

# **Análise dos índices de transparência pública dos municípios do estado do Ceará**

Analysis of public transparency indexes in the municipalities  
of the state of Ceará

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i2.908>

**João Vitor da Silva Neves<sup>1</sup>**  
**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

O objetivo desse trabalho foi calcular o índice de transparência dos municípios do estado do Ceará nos últimos cinco anos, por meio dos relatórios divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) que avalia a divulgação periódica dos instrumentos de planejamento, do Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária, da Prestação de Contas do Governo e verifica a disponibilidade em tempo real das receitas e despesas. Foi utilizada uma metodologia com procedimentos qualitativos, consultando a legislação e os relatórios divulgados pelo TCE; e quantitativos, mediante cálculo dos índices. Como resultado, tem-se que os municípios do Ceará possuem alto índice de transparência de 0,83. Entretanto, é importante destacar que apenas dois municípios obtiveram resultados com 100% de regularidade. Com isso, observa-se a necessidade de aperfeiçoamento nas demais prefeituras quanto à divulgação da informação pública, com o objetivo de atingir o índice máximo de transparência. Diante dessas questões, a pesquisa traz uma contribuição social por meio dos dados de pesquisa, influenciando os cidadãos a analisarem os relatórios de transparência e a buscarem pressionar os governantes para

---

1 Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (Uece), atuou como membro do Observatório de Finanças Públicas da Uece, atualmente trabalha como Analista Fiscal em empresa privada. E-mail: jota.vitorsilva22@gmail.com

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professor da Universidade Estadual do Ceará (Uece), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: manuel.salgueiro@uece.br

que ampliem as medidas de divulgação dos dados de transparência pública. Além disso, vale ressaltar a importância de estudos mais profundos sobre o tema, que avaliam, por exemplo, os fatores que impactam na falta de divulgação dos dados públicos.

**Palavras-chave:** transparência; índice; estado; municípios; público.

## ABSTRACT

The objective of this paper was to calculate the transparency index of municipalities in the state of Ceará over the last five years through reports released by the State Court of Auditors (TCE), which evaluates the periodic disclosure of planning instruments, the Fiscal Management Report and Budget Execution Summary Report, the government's accountability and verifies the real-time availability of revenues and expenses. A methodology was used with qualitative procedures, consulting the legislation and reports released by the TCE, and quantitative procedures, through the calculation of indices. As a result, the municipalities of Ceará have a high transparency index of 0,83. However, it is important to highlight that only two municipalities achieved 100% regularity results. As a result, there is a need for improvement in other city halls regarding the disclosure of public information, with the aim of achieving the maximum level of transparency. Faced with these issues, this work makes a social contribution through research data, influencing citizens to analyze transparency reports and seek to pressure governments to expand measures to disseminate public transparency data. Furthermore, it is worth highlighting the importance of deeper studies on the topic, which evaluate, for example, the factors that impact the lack of disclosure of public data.

**Keywords:** transparency; index; state; counties; public.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 20/11/2023

Data de aprovação: 20/03/2024

Data de versão final: 05/06/2024

Data de publicação online: 24/06/2024

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a sociedade está mais participativa em questões políticas e sociais devido à velocidade da circulação de informação e a facilidade de acesso, fazendo com que os cidadãos exijam que os governos sejam mais transparentes.

A partir disso, a transparência pública cresceu, utilizando a internet como principal veículo de comunicação. Segundo Gomes (2005, p. 4), “a ideia de participação da cidadania entendida como ocupação civil da esfera política encontra na internet as possibilidades técnicas e ideológicas da realização de um ideal de condução popular e direta dos negócios públicos”.

Entretanto, mesmo com os meios de comunicação favoráveis à publicação das informações, existe um déficit na divulgação dos portais de transparência (Marco; Terci, 2022), pois existem municípios que se encontram irregulares e falham na divulgação de informação. O reflexo dessas irregularidades se dá pela construção dos portais como simples ferramenta para cumprir a Lei, esquecendo a real importância desse veículo para o exercício da cidadania (Abdala; Torres, 2016). Diante desse contexto de possíveis irregularidades presentes na transparência pública, este estudo buscou analisar os municípios do estado do Ceará. A justificativa para a escolha desse estado é que de acordo com dados divulgados pela Controladoria Geral da União (CGU), o Ceará encontra-se no topo do *ranking* dos municípios com melhor índice de transparência, juntamente com Espírito Santo e Minas Gerais.

