por implementação de novas funcionalidades capazes de se ajustarem ao Ágora e evitar retrabalhos e inconsistências que vêm gerando ocorrências/achados pelo Tribunal. Este trabalho busca apresentar os principais pontos carentes de melhorias no Sistema de Gestão de Bens Móveis - SGBM e contribuir para que os órgãos da administração direta do estado do Ceará apresentem seus demonstrativos contábeis em conformidade com os Padrões Internacionais de Contabilidade e sem retrabalhos e evitem as ocorrências/achados recorrentes que podem gerar julgamento das contas irregulares e multas graves aos administradores e gestores.

1. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO COM AS PREFEITURAS MUNICIPAIS CEARENSES DA REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO LITORAL NORTE DO CEARÁ

Autores: *Gleidiane Lima Rocha*¹, *Antônia Márcia Rodrigues Sousa*², *Alexandre Oliveira Lima*³, *Sandra Maria Guimarães Callado*⁴ e *Kilvia Helane Cardoso Mesquita*⁵

1.1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para ampliar a transparência com o princípio da publicidade. Duas leis que corroboram também para a transparência são a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso à Informação (LAI). Assim, os sites contribuem para a transparência ao disponibilizar informações a respeito do funcionamento da administração pública (OLIVEIRA et al.,2018)⁶.

A transparência é muito importante para que a população aumente sua confiança na gestão pública. Ela está associada ao termo *accountability*, que por sua vez, se relaciona com a responsabilização e prestação de contas (OLIVEIRA et al.,2018)⁷.

A Lei de Acesso à Informação mostra que as informações das ações praticadas pelo poder público devem ser publicadas para a consulta popular. Quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, ela se relaciona à transparência quando fixa regras para as finanças públicas e informações que estarão disponíveis em sites (OLIVEIRA et al., 2018).

A fiscalização das ações realizadas pela Administração Pública é importante, pois, ela tem que fornecer serviços para as pessoas ao utilizar o dinheiro da população. Os cidadãos são importantes na fiscalização e a internet é uma ferramenta fundamental, pois é através dela que as prestações de contas fluem de forma mais rápida e fácil estando as informações presentes no site do

¹ Bacharel em Administração Pública (UNILAB).

² Doutora em Administração de Empresas (UNIFOR). Profa. Adjunta da Universidade Federal do Ceará (UFC).

³ Doutor em Administração de Empresas (UNIFOR). Prof. Adjunto da Universidade Federal do Ceará da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

⁴ Doutora em Economia Agrícola (Universidade de Bonn). Profa. Adjunta da Universidade Federal do Ceará da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

⁵ Doutora em Economia (UFMG). Profª. Associada da Universidade Federal do Ceará (UFC); Profa. PROFSAÚDE (Fiocruz Ceará).

⁶ OLIVEIRA, Lorena Alves de; FERNANDES, Maria Aparecida Marinho; PEREIRA, Rejane Aparecida; CAMPOS, Marilene de Souza. A Lei de Acesso à Informação e sua Aplicação: análise da transparência nos cinco maiores municípios do alto Paranaíba. Revista Brasileira de Gestão e Engenharia, São Gotardo, v. 17, n. 1, p. 83-112, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia/article/download/401/547>>. Acesso em: 29 de agosto de 2020.

⁷ OLIVEIRA, Maria Carolina Lopes de. Accountability e Plataformas Digitais de Redes Sociais: o caso do governo do distrito federal no Facebook. 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/33742/1/2018_MariaCarolinaLopesdeOliveira.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

ente governamental, o que contribui para o controle social. As leis colaboram para isto em portais da transparência e Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) (DINIZ JÚNIOR e DINIZ FILHO, 2019)^{8 9}.

Para este estudo, foram utilizados os parâmetros de Silva (2013)¹⁰ com algumas adaptações para elaboração dos checklists. A autora elaborou uma dissertação sobre adequação de municípios do Mato Grosso quanto à Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal. Para analisar a conformidade com as duas leis foram utilizados 32 parâmetros divididos em duas tabelas, cada uma com 16 parâmetros, os fatores que seriam analisados estavam presentes nas duas legislações em destaque, depois se elaborou o Índice de Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (IC LRF), Índice de Conformidade com a Lei de Acesso à Informação (IC LAI) e Índice de Conformidade Geral (IC Geral). O tratamento dos dados utilizou estatística descritiva e os resultados da pesquisa foram relacionados com informações contextuais dos municípios em análise.

Desta forma, a pergunta norteadora do presente trabalho é a seguinte: Como as prefeituras municipais pertencentes à Região de Planejamento do Litoral Norte Cearense cumprem as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação? A partir do problema da pesquisa elaborou-se o objetivo geral: Analisar os dados das prefeituras municipais Cearenses pertencentes à Região de Planejamento do Litoral Norte no cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação.

O artigo é composto por cinco etapas. Inicialmente apresenta-se a introdução com os elementos estratégicos. Na segunda, apresenta-se a fundamentação teórica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação. Na terceira, retrata-se a metodologia da pesquisa, posteriormente a discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais contendo avanços e limitações do presente estudo, sugestões para futuras pesquisas e as referências utilizadas.

⁸ DINIZ JUNIOR, Luís Henrique Mendes; DINIZ FILHO, José Washington de Freitas. Transparência na Gestão Pública: um estudo nas cinco mais populosas cidades do Brasil segundo IBGE 2018. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, [S. l.], v. 7, n. 29, p. 1-18, 2019. Disponível em: <<https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/download/1748/1146>>. Acesso em: 05 set. 2020.

⁹ SILVA, Christian Luiz da; KUMEGAWA, Leticia Sayuri; VASCONCELOS, Marta Chaves. Governo Eletrônico e Transparência: comparativo entre as prefeituras municipais de Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e Porto Alegre. *Revista Perspectivas Contemporâneas*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 1-20, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/download/1884/815>>. Acesso em: 05 set. 2020.

¹⁰ SILVA, Antônio Leite da. Evidenciação de Informações nas Páginas Web de prefeituras municipais Mato-Grossenses: uma Análise de Aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Contábeis, Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4292/Antonio%20Leite%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

1.2 Fundamentação Teórica

1.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101) data do dia 4 de maio de 2000 e esta norma tem auxiliado o Estado a administrar de melhor maneira suas ações. Esta lei limita as ações dos administradores e aumenta a responsabilidade com o dinheiro da população. Essa lei torna obrigatório que as contas públicas sejam levadas aos Tribunais de Contas e caso não sejam aprovadas uma investigação é dada início. Essa lei é uma importante ferramenta não só para punição, mas como fundamento de desenvolvimento das sociedades locais. Além de ela aumentar a transparência, também previne que gestões façam contas para serem pagas por governantes que virão futuramente (FERNANDES, 2020)¹¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada por causa das contas públicas desequilibradas e a desestabilidade provocada. Sua criação misturou o que pode ser encontrado fora do país e, também, o diagnóstico interno do Brasil. Regulamentações fiscais foram adotadas a partir da década de 90 por causa de problemas advindos do mercado. As crises econômicas foram importantes para que setores diferentes se unissem (NUNES, 2018)¹².

A seguir, no Quadro 1.1 estão modelos que foram importantes para a construção da LRF:

Quadro 1.1: Modelos que foram referência para a LRF

Modelos	Assuntos
FMI - <i>Fiscal Transparency</i>	Divulgação do que foi planejado e contas fiscais.
CEE - Tratado de Maastricht	Estabelecimento de critérios para analisar finanças do governo, monitoramento das dívidas e recursos.
<i>Budget Enforcement Act</i> - EUA	Metas estabelecidas pelo Congresso, garantia de limites e metas para orçamento, compensação orçamentária.
<i>Fiscal Responsibility Act</i> - Nova Zelândia	Transparência do Executivo, gerenciamento de riscos e diminuição do débito a níveis seguros.
Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados	Refinanciamento de dívidas e crédito emergencial.
A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997	Desenvolvimento autossustentável com programa de metas relacionados às dívidas, despesas, arrecadação, privatização e despesas.

Fonte: Adaptado de Nascimento e Debus (2020, p. 6-10)¹³.

¹¹ FERNANDES, Haniel Soares. A Lei de Responsabilidade Fiscal no Município de Fortaleza entre 2005 e 2010. 2016. 40 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/35305/1/2016_tcc_hsfernandes.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

¹² NUNES, Selene Peres. A dinâmica institucional da lei de responsabilidade fiscal: uma análise perspectiva institucionalista. 2018. 69 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Ciências Contábeis e Atuariais, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35149/1/2018_SelenePeresPeresNunes.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2020.

¹³ NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar Nº 101: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. [Brasília]: Tesouro Nacional, [2020]. 171 p. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789>. Acesso em: 17 set. 2020.

A seguir, O Quadro 1.2 mostra alguns artigos, incisos e parágrafos da Constituição Federal de 1988 relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal:

Quadro 1.2: Artigos, incisos e parágrafos da Constituição Federal de 1988

Artigo	Conteúdo relacionado
37	O caput do artigo 37 junto ao seu inciso XIII são pertinentes a esta temática.
163	O caput do artigo 163 nos incisos I ao VII. Também artigo 163-A.
164	O caput do artigo 164 e seu parágrafo 3º são correlatos ao tema.
165	O caput do artigo 165 junto aos seus incisos I, II e III, parágrafo 1º; 2º; 3º; 4º; 5º (incisos I, II e III); 6º; 7º; 8º e 9º (incisos I e II) se relacionam ao tema.
167	O caput do artigo 167 e seu inciso X são pertinentes ao tema.
169	O caput do artigo 169 junto ao parágrafo 1º com os incisos I e II do referido parágrafo dialogam com este assunto.
195	O caput do artigo 195 junto ao seu parágrafo 5º se relacionam à temática.
250	O caput do artigo 250.

Fonte: Adaptado de Brasil (2005, p. 9-12)¹⁴, Brasil (2020, n.p)¹⁵ e Nascimento e Debus (2020, p.5-6)¹⁶.

No texto do 1º parágrafo no artigo 1º da LRF é evidenciado que esta norma visa à responsabilidade das gestões¹⁷ e que o planejamento é vital para que isso aconteça:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência à limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.(BRASIL, 2000, n.p)¹⁸.

¹⁴ BRASIL. (Senado). Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, 2005. 80 p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 set. 2020

¹⁵ BRASIL. Congresso. Senado. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁶ NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar Nº 101: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. [Brasília]: Tesouro Nacional, [2020]. 171 p. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789.

¹⁷ BRASIL. Gestão Fiscal Responsável. [Brasília]: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [2015]. 26 p. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

¹⁸ NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar Nº 101: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. [Brasília]: Tesouro Nacional, [2020]. 171 p. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789>. Acesso em: 17 set. 2020.

1.2.2 Lei de Acesso à Informação (LAI)

Somente no século XX em diante que as tecnologias modificaram a velocidade no fluxo de informações e por consequência se aumentou a velocidade com que as pessoas têm acesso a dados (CARLI; FACHIN, 2016)¹⁹. Importante destacar que “o acesso à informação pública é direito garantido a qualquer cidadão, assegurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Constituição Federal Brasileira de 1988, por tratados, convenções e declarações dos quais o Brasil faz parte”²⁰.

Alguns tratados que o Brasil assinou que reconhecem o acesso à informação são os seguintes: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (CGU, 2011)²¹.

No Quadro 1.3 estão as partes dos tratados internacionais mencionados no parágrafo anterior que evidenciam o acesso à informação:

Quadro 1.3: Tratados Internacionais e seus trechos

Tratados Internacionais	Trechos
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Artigo 19
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	Artigo 10 e 13
Declaração de princípios sobre liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA)	Item 4 - Princípios
Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos	Artigo 19

Fonte: Adaptado de Controladoria-Geral da União (CGU) (2011, p. 9)

O artigo de número 19 que está presente na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, tem o seguinte: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ONU, 1948, n.p)²².

¹⁹ CARLI, Deneide Teresinha de; FACHIN, Gleisy Regina Bories. Lei de Acesso à Informação nos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina. Em *Questão*, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 8-36, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/download/55815/36973>>. Acesso em: 12 set. 2020.

²⁰ BRASIL. (Senado). Lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, 2005. 80 p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 12 set. 2020.

²¹ CGU. Acesso à Informação Pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. 23 p. Disponível em: <<http://www.esic.ms.gov.br/sic.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

²² ONU (Organização das Nações Unidas). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

O item 4 dos princípios da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão está escrito da seguinte maneira:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas (OEA, 2000, n.p)²³.

O artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos tem as seguintes informações:

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.(ONU, 1966, n.p)²⁴.

O acesso à informação é garantido como direito fundamental o que impõe ao governo duas obrigações, uma delas é receber e dar devolutiva dos pedidos de informação, a segunda é fornecer os dados e dar acesso a originais ou cópias requeridas²⁵.

Já a Lei de número 12.527 de 18 de novembro de 2011, chamada também de Lei de Acesso à Informação se relaciona a algo fundamental: a obtenção de informação da vontade de particulares ou conjunto de pessoas. A LAI atinge a União, estados, Distrito Federal e municípios e entidades que não possuem a finalidade lucrativa. No entanto, esta lei não prevê divulgação de segredos industriais ou de justiça bem como sigilos previstos em outras normas. Além disso, informações que são importantes para a segurança do Estado são classificadas quanto ao seu grau de sigilo e informações pessoais também tem seu acesso restrito.

As informações que já não são consideradas sigilosas devem ser publicadas. Importante ressaltar que não se pode negar informações sobre ações que violem os direitos humanos e as informações na *internet*, porém, em municípios com menos de 10.000 habitantes não existe a obrigação de divulgação na *internet* e suas informações, tanto orçamentárias quanto financeiras, devem ser divulgadas em tempo real (SOAREZ; JARDIM; HERMONT, 2013)²⁶.

²³ OEA (Organização dos Estados Americanos). Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 25 out. 2020

²⁴ ONU (Organização das Nações Unidas). Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>> Acesso em: 12 set. 2020.

²⁵ BRASIL. Congresso. Senado. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

²⁶ SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. Lei de Acesso à Informação no Brasil: o que você precisa saber. Brasília: Senado Federal, 2013. 46 p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/lei-de-acesso-a->

A seguir, o Quadro 1.4 com leis importantes para a garantia do direito individual da privacidade:

Quadro 1.4: Leis importantes para garantia da privacidade quanto à disponibilidade de informações

Nome	Nº	Data	Assunto
Lei de Acesso à informação (LAI)	12.527	18 de novembro de 2011	“Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir 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.” (BRASIL, 2011, n.p).
Marco Civil da internet	12.965	23 de abril de 2014	“Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação à matéria.” (BRASIL, 2014, n.p).
Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)	13.709	14 de agosto de 2018	“Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.” (BRASIL, 2019, n.p)

Fonte: Adaptado de Nazareno e Pinheiro (2021)²⁷, Brasil (2011)²⁸, Brasil (2014)²⁹ e Brasil (2018)³⁰.

Sobre a estrutura da Lei de Acesso à Informação é importante conhecer o Quadro 1.5 abaixo que destaca temas e em que parte da Lei é possível acessá-los:

Quadro 1.5: Artigos na LAI e seus temas

Tema	Artigos
Garantias do direito de acesso	3, 6 e 7
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	8 e 9
Processamento de pedidos de informação	10 ao 14

informacao-no-brasil-o-que-voce-precisa-saber.-uma-leitura-da-lei-no-12.527-de-18-de-novembro-de-2011-lai/lai-2013/at_download/file>. Acesso em: 10 set. 2020.

²⁷ NAZARENO, C.; PINHEIRO, G. P. Legislação sobre acesso à informação, proteção de dados pessoais e Internet [recurso eletrônico]. 2. ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série legislação ; n. 22, 2021.

²⁸ BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm#:~:text=Regula%20o%20acesso%20a%20informa%C3%A7%C3%B5es%20previsto%20no%20inciso%20XXXIII%20do%20art.&text=216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%3B%20altera,1991%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 17 set. 2020.

²⁹ BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 Lei Nº 12.965, de 23 de Abril de 2014: Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

³⁰ BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018.: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em: 17 set. 2020>.

Tema	Artigos
Direito de recurso à negativa de liberação de informação	15, 16, 17
Exceções ao direito de acesso	21 ao 30
Tratamento de informações pessoais	31
Responsabilidade dos agentes públicos	32 ao 34

Fonte: Adaptado de CGU (2011, p. 18).

A classificação da informação com relação ao sigilo deve ser realizada por autoridade competente. Dentre os três tipos de grau de sigilo (ultrassecreto, secreto e reservado), o único que pode ser prorrogado é o “ultrassecreto” e pode ocorrer por igual período (25 anos). Após o término do período de sigilo, para os outros dois tipos, tornam de acesso público, mas talvez necessitem de triagem a fim de proteger dados pessoais ou que possuem algum tipo de sigilo legal (BRASIL, 2016)³¹.

Outros países também possuem leis que regulamentam o acesso à informação. O primeiro país a ter uma lei desta temática foi a Suécia (1766). Na América Latina, a Colômbia foi pioneira (1888), mas a do México (2002) é aclamada como referência em se tratando de regulação sobre acesso à informação governamental (CGU, 2011, p. 8)³².

1.3 Metodologia

Esta pesquisa é de natureza básica, pois “[...] objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista.” (PRODANOV; FREITAS, 2013)³³. Quanto à abordagem do problema se classifica predominantemente como qualitativa, pois neste tipo de estudo o pesquisador é o principal instrumento de coleta dos dados e o ambiente é natural³⁴. No que diz respeito à realização dos objetivos esta pesquisa é descritiva, que segundo PRODANOV; FREITAS, (2013), é quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles.

O presente trabalho também se classifica como exploratório, pois este tipo de estudo “Visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 127).

³¹ BRASIL. Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal. 2. ed. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016. 96 p. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

³² CGU. Acesso à Informação Pública: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011. Brasília, 2011. 23 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

³³ PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013. p. 276. ISBN 978-85-7717-158-3.