Dessa forma, essa pesquisa teve como objetivo geral calcular o índice de regularidade dos relatórios de transparência divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), referente aos 184 municípios do estado do Ceará nos últimos cinco anos, buscando identificar os períodos regulares e a média geral. Esse período foi escolhido tendo em vista que, a partir de 2018, o TCE/CE mudou sua avaliação e forma de

divulgar os relatórios de transparência, passando a trazer relatórios mais detalhados que favoreceram a realização de pesquisas.

Para que essa avaliação fosse possível, foi estabelecido os objetivos específicos, citados a seguir: identificar as obrigatoriedades previstas em lei que fundamentam os relatórios divulgados, analisar os relatórios de transparência e, por meio deles, calcular o índice de transparência dos municípios e estado.

Vale ressaltar que foi usada a base de dados disponibilizada pelo Observatório de Finanças Públicas da Universidade Estadual do Ceará (Obfio), que possui todos os relatórios compilados. Para chegar ao resultado, os índices foram calculados anualmente e por município, buscando acompanhar o seu comportamento ao longo do período estudado. Tais procedimentos propiciaram identificar o índice de regularidade individual, que por sua vez foi usado para calcular, por meio da média aritmética, o índice geral dos municípios do estado do Ceará.

Esse trabalho justifica-se pela necessidade social do acesso à informação por meio da transparência pública, tendo em vista que, historicamente, o Brasil é marcado por diversos acontecimentos de corrupção e lavagem de dinheiro. Portanto, faz-se necessário estudar como a sociedade pode ter acesso às informações estruturadas sobre as decisões públicas, fazendo com que o Poder Executivo reveja a forma de atuação da transparência. Além disso, estabelecer um índice de regularidade geral permite que todos os cidadãos interpretem com mais facilidade os dados fornecidos pelos governos, pressionando-os para que realizem todas as suas responsabilidades.

Vale ressaltar, que este estudo tomou como base a Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar nº 131/2009, que estabeleceram as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação.

Esta pesquisa se inicia com esta introdução, seguida do referencial teórico. Posteriormente, foi apresentada a metodologia adotada para a pes-

quisa e os resultados obtidos a partir da análise dos dados dos municípios do Ceará compilados pelo Obfio. Finalizando, são apresentadas as considerações finais e as referências do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Conceito e importância da transparência pública

Ao observar o atual cenário político e social brasileiro, vê-se uma instabilidade durante os últimos anos, que se dá principalmente pela insatisfação e indignação dos cidadãos com os acontecimentos de corrupção registrados. Diante disso, cita-se a transparência pública como uma das principais ferramentas apresentada na Constituição Federal de 1988, que deve ser explorada para que os cidadãos voltem a acreditar na política brasileira. Rodrigues (2020, p. 242) afirma que “As vantagens da transparência para a democracia são amplamente difundidas, seja pelo auxílio no combate à corrupção, pelo reforço à *accountability* ou pela oportunidade para os cidadãos contestarem decisões e procedimentos tomados pelo governo”.

É importante mencionar que a transparência é um conceito multifacetado e que deve ser melhor compreendido, baseando-se na sua natureza, suas perspectivas, seus determinantes, seus mecanismos e suas implicações (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022). Essa complexidade é citada, também, por Erkkilä (2020), reforçando que as diversas faces da transparência repercutem na democracia e na eficiência do órgão detentor das informações. Na área pública, a Controladoria Geral da União (2020) traz o conceito, “transparência é quando sabemos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas são feitas às claras, sem mistérios, como devem ser feitas. A administração pública deve ser sempre transparente, porque não deve ter o que esconder do povo”.