³⁴ NAZARENO, C.; PINHEIRO, G. P. Legislação sobre acesso à informação, proteção de dados pessoais e Internet [recurso eletrônico]. 2. ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Série legislação ; n. 22, 2021.

Para o estudo, analisou-se os 13 municípios que se localizam na Região de Planejamento do Litoral Norte, conforme a Figura 1.1.



Figura 1.1: Municípios que compõem a Região de Planejamento do Litoral Norte. Fonte: IPECE (2015, p.29)³⁵

Os municípios que compõem a região pertencem a outros tipos de regionalização de municípios do estado: as Microrregiões Administrativas são 3 e 4; o Território Rural de Identidade é o Litoral Extremo Oeste e Território Rural de Identidade de Vales do Curu e Aracatiaçu; a Microrregião Geográfica é Litoral de Camocim e Acaraú e a Microrregião Geográfica de Coreaú; as Regionais da Educação são 3 e 4; as Regionais de Saúde são 11^a, 12^a e 16^a e o Fórum Regional de Cultura é o Litoral Extremo Oeste. (IPECE, 2015, p. 47-58)^{36 37}.

O Quadro 1.6 mostra as informações relacionadas à quantidade de municípios, km² de área, densidade demográfica, PIB e renda:

Quadro 1.6: Informações sobre a Região de Planejamento do Litoral Norte

Informação	Quantidade	Ano de Referência
Quantidade de Municípios	13	2015
Área abrangente da Região (km ²)	9.337,14	2022

³⁵ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Textos para discussão: as regiões de planejamento do Estado do Ceará. 111. ed. Fortaleza, 2015. p. 58. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020.

³⁶ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Textos para discussão: as regiões de planejamento do Estado do Ceará. 111. ed. Fortaleza, 2015. p. 58. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2020

³⁷ INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG. Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2018. 149. ed. Fortaleza: IPECE, 2019. 42 p. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/05/ipece_informe_149_30_Abr2019.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020>.

Informação	Quantidade	Ano de Referência
Densidade demográfica (hab./km ²)	44,05	2022
Taxa de urbanização	54,18%	2010
PIB (R\$ mil)	5.564.796,86	2021
PIB per capita (R\$)	14.846,03	2021
Domicílios com renda mensal <i>per capita</i> inferior a ½ salário mínimo	71,24	2010

Fonte: Adaptado de IPECE (2015, p. 29).

O Quadro 1.7 mostra informações sobre o quantitativo da população dos municípios de acordo com o censo de 2022, área, densidade demográfica, Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes.

Quadro 1.7: Quantitativo da população dos municípios de acordo com o censo de 2022, área, densidade demográfica, Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes

Ordem	Código do Município	Município	População IBGE (2022)	Área (2022)	Densidade Demográfica (2022)	PIB a preços correntes - R\$ 1.000 (2021)
1	2300200	Acaraú	64.806	842,47	76,92	1.020.200,58
2	2302057	Barroquinha	14.567	385,58	37,78	133.335,17
3	2302305	Bela Cruz	32.775	842,11	38,92	322.243,97
4	2302602	Camocim	62.326	1.120,45	55,63	839.500,31
5	2303907	Chaval	12.462	237,25	52,53	110.317,62
6	2304251	Cruz	29.628	335,92	88,20	372.661,72
7	2304707	Granja	53.344	2.663,17	20,03	469.407,09
8	2306553	Itarema	42.726	714,83	59,77	766.786,20
9	2307254	Jijoca de Jericoacoara	25.555	209,03	122,26	551.637,54
10	2307809	Marco	25.799	573,61	44,98	390.968,80
11	2307908	Martinópolis	10.846	303,45	35,74	96.326,79
12	2308906	Morrinhos	22.753	411,59	55,28	193.204,02
13	2313906	Uruoca	13.746	697,68	19,70	298.207,06

Fonte: IBGE. Elaboração própria

Os dados foram coletados nos 13 *web sites* das prefeituras municipais da Região de Planejamento do Litoral Norte Cearense, em 2020. Foram utilizados 14 parâmetros do trabalho de Silva (2013, p. 66)³⁸ para a elaboração de dois *checklists* compostos por 7 itens, sendo 7 para LRF e 7 para LAI. Os parâmetros para elaboração dos instrumentos de coleta de dados foram escolhidos tendo como base a quantidade de tempo para realização da pesquisa e conhecimentos do pesquisador com os itens.

³⁸ SILVA, Antônio Leite da. Evidenciação de Informações nas Páginas Web de prefeituras municipais Mato-Grossenses: uma Análise de Aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciências Contábeis, Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4292/Antonio%20Leite%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

O Quadro 1.8 apresenta os parâmetros escolhidos a partir do trabalho de Silva (2013, p.66) para LRF e a base nesta lei:

Quadro 1.8: Parâmetros utilizados para elaboração do *checklist* LRF

Parâmetro	Base do parâmetro na LRF
1 - Plano Plurianual (PPA) vigente	Caput artigo 48
2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente	
3 - Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente	
4 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)	
5 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	
6 - Versão simplificada RREO	
7 - Versão Simplificada do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	

Fonte: Adaptado de Silva (2013, p.66) e Brasil (2000, n.p)³⁹.

O Quadro 1.9 com os parâmetros escolhidos da dissertação de Silva (2013, p.66) para LAI e a base nesta lei:

Quadro 1.9: Parâmetros utilizados para elaboração do *ckeecklist* LAI

Parâmetro	Na LAI	LAI
1 - Criação do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC	“I - criação de Serviço de Informações ao Cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas [...]” (BRASIL, 2011, n.p).	Inciso I do Art. 9º
2 - Informações quanto às suas competências	“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso [...]: § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput , deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;” (BRASIL, 2011, n.p)”.	Inciso I do parágrafo 1º do Artigo 8º.
3 - Informações quanto à estrutura organizacional		
4 - Divulgação do endereço, telefones e horários de atendimento da(s) unidade(s)		
5 - Disponibilidade de "resposta e perguntas" mais frequentes FAQ	“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso [...]: § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: [...] VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (BRASIL, 2011, n.p).	Inciso VI do parágrafo 1º do Artigo 8º.
6 - Disponibilidade de ferramentas de pesquisa	“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso [...]: § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos	Inciso I do parágrafo 3º e parágrafo 2º do Artigo 8º.

³⁹ BRASIL. Congresso. Senado. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei Complementar Nº 101, de 04 de Maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 set. 2020.

Parâmetro	Na LAI	LAI
	legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita [...]	
7 - Disponibilidade de acesso às informações por pessoas com deficiência	“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso [...]: § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, [...]”	Inciso VIII do parágrafo 3º do Artigo 8º.

Fonte: Adaptado de Silva (2013, p.66) e Brasil (2011, n.p)⁴⁰.

Para análise dos dados, avaliou-se nos *checklists* se os itens foram atendidos ou não, em seguida registrou-se os dados em documento do *Microsoft Excel 2010* e neste mesmo programa elaborou-se gráficos para identificação dos percentuais que serão apresentados nas discussões dos resultados.

1.4 Discussão dos Resultados

A realização da busca dos endereços dos portais dos municípios pertencentes à Região de Planejamento do Litoral Norte seguiu os direcionamentos utilizados por Baraldi, Borgert e Fabre (2019)⁴¹ e Silva (2013). No mecanismo de busca do *site* foi digitado “Prefeitura + Municipal + de + [nome do município]”, sendo a expressão em colchetes trocada de acordo com o município, pesquisa similar foi feita nos trabalhos dos autores inicialmente citados. Percebeu-se que os *web sites* eram as fontes de dados devido o endereço conter a expressão “ce.gov.br”, a Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (Etice) utiliza este domínio desde 2007 para que as instituições públicas presentes no Estado do Ceará tenham seus subdomínios (ETICE, 2020)⁴².

⁴⁰ BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm#:~:text=Regula%20o%20acesso%20a%20informa%C3%A7%C3%B5es%20previsto%20no%20inciso%20XXXIII%20do%20art.&text=216%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%3B%20altera,1991%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 17 set. 2020.

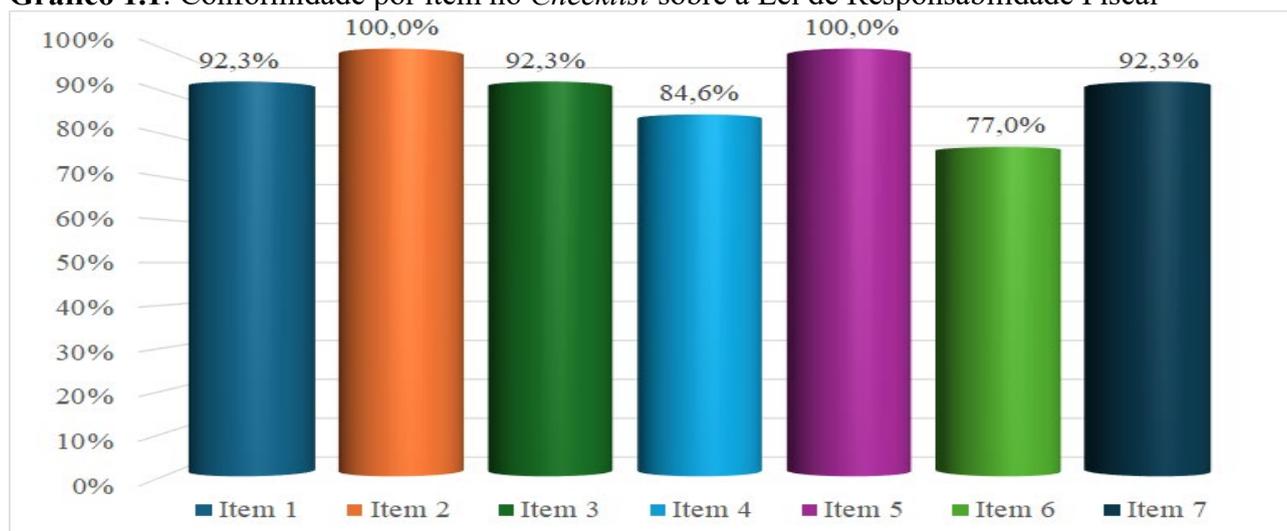
⁴¹ BARALDI, Fabio Henrique; BORGERT, Altair; FABRE, Valkyrie Vieira. Análise dos Portais de Transparência de Pequenos Municípios do Paraná. Revista Prática de Administração Pública, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 63-84, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/pap/article/download/38478/22381>>. Acesso em: 06 set. 2020.

⁴² EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO CEARÁ (Etice). Registro de Domínio. Disponível em: <https://www.etice.ce.gov.br/registro-de-dominio/>. Acesso em: 12 set. 2020.

No estudo de Diniz, Machado e Matos (2016)⁴³, os municípios cearenses com *web sites* ativos (157 dos 184) foram reunidos em quatro grupos, utilizando o método não hierárquico de agrupamento *K-means* (K-médias). De acordo com as dez características comuns aos municípios em estudos, a maioria se enquadrou nos grupos 2 e 4, nos quais os municípios cearenses foram divididos. O grupo 3 (21 municípios) foi considerado o melhor grupo de municípios com indicadores relativos à transparência digital, seguido pelo o grupo 2 (47 municípios), grupo 4 (83 municípios) e o grupo 1 (6 municípios), sendo assim o pior grupo de municípios em relação à transparência digital.

Inicialmente destaca-se que a partir da coleta dos dados muitos documentos foram encontrados nos *web sites* das prefeituras municipais quanto ao *checklist* da Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, alguns dados não foram possíveis de localizar. No Gráfico 1.1 é possível notar que os itens 2 e 5 foram atendidos em 100%, enquanto nos itens 1, 3, 4, 6 e 7 as porcentagens de cumprimento foram 92,3%, 92,3%, 84,6%, 77% e 92,3%. A seguir o Gráfico 1.1:

Gráfico 1.1: Conformidade por item no *Checklist* sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal



Fonte: Elaborado pelos autores.

No item 1 do *checklist* referente à Lei de Responsabilidade Fiscal trabalhou-se o PPA, onde quase todos os municípios apresentaram os PPAs em sua totalidade de páginas, porém, um dos municípios apresentou menos de dez páginas no PPA, sem conter anexos que detalhassem os programas do Plano Plurianual, como não continha todas as informações não atendeu ao item 1, neste caso, 7,7% foi a porcentagem de não atendimento a este parâmetro e 92,3% para atendimento. Desta forma, com relação ao estudo de Baraldi, Borgert e Fabre (2019), o desempenho dos

⁴³ DINIZ, Gleison Mendonça; MACHADO, Diego de Queiroz; MATOS, Fátima Regina Ney. Transparência Digital na Gestão Pública: uma análise de conglomerados nos municípios cearenses. Revista Controle - Doutrina e Artigos, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 197-217, 31 dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v14i2.336>. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/336/339>>. Acesso em: 01 set. 2020.

municípios em divulgar o PPA foi maior no presente estudo. Na pesquisa desses autores realizada com municípios de pequeno porte do estado do Paraná, uma amostra de 32 municípios foi envolvida no estudo, sendo que 305 municípios tinham essa faixa populacional, foram 75% dos municípios que divulgaram o PPA.

Quanto ao item 3 do *checklist*, referente a disponibilidade da Lei Orçamentária Anual nos web sites, quase todos os municípios apresentaram as LOAs, mas em um dos municípios ao acessar o *link* para ter o acesso a Lei surgiu uma mensagem de erro, então, este município não atendeu ao item 3, assim, 7,7% foi a porcentagem para não atendimento e 92,3% para atendimento. No presente estudo, a porcentagem de atendimento do item 3 do *checklist* relacionado à LRF foi 92,3% como apresentado anteriormente, no entanto, em Araújo *et al* (2019)⁴⁴ a porcentagem associada à aderência ao item LOA vigente foi 16% nos municípios entre 10.001 e 100.000 habitantes e 15% foi a porcentagem da aderência deste item nos municípios envolvidos no estudo destes autores para municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes, comparando as porcentagens é possível perceber que o índice de atendimento foi maior no presente trabalho.

No item 4 do *ckeecklist* buscou-se analisar a Disponibilidade dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO nos *web sites* das prefeituras municipais. Dois municípios não atenderam a este item, um deles tinha problemas de legibilidade no 1º RREO e o outro não tinha o 4º RREO. Desta maneira, 15,4% não atenderam ao item e 84,6% atenderam. No estudo de Fraga *et al* (2019)⁴⁵ foi realizada uma pesquisa com municípios de uma mesorregião do Rio Grande do Sul através de um *checklist* sobre à Transparência Pública, entre os itens mais presentes do instrumento de pesquisa utilizado pelos autores é possível destacar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. No entanto, no presente estudo os dois itens que mais foram atendidos foram o RGF e a LDO quanto ao *checklist* da LRF.

O item 6 do *checklist* Disponibilidade das Versões Simplificadas dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO nos *web sites* das Prefeituras foi possível perceber que geralmente o Demonstrativo Simplificado do Relatório Orçamentário se encontrava nas páginas finais de cada Relatório Orçamentário. Foram três municípios que não atenderam a este item, um deles não tinha Demonstrativos Simplificados da 1ª e 2ª RREOs, outro não apresentou

⁴⁴ ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão; KRONBAUER, Clóvis Antônio; CARVALHO, José Ribamar Marques de; CIRNE, Gianinni Martins Pereira. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. XXVI Congresso Brasileiro de Custos, Curitiba, p. 1-15, nov. 2019. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/4643/4661>>. Acesso em: 23 out. 2020.

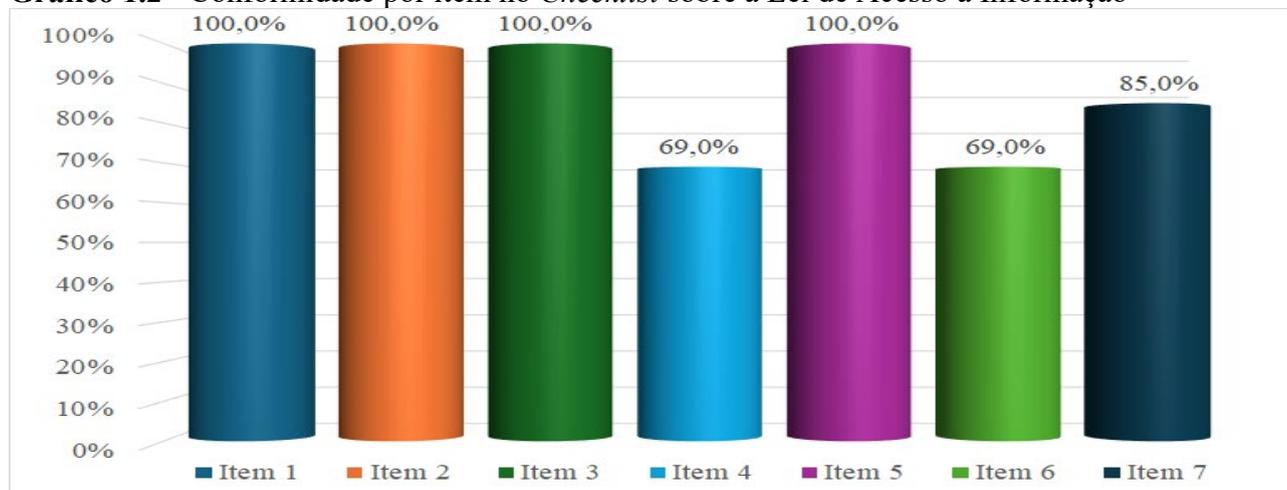
⁴⁵ FRAGA, L. S.; MEDEIROS, A. P.; VIEIRA, K. M.; BENDER FILHO, R. Transparência da Gestão Pública: Análise em Pequenos Municípios do Rio Grande do Sul. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 20, p. 255-272, jan./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/4731>. Acesso em: 23 out. 2020.

Demonstrativo Simplificado da 4ª RREO e o mesmo município que tinha problemas na legibilidade da 1ª RREO também tinha problemas na legibilidade do Demonstrativo Simplificado deste relatório, assim, 23% não atenderam a este item e 77% atenderam. Em Araújo *et al* (2019) o cumprimento do RREO na versão simplificada nos municípios do Tocantins entre 10.001 e 100.000 habitantes foi 44% e entre 5.000 e 10.000 foi de 33%. A amostra do estudo foi de 66 municípios de uma população de 139 municípios. Importante destacar que no presente trabalho as porcentagens foram superiores aos números apresentados na pesquisa desses autores.

Quanto ao item 7, a Disponibilidade das Versões Simplificadas do Relatório de Gestão Fiscal não foi encontrada em apenas um município. No geral, assim como no item 6, as versões simplificadas estavam nas páginas finais do relatório do período a que se referiam, desta forma, o Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal foi encontrado nas páginas finais do RGF. Somente em um município não foi possível encontrar a informação buscada, sendo assim, o não cumprimento foi 7,7% e o cumprimento foi 92,3%, ainda analisando Araújo *et al* (2019), pode-se notar que quanto à Versão Simplificada do RGF, o cumprimento entre os municípios com 10.001 e 100.000 habitantes foi de 48% e nos municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes o cumprimento foi 33%. Os números apresentados para Versão Simplificada do RGF neste estudo não foram superiores aos 92,3% da presente pesquisa.

Quanto ao *checklist* da LAI, quando observados os *web sites* dos municípios e outros endereços eletrônicos que eles redirecionavam, todos os itens foram atendidos em 100%, no entanto ao analisar somente os *web sites* das prefeituras municipais três itens não foram cumpridos por completo, por outro lado quatro itens foram cumpridos por todos os municípios. Os itens que não foram cumpridos foram os itens 4, 6 e 7, as porcentagens que atingiram foram 69%, 69% e 85% respectivamente. A seguir o Gráfico 1.2 pode ser conferido:

Gráfico 1.2 - Conformidade por item no Checklist sobre a Lei de Acesso à Informação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste estudo, o item 3 - Informações quanto à estrutura organizacional foi atendido por todos os municípios participantes, no entanto em Salgado e Aires (2017)⁴⁶, os quais realizaram uma pesquisa sobre conformidade com a LAI em *web sites* de prefeituras municipais do Rio Grande do Norte, o estudo foi composto por 46 endereços eletrônicos e no total 37% cumpriram item 4 relacionado à informações para estabelecer comunicação com o Poder Público, logo, a conformidade deste item na pesquisa realizada por Salgado e Aires (2017) foi menor do que no presente trabalho.

Já no item 4 - do *checklist* da Lei de Acesso à Informação, no qual estavam presentes as perguntas mais frequentes da sociedade, alguns municípios não apresentaram em seus *web sites* estas informações, no total quatro municípios não cumpriram este item, logo, a porcentagem de não atendimento deste item na população em estudo foi 31% e o atendimento ao item foi 69%.

No estudo realizado por Araújo *et al* (2019) já citado anteriormente, os municípios acima de 100.000 habitantes não apresentaram o item a que o Gráfico 1.2 se refere, enquanto 84% dos municípios entre 10.001 e 100.000 habitantes possuíam, já quando se tratou dos municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes 84,62% apresentaram item associado às perguntas mais frequentes da sociedade em seus *sites*. Percebe-se que o presente estudo teve porcentagem maior quando comparado com os municípios acima de 100.000 habitantes, contudo com relação aos municípios entre 10.001 e 100.000 e municípios entre 5.000 e 10.000 habitantes o presente estudo teve porcentagem de atendimento menor.

Ainda no estudo de Baraldi, Borget e Fabre (2019) os municípios que continham a secção associada às perguntas realizadas mais frequentemente atingiram 25%. O presente estudo teve porcentagem de atendimento maior para este item.

O item 6 do *checklist* referente à Lei de Acesso à Informação tratou da ferramenta de busca, no total foram quatro municípios que não apresentaram estas informações, o cumprimento desta categoria foi considerado caso a ferramenta de busca conseguisse retornar resultados para consultas realizadas utilizando-a, caso a ferramenta de busca não apresentasse funcionamento adequado não foi considerado que cumprimento ao item 6, então, a porcentagem de não atendimento correspondeu a 31% e atendimento foi 69%.

Na pesquisa de Salgado e Aires (2017) o item “Ferramenta de busca” visou avaliar se existia nos *web sites* ferramenta para encontrar informação, no total foram 89,1% que cumpriram a

⁴⁶ SALGADO, Camila Cristina Rodrigues; AIRES, Renan Felinto de Farias. Governo eletrônico no Rio Grande do Norte: uma avaliação de prefeituras municipais a partir de lei de acesso à informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, [Belo Horizonte], v. 22, n. 3, p. 98-115, jul./ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/pci/v22n3/1981-5344-pci-22-03-00098.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2020.

este parâmetro da pesquisa, no presente trabalho o índice de atendimento foi menor.

O item 7 da Lei de Acesso à Informação tem relação com a acessibilidade de conteúdo encontrada nos *web sites*. Somente dois municípios não cumpriram com este item, desta maneira, a porcentagem equivalente a isto foi 15% para não atendimento e 85% para atendimento. Em Salgado e Aires (2017) para o item associado a acessibilidade, verificou-se que o não cumprimento foi 97,8% e o atendimento a este parâmetro foi 2,2%. Desta forma, percebeu-se que no presente trabalho o atendimento a este item foi maior e o descumprimento menor.

O Quadro 1.10 apresenta em duas categorias as informações identificadas referentes a LRF, com as seguintes divisões: uma para os itens 1 a 3 e outra para os itens de 4 a 7.

Quadro 1.10: Itens do *checklist* sobre LRF e informações pertinentes

Itens do <i>checklist</i> sobre LRF	Informações Pertinentes
Item 1 - O município possui PPA disponível em seu <i>site</i> oficial?	Estes itens, em casos de cumprimento pelos <i>sites</i> pesquisados, continham em quase todos os casos aba específica e quando esta não era a situação, era possível ser encontrada entre as legislações municipais ou ferramenta de busca.
Item 2 - O município possui LDO disponível em seu <i>site</i> oficial?	
Item 3 - O município possui LOA disponível em seu <i>site</i> oficial?	
Item 4 - O município possui os RREO disponíveis em seu <i>site</i> oficial?	As Versões Simplificadas foram encontradas nas últimas páginas dos documentos aos quais as informações se relacionavam logo item 4 e 6 foram encontrados juntos no mesmo documento e item 5 e 7 estavam contidos no mesmo arquivo.
Item 5 - O município possui RGF disponível em seu <i>site</i> oficial?	
Item 6 - O município possui Versões Simplificadas dos RREO em seu <i>site</i> oficial?	
Item 7 - O município possui Versões Simplificadas da RGF em seu <i>site</i> oficial?	

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 1.11 apresenta as informações pertinentes ao *checklist* da LAI. Atribuiu-se a cada item desta relação uma categoria própria de informações pertinentes, este Quadro pode ser conferido logo a seguir:

Quadro 1.11: Itens do *checklist* sobre LAI e informações pertinentes

Itens do <i>checklist</i> sobre LAI	Informações Pertinentes
Item 1 - O município possui informação para contato do Sistema de Informação ao Cidadão, como endereço e telefone em seu <i>site</i> oficial?	Correspondiam aos dados para contato com a Ouvidoria do Município.
Item 2 - O município possui informações quanto às competências organizacionais em seu <i>site</i> oficial?	As informações estavam dentro das abas correspondentes às Secretarias Municipais ou na Lei Orgânica Municipal.

Itens do <i>checklist</i> sobre LAI	Informações Pertinentes
Item 3 - O município possui informações quanto à estrutura organizacional em seu <i>site</i> oficial?	Quanto à estrutura organizacional foi possível perceber como ela se dispunha a partir da forma que as secretarias se configuravam nos <i>sites</i> , alguns endereços eletrônicos possuíam a maneira como as secretarias estavam subdivididas. Quando informações sobre estrutura organizacional não estavam disponíveis em seções específicas ou abas das secretarias municipais, elas foram possíveis de encontrar na Lei Orgânica Municipal.
Item 4 - O município possui seção com respostas a perguntas mais frequentes da sociedade em seu <i>site</i> oficial?	Em muitos casos os dados dispostos nas secretarias eram os mesmos para todas ou quase todas as suas subdivisões.
Item 5 - O município faz a divulgação do endereço, telefones e horários de atendimento da(s) unidades(s) em seu <i>site</i> oficial?	Quanto às perguntas mais frequentes da sociedade as perguntas respondidas e suas respostas não variavam muito de <i>site</i> para <i>site</i> , podendo notar que várias seções com esta temática de diferentes endereços eletrônicos tinham as mesmas perguntas e mesmas respostas.
Item 6 - O município contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão em seu site ou em link que em seu <i>site</i> oficial?	Não foi atendido em alguns <i>web sites</i> devido ao fato de que por mais que existisse a função, não era possível encontrar informações que os endereços eletrônicos possuíam com esta ferramenta devido à má funcionalidade.
Item 7 - O município adota as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência ou em seu <i>site</i> oficial?	Os <i>web sites</i> dispõem este tipo de recurso através de ferramentas como aumentar fonte, diminuir fonte, contraste e libras, no entanto, existem endereços eletrônicos com mais variedade de ferramentas que outros.

Fonte: Elaborado pelos autores.

1.5 Considerações Finais

A pesquisa objetivou analisar os dados das prefeituras municipais cearenses pertencentes à Região de Planejamento do Litoral Norte no cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação. Os resultados indicaram que as prefeituras municipais da Região de Planejamento do Litoral Norte cearense cumprem as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação em seus *sites* na *internet* através de abas específicas ou através da disposição de informações sem agrupamento em abas. No entanto os itens presentes nas referidas leis não são cumpridos em sua totalidade nesta Região de Planejamento. Exemplo de como as informações se encontram pode ser percebido no caso da estrutura organizacional, onde foi possível inferir a partir da própria estrutura dos *sites* sem que existisse agrupamento em aba para dispor esta informação. Outro exemplo foi quanto às competências organizacionais que em alguns casos foram encontradas dentro das Leis Orgânicas Municipais.

Apesar de muitos dados serem encontrados nos *web sites* visitados durante o estudo, em alguns casos as informações não eram de fácil acesso e sua localização necessitava de bastante procura dentro dos endereços eletrônicos em questão. Importante destacar que a facilidade no acesso

às informações é um fator importante para que a população se informe das ações públicas.

Os *sites* das prefeituras municipais cumpriram em 100% dois itens do *ckecklist* da LRF, os outros cinco itens foram atendidos em mais de 75%, isto é possível perceber no Gráfico 1.1. Quanto ao *checklist* sobre a LAI, quatro itens foram atendidos em 100%, enquanto outros três itens foram completados em mais de 65%, o que é notável no Gráfico 1.2.

Logo, dos quatorze itens, que compunham os dois *checklists*, seis foram atendidos completamente e oito não foram atendidos por completo. A falta de abas específicas para algumas informações dificultou o acesso ao conteúdo.

O estudo se limitou a analisar 14 itens sobre a LRF e LAI a partir de dois *checklists*. Em futuros trabalhos acadêmicos é possível sugerir que outros recortes geográficos sejam realizados, tanto em outras Regiões de Planejamento do Ceará como em outros estados do Brasil. Outra sugestão é realizar estudos com diferentes instrumentos de coleta sobre ambas as leis. Além disso, sugere-se que os itens que compõem os questionários possam ser aumentados de acordo com outras informações de ambas as legislações ou outras leis que tratem da disposição de informações públicas podem ser incluídas em futuros estudos para uma análise mais profunda da maneira como as informações relacionadas à gestão pública são dispostas, como Marco Civil da *internet* e Lei Geral de Proteção de Dados.

A partir do trabalho desenvolvido é perceptível que existe a necessidade de aumentar os itens disponíveis nos *sites* das prefeituras municipais da Região de Planejamento do Litoral Norte quanto aos itens que não foram atingidos completamente e melhorar o *layout* na disposição dos itens que não possuem aba específica para fácil localização.

2. A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES NO SISTEMA DE GESTÃO DE BENS MÓVEIS - SGBM DO ESTADO DO CEARÁ PARA ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ - TCE - CE

Autor: *Liliana Costa de Oliveira*⁴⁷

2.1. Introdução

A Secretaria das Cidades, órgão da Administração Direta do estado do Ceará, envia sua prestação de contas anual, exclusivamente em meio eletrônico, via Sistema Ágora que, conforme (TCE, 2020)⁴⁸, tem por finalidade a “automatização dos procedimentos de recebimento dos dados e peças processuais que integram os processos de prestação de contas anuais dos administradores e demais responsáveis por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e, ainda, a automatização de suas análises por parte dos analistas do TCE - CE”.

Ainda de acordo com (TCE, 2020), a entrada das informações no sistema é feita de quatro formas: preenchimento de formulários; cargas em massa, a partir de modelos disponibilizados pelo sistema; *upload* de arquivos; e recuperação de dados de outros sistemas

O sistema foi preparado para receber informações das prestações de contas a partir do exercício de 2017.

Nesse sentido, ao se analisar os Relatórios de Instrução da análise das Prestações de Contas dos exercícios sociais de 2017 a 2020, emitidos pelo Tribunal de Contas do estado do Ceará, do órgão Secretaria das Cidades, verifica-se ocorrências repetitivas no âmbito dos registros patrimoniais, em especial, de bens móveis.

No exercício financeiro de 2017, de acordo com TCE (2019)⁴⁹, o principal achado apontado pelo Tribunal foi a divergência entre os valores registrados na Contabilidade do Órgão e os valores registrados no Inventário Físico dos Bens Móveis, levantados pela Comissão Inventariante. Essa diferença gerou indícios de possível dano ao erário no valor de R\$5.000.000,00 e poderá, ainda, considerando que as contas daquele exercício financeiro ainda não foram julgadas pelo Pleno do TCE, tornar as contas dos gestores, à época, irregulares e passíveis de multas graves.

⁴⁷ Doutoranda em Ciências Contábeis e Administração pela Fucape Business School, Vitória - ES, Brasil. Mestre em Economia do Setor Pública pela Universidade Federal do Ceará - UFC, Contadora pela Universidade Estadual do Ceará - UECE e Analista de Desenvolvimento Organizacional na Secretaria das Cidades. E-mail: liliana.oliveira27@yahoo.com.br

⁴⁸ TCE. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Secretaria de Controle Externo. Sistema Ágora: Manual do Usuário Jurisdicionado. Fortaleza, 2020. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/TCECE_AGORA_Manual_Usuario_Jurisdicionado_v13-Final.pdf. Acesso em 4 set. 2023.

⁴⁹ Tribunal de Contas do estado do Ceará. Relatório de Instrução 65/2019. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?texto=05399%2F2019-8&tipo=processos-protocolos>. Acesso em 4 set. 2023.

No âmbito do exercício financeiro de 2018, conforme TCE (2021)⁵⁰, novamente a principal ocorrência apontada pela Corte de Contas foi a divergência entre os valores registrados na Contabilidade da Secretaria das Cidades e os valores registrados no Inventário Físico dos Bens Móveis, levantados pela Comissão Inventariante.

Por fim, de acordo com TCE (2022)⁵¹ e TCE (2023)⁵², nos exercícios financeiros de 2019 e 2020, a ocorrência se repetiu e o que se percebe é que a referida divergência não será sanada em sua totalidade em face da dificuldade de se manter registros de bens de diversos exercícios financeiros em sistemas distintos, como por exemplo: Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Sistema de Gestão de Bens Móveis - SGBM, que não mantêm uma comunicação mínima e que não foram adaptados com novas funcionalidades, de forma a entregar relatórios gerenciais que atendam ao Órgão de Controle e gerem informações confiáveis quando da divulgação dos Balanços e demais Demonstrações Contábeis, conforme às mudanças trazidas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP.

Este trabalho busca apresentar os principais pontos carentes de melhorias no Sistema de Gestão de Bens Móveis - SGBM, contribuindo para que os Órgãos da Administração Pública do estado do Ceará apresentem suas prestações de contas anuais com o patrimônio contábil compatível com a realidade do patrimônio físico, refletindo informações relevantes e fidedignas no Balanço Patrimonial Estadual.

2.2 Dos Sistemas Corporativos do Estado do Ceará

2.2.1 Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR

O S2GPR⁵³ era o Sistema corporativo do Estado do Ceará, administrado pelas Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG e Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ, utilizado pelos órgãos da Administração Direta do estado do Ceará, para realização de todos os pagamentos.

⁵⁰ _____. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Relatório de Instrução 0057/2021. Fortaleza, 2021. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?texto=18918%2F2019-5&tipo=processos-protocolos>>. Acesso em 4 set. 2023.

⁵¹ CEARÁ. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Relatório de Instrução 1754/2022. Fortaleza, 2022. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?texto=21510%2F2021-6&tipo=processos-protocolos>>. Acesso em 4 set. 2023.

⁵² CEARÁ. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Relatório de instrução 1727/2023. Fortaleza, 2023. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral?texto=22415%2F2022-2&tipo=processos-protocolos>>. Acesso em 12 set. 2023.

⁵³ CEARÁ. Secretaria da Fazenda do estado do Ceará. Manual do Usuário: Aprenda como funciona o S2GPR e seus subsistemas. Fortaleza, 2012. Disponível em: <<https://s2gpr.sefaz.ce.gov.br/s2gpr/paginas/home/home.seam>>. Acesso em 11 set. 2023. Atualmente, o Sistema utilizado é o SIAFE - CE - Sistema de Informação Administrativa e Financeira do Estado do Ceará, que substituiu o S2GPR a partir do exercício financeiro de 2022.

O supracitado Sistema engloba outros subsistemas/módulos, tais como: Contabilidade, Ciclo Orçamentário e LicitaWeb.

Todas as despesas e receitas eram registradas no subsistema Contabilidade, inclusive as aquisições de bens móveis que, ao final de cada exercício financeiro, gerava os relatórios para a Prestação de Contas Anual dos órgãos, junto ao Tribunal de Contas do estado do Ceará, de acordo com as exigências da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”⁵⁴.

Nesse sentido, de acordo com Afonso Gomes Aguiar, a referida Lei dispunha, explicitamente, em seus artigos 94 a 96, a obrigatoriedade de registros de todos os bens de caráter permanente, com levantamento com base no inventário, conforme abaixo transcrito:

Institui o dispositivo legal o registro contábil analítico para os bens móveis e imóveis. Segundo o texto legal, esse registro deve se constituir da indicação de todos os elementos que identifiquem de modo inequívoco o bem patrimonial cadastrado ou tombado. O registro em tela deve ser realizado em todos os órgãos e sobre todos os bens móveis e imóveis submetidos à guarda e responsabilidade dos administradores das diversas Unidades Administrativas que compõem a Administração Pública...

O registro sintético é uma consequência do registro analítico. Enquanto o registro analítico é feito por todos os Órgãos Setoriais da Administração Pública, o registro sintético é feito pelo Órgão Central do sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, para os fins de serem demonstrados através dos Balanços Gerais...

O levantamento geral dos bens móveis e imóveis, referido pelo artigo, tem a finalidade de proporcionar o conhecimento da formação patrimonial e o controle de sua conservação. (AGUIAR, 2004, p.427-428)⁵⁵

Ocorre que o S2GPR atendia apenas parte das exigências da Lei nº 4.320/64. Assim, foi instituído em 2018, pelo governo do estado, o Sistema de Gestão de Bens Móveis (SGBM) para complementar os registros sintéticos dos bens móveis, suas depreciações e demais atividades de gestão patrimonial.

2.2.2 Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará - SIAFE - CE

O Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará - SIAFE - CE foi implementado a partir do exercício social de 2022, em substituição ao S2GPR, com

⁵⁴ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 maio. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 28 jan. 2022.

⁵⁵ AGUIAR, A. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: questões práticas - lei complementar Nº 101/00. 2ª edição. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2006.

a interlocução entre a Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, ou seja, é o Sistema em que se originam todos os registros da execução do orçamento do estado do Ceará.

Como se pode ver, houve uma melhoria substancial no que se refere aos controles e convergência entre o orçado e o executado. Contudo, ainda ficou a desejar o controle patrimonial, devidamente interligado às demais funções.

Os registros efetuados nas contas contábeis patrimoniais não são comunicados ao Sistema de Gestão de Bens Móveis (SGBM), o que gera necessidade de fluxos de processos estabelecidos e implementados tempestivamente, além de retrabalho e possíveis erros por falta de compatibilidade dos Sistemas.

2.2.3 Sistema de Gestão de Bens Móveis - SGBM

Conforme já citado acima, o estado do Ceará só conseguiu entregar a ferramenta de gestão de bens móveis aos órgãos da Administração Direta em março de 2018, de acordo com o Decreto nº 32.564, de 26 de março de 2018⁵⁶, que “dispõe sobre diretrizes para gestão de almoxarifado e bens móveis de propriedade dos órgãos e entidades públicas estaduais na esfera do poder executivo”, instituindo o Sistema de Gestão de Bens Móveis - SGBM.

Um dos pré-requisitos para o manuseio do referido sistema é um bom entendimento sobre gestão patrimonial, já que o mesmo engloba o controle de almoxarifado e de patrimônio, incluindo a classificação e catalogação de materiais.

De acordo com (CEARÁ, 2021)⁵⁷, os principais relatórios gerados pelo SGBM são:

- Demonstrativo das Variações Patrimoniais
- Valor Contábil dos Bens por Grupo
- Saldo Patrimonial do Final do Exercício
- Relatório Fechamento Mensal Patrimonial
- Relatório de Bens para Leilão

Os Relatórios supracitados não atendem às exigências do Sistema Ágora e, por consequência, geram retrabalhos e informações inconsistentes.

⁵⁶ CEARÁ. Decreto nº 32.564, de 26 de março de 2018, que dispõe sobre diretrizes para gestão de almoxarifado e bens móveis de propriedade dos órgãos e entidades públicas estaduais na esfera do poder executivo. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, 4 set. 2023.

⁵⁷ CEARÁ. Secretaria da Fazenda do estado do Ceará. Manual do SIAFE - CE. Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://siafe.sefaz.ce.gov.br/wiki/P%C3%A1gina_principal>. Acesso em 11 set. 2023.

Atualmente, o sistema não apresenta ao gestor patrimonial informações básicas como a taxa de depreciação utilizada, a vida útil do bem, a depreciação acumulada no exercício analisado e outras informações essenciais à Prestação de Contas.

2.3 Do Sistema Corporativo do Órgão de Controle Externo - Sistema Ágora

Conforme determina o art. 12, da Instrução Normativa nº 01-TCE, de 20 de março de 2018⁵⁸, a remessa das informações e peças processuais será feita exclusivamente por meio do Sistema Ágora.

De acordo com (TCE, 2020), o sistema Ágora possui 15 módulos, nos quais estão segregadas as peças ou informações que compõem a Prestação de Contas Anual (PCA). Dentro de cada módulo a inserção das informações estará distribuída em telas de acordo com a natureza do módulo.

A entrada das informações no sistema poderá ser feita de quatro formas: preenchimento de formulários; cargas em massa, a partir de modelos disponibilizados pelo sistema; *upload* de arquivos; e recuperação de dados de outros sistemas.

Antes de submeter a prestação de contas, conforme (TCE, 2020), o sistema apresentará uma funcionalidade que aponta os módulos que ainda possuem pendências;

Após as pendências serem solucionadas, a PCA pode ser submetida. A partir do envio, o sistema executa uma série de algoritmos em cada módulo e fornece para os analistas do TCE possíveis achados nas informações fornecidas, possibilitando maior agilidade na análise da conta.

Quando da análise, o relator notifica os responsáveis e gestores para que se manifestem e esclareçam dúvidas, justifiquem falhas ou complementem com informações que possam sanar as irregularidades.

Nesse sentido, a Secretaria das Cidades e seus gestores e responsáveis vêm sendo, desde 2017, questionados sobre os Relatórios de bens móveis encaminhados por ocasião da entrega das Prestações de Contas Anuais e as divergências entre os registros patrimoniais gerados na Contabilidade.

Tais divergências ocorrem em face das informações que são solicitadas pelo Ágora não serem geradas nos Relatórios emitidos pelos Sistemas Corporativos do estado do Ceará.

Informações como “estado de conservação do bem”, “código da conta contábil”, “descrição

⁵⁸ TCE. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Instrução Normativa Nº 01/2018. Fortaleza, 2018. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/259-instrucoes-normativas-2018/3636-instrucao-normativa-001-2018>>. Acesso em 4 set. 2023.

da conta contábil”, “depreciação no exercício” e “depreciação acumulada”, por exemplo, não foram devidamente compatibilizadas na origem do registro (S2GPR e nem atualmente no SIAFE - CE), de forma a alimentar o SGBM sem a necessidade de, anualmente, realizar ajustes ou acrescentar centenas de informações, referentes a um volume de bens significativo (mais de 4 mil itens).

2.4 Referencial Teórico

No campo das ciências sociais aplicadas encontra-se a contabilidade. Nas ciências contábeis, o sistema de informação contábil representa a estrutura de informação sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social (CFC, 2012)⁵⁹.

Ainda de acordo com Conselho Federal de Contabilidade (CFC), 2012, esses subsistemas contábeis devem ser integrados entre si e a outros subsistemas de informação de modo a subsidiar a administração pública sobre o desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão; a avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade; à avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento; e à avaliação dos riscos e das contingências.

A contabilidade aplicada ao setor público, como área específica da ciência social aplicada, é organizada na forma de sistema de informação, cujos subsistemas orçamentário, patrimonial, custos e de compensação, conquanto possam oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade, convergem para um resultado final, que é a informação sobre o patrimônio público (CFC, 2012).

Referidas informações são requisitadas por ocasião da Prestação de Contas Anuais dos órgãos que deverão ser apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado no prazo de 180 dias, contados da data do encerramento do correspondente exercício financeiro (art. 8º, § 6º, da Lei Estadual nº 12.509 de 6 de dezembro de 1995).

Conforme Castro (2016)⁶⁰, em relação às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, cerca de 58% dos estados, pesquisados em seu estudo, divulgaram todas as demonstrações conforme as exigências da nova legislação aplicada ao setor público, representando

⁵⁹ CFC. Conselho Federal de Contabilidade. Normas Brasileiras de Contabilidade. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. NBC 16.1 a 16.11. Brasília, 2012. Disponível em: < https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_Setor_Publico.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁶⁰ CASTRO, M. C. C. S. Convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público aos Padrões Internacionais: Análise da evidenciação pelos estados brasileiros e pelo Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 117. 2016.

pouco mais da metade dos estados prestando contas para o cidadão de forma mais clara e completa, permitindo o acompanhamento de como os recursos públicos estão sendo administrados e investidos.

No que se refere às informações referentes ao controle patrimonial, uma novidade é a realização da depreciação mensal dos bens que compõem o patrimônio.

De acordo com Pacelli, 2021⁶¹, a depreciação é o “declínio do potencial de geração de serviços por ativos de longa duração, ocasionada pelos seguintes fatores:

- a) Deterioração física
- b) Desgastes com uso
- c) Obsolescência."

Importa se faz destacar, conforme apontado por Nascimento (2017)⁶²:

A contabilização da depreciação objetiva a correta mensuração do ativo, trazendo transparência à informação contábil, mas visa, também, a preservação do capital de seu proprietário. A preservação do capital ocorre porque a contabilização da depreciação gera uma diminuição da situação patrimonial líquida, fazendo com que o resultado se apresente diminuído e as futuras destinações do lucro ou superávit não levarão em consideração a parcela depreciada que permanecerá integrada ao patrimônio. Esse valor que será mantido no patrimônio da empresa ou entidade e deverá ser utilizado futuramente para a reposição do próprio ativo depreciado quando ocorrer o seu desgaste total ou obsolescência.

Para efetuar a depreciação é necessário que a base monetária inicial seja confiável, ou seja, o valor registrado deve espelhar o valor justo.

O tema controle patrimonial é uma exigência imputada aos órgãos da administração pública brasileira desde a promulgação da Lei nº 4.320, em 1964, contudo a observância dos critérios de reconhecimento e mensuração do ativo imobilizado somente tomou uma proporção mais enfatizada com o processo de convergência da das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais e a edição das Normas Brasileiras de Contabilidade.

De acordo com Herbest (2010 apud GAMA, 2014)⁶³, no Brasil, o processo de convergência foi iniciado com o apoio do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), como Conselho Profissional de Classe, e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como representante do governo. Esse modelo

⁶¹ PACELLI, G. Contabilidade Pública 3D. Salvador: Ed. Juspodivm, 2021.

⁶² NASCIMENTO, Leonardo S. do. A reforma da contabilidade governamental brasileira: a necessária revisão dos preceitos vigentes em face das demandas de informações e do esforço de harmonização nacional e internacional. Brasília: Esaf, 2007. Disponível em: <https://premios.tesouro.gov.br/2007/PREMIO_2007_e-Book.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁶³ GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottom-up. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro 48(1): 183-206, jan./fev. 2014.

internacional foi adotado pelo governo federal brasileiro de forma obrigatória para todos os demais entes públicos da federação, ou seja, não apenas a União, mas também estados e municípios.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, tanto na 7ª edição (BRASIL, 2016)⁶⁴ como na 8ª edição (BRASIL, 2018)⁶⁵, reconhece que, a Administração Pública, de uma forma geral, não aplicava os critérios de reconhecimento e mensuração dos ativos imobilizados.

Para realizar o reconhecimento e a mensuração dos ativos imobilizados, é necessário a utilização de sistemas de software que, de acordo com (Eficiência Fiscal, 2017)⁶⁶:

São ferramentas que reúnem todos os dados da empresa em um único local, o que facilita o acesso a todos esses dados.

Essa reunião de dados dos diversos setores permite uma gestão uniforme, que gere a otimização dos processos, melhora no desempenho e aumento da produtividade da empresa.

As atividades realizadas de forma manual interferem no tempo gasto para sua execução.

Com a utilização das inovações tecnológicas, o contador poderá exercer seu trabalho de forma mais dinâmica, reduzindo o tempo gasto na execução de suas funções.

Além disso, pode prestar um serviço de maior qualidade e credibilidade.

Conforme Gama et. Al (2013), a importância de apresentar o modelo (de implementação do novo sistema de informação da contabilidade aplicada ao setor público) identificado, que ocorre na prática, é que na fase de implementação é de suma importância que os gestores e profissionais tenham conhecimento e compreensão suficiente das variáveis que compõem o processo, bem como entendimento da estrutura, hierarquia, funcionamento e dinâmica do sistema de planejamento e implementação, a fim de evitar possíveis falhas ou até mesmo o fracasso do processo.

Nesse sentido, os órgãos da Administração Pública carecem de sistemas que auxiliem no controle patrimonial de forma tempestiva, célere e com confiabilidade para que o Balanço Geral do estado do Ceará reflita a realidade e não camufle valores que possam impactar na tomada de decisões e concessões equivocadas por parte de financiadores.

2.5 Principais Ajustes e Alinhamentos Necessários entre os Sistemas

2.5.1 No SIAFE - CE

Como já mencionado no item 2.2.2, o Sistema Integrado de Planejamento e Administração

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. 7ª edição. Brasília. 2016. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2017/26>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. 8ª edição. Brasília. 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

⁶⁶ EFICIÊNCIA FISCAL. Por que usar tecnologia na contabilidade: entenda mais. Eficiência Fiscal, 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://blog.eficienciafiscal.com.br/por-que-usar-tecnologia-na-contabilidade-entenda-mais/>>. Acesso em: 8 set. 2023.

Financeira do Estado do Ceará foi implementado a partir do exercício social de 2022, com a interlocução entre a Execução Orçamentária, Financeira e Contábil, mas não houve contemplação do controle patrimonial, devidamente interligado às demais funções.

Sem a comunicação tempestiva entre todas as fases de execução do Orçamento fica prejudicado todo o processo de entrega dos relatórios que compõem a PCA dos órgãos do estado do Ceará.

No SIAFE - CE, o módulo de gestão patrimonial é o principal ajuste a ser implementado, devidamente inter-relacionado com os demais módulos, contemplando os seguintes campos, de acordo com as exigências do Sistema Ágora (TCE, 2018):

- a) estado de conservação do bem
- b) código da conta contábil, incluído na aquisição do bem ou no momento da migração dos registros já existentes no SGBM;
- c) descrição da conta contábil
- d) depreciação no exercício
- e) depreciação acumulada

2.5.2 No SGBM

O Sistema de Gestão de Bens Móveis é um sistema antigo, administrado pela SEPLAG, elaborado em linguagem ultrapassada. Caso seja mantido em uso, carece urgente de novas funcionalidades para, pelo menos, ser capaz de gerar uma carga em massa confiável dos bens já cadastrados, para alimentação do módulo de gestão patrimonial no SIAFE - CE.

Outra melhoria imprescindível é a checagem dos registros da taxa de depreciação e vida útil atribuída/utilizada no SGBM e abertura de campos para classificação nas contas contábeis dos bens já cadastrados, bem como para a inserção da codificação das contas contábeis, para atendimento das exigências do Sistema Ágora.

2.6 Conclusões

Ao longo do tempo, sociedades evoluíram de padrões de organizações simples para padrões mais complexos, sendo esses ciclos motivados pelo surgimento de tecnologias (Weiss, 2019)⁶⁷.

Os órgãos do estado do Ceará vêm se adequando a essas tecnologias para realizar

⁶⁷ WEISS, M. C. (2019). Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital. *Estudos avançados*, 33, 203-214. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/159485/154261>>. Acesso em 9 set. 2023.

tempestiva e corretamente a gestão governamental.

Tais tecnologias devem se adequar às mudanças na legislação, principalmente no que diz respeito ao processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais.

E por fim, com tantas mudanças na contabilidade pública, principalmente no processo de gestão patrimonial, o modelo tradicional predominante na contabilidade não é suficiente e requer o uso de novas metodologias ativas para aprimorar a gestão e torná-la não só eficaz, mas também eficiente.

Não se trata de substituir a metodologia existente, mas sim de melhorá-la.

Este trabalho propõe contribuir de maneira eficaz, apontando melhorias significativas nos Sistemas SGBM e SIAFE - CE para adequá-los aos registros efetuados na Contabilidade, devidamente alinhados às exigências do Órgão de Controle Externo e com a adoção de modelos de Relatórios Gerenciais que evitem o retrabalho e ocorrências recorrentes.

São essenciais, nesse processo, ajustes nas rotinas e fluxos existentes, reforço junto à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará para promover implementação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Bens Móveis, de modo a realizar a depreciação mensal, emitindo relatórios satisfatórios aos órgãos requisitantes dessas informações, de forma eficaz e tempestiva.

Na impossibilidade de implementação de novas funcionalidades no SGBM, recomenda-se a aquisição do módulo de gestão patrimonial, devidamente incorporado/interligado ao SIAFE - CE, evitando as falhas de fluxos e retroalimentação de Sistemas em separado.

O presente artigo recomenda a reformulação dos sistemas corporativos, investimento em capacitação frequente de colaboradores/servidores como forma de os órgãos/entidades da Administração Direta adequarem seus registros, de acordo com os padrões internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e apresentarem suas Prestação de Contas tempestivamente e de forma satisfatória.



O “O Boletim de Gestão Pública” e outras publicações do IPECE
encontram-se disponíveis na internet através do endereço:
www.ipece.ce.gov.br