Diante do exposto, no Brasil, a atuação da administração pública como ferramenta democrática é recente, e possui uma constância de crescimento nos últimos anos, tornando a transparência como exigência para todos os estados e municípios. Sobre isso, cita-se a criação da Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar nº 131/2009, que regulamentam as normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal e à Lei nº 12.527/2011, Lei de acesso à informação. Esses marcos jurídicos favoreceram a ampliação do conceito de transparência para a administração pública que, atualmente, tornou-se mais rigorosa para fazer cumprir a legislação.

Porém, mesmo com os marcos jurídicos e ampliação dos mecanismos da transparência pública, temos que destacar as barreiras que impedem uma transparência mais democrática. Por exemplo, o grande número de informação disponibilizada em diversos portais e com inúmeros padrões de consulta dificulta o acesso mais assertivo da população às informações públicas, tais características prejudicam a ampliação da transparência como ferramenta cidadã da democracia (Francis, 2020).

Portanto, “A informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis” (Figueiredo e Santos, 2013, p. 7).

Nesse contexto, vale ressaltar, portanto, que a participação cidadã nas decisões da administração pública é o que caracteriza a democracia, tendo em vista que essa participação, por meio da Constituição Federal de 1988 passou a ser mais valorizada e importante para as decisões públicas, confirmando que a transparência além de ser uma exigência da legislação, é também uma das principais vertentes para fazer-se cumprir a democracia. Ball (2009, p. 297) afirma ainda, que “Aumentar o nível de transparência nas tomadas de decisão governamentais aumenta a probabilidade de democracia e envolvimento do cidadão”.

Diante disso, é possível identificar que a participação popular é de extrema importância para criar uma sólida transparência pública, tendo em vista que a sociedade é o principal agente de destino das informações divulgadas. Na democracia, a transparência é uma ferramenta indispensável para que os cidadãos possam participar ativamente dos processos decisórios e criação das políticas públicas (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022), confirmando não só a importância da participação cidadã, mas, também, da influência que essa participação traz para a sociedade como um todo, aproximando todas as classes e agentes da fiscalização e apoio das tomadas de decisões.

Diante disso, ao observar o real papel das ferramentas de transparência pública, vê-se que a conquista da confiança dos cidadãos na administração pública deve ser reconstruída tomando como base o conceito de transparência, tendo em vista que entender o destino dos investimentos públicos e conhecimento dos projetos é um dos principais desejos dos cidadãos.

Vale ressaltar que, ao retomar a confiança da sociedade, por meio da transparência, recupera-se, também, a estabilidade democrática e impulsiona o crescimento de políticas públicas igualitárias.

## **2.2 Método de Avaliação TCE/CE dos relatórios de transparência pública**

Devido ao desenvolvimento tecnológico, a administração pública foi pressionada a mudar sua forma de atuação. Nesse contexto de adaptação dos governos à era digital surgiram diversos mecanismos, como: *softwares*, aplicativos, serviços *on-line*, dentre essas ferramentas, as mais conhecidas são os portais de transparência, que predominam como ferramenta de divulgação de informações.

A criação dos portais de transparência para atuação da nova administração pública foi fator determinante para construir uma transparência confiável. Sales (2012, p. 33 ) afirma que “o conceito de um governo

transparente implica na disponibilização online, de forma atualizada, de todos os gastos e despesas, bem como das receitas públicas. Abrange, ainda, a divulgação do teor dos contratos firmados, dos processos licitatórios e dos concursos públicos em andamento ou realizados”.

Atualmente, o estado do Ceará tem como veículo de informação pública o portal de transparência e, neste portal, devem ser divulgadas as informações acerca de ações públicas, e todos os dados de gestão fiscal: receitas, despesas, licitações, salários de servidores públicos e todos os demais dados exigidos pela legislação para fazer cumprir os critérios de transparência, além de disponibilizar um canal aberto para solicitações de documentos e informações públicas, desde que não sigilosas, para que a sociedade possa usar ativamente.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) mensalmente divulga em seu portal os relatórios com os dados de todos os 184 municípios do estado, trazendo informações acerca da transparência pública. Vale ressaltar, que essas informações divulgadas, são consultadas nos portais dos próprios municípios e posteriormente, compiladas, analisadas e publicadas pelo TCE/CE. Essa divulgação tem como objetivo principal tornar as informações de todos os municípios disponíveis em um único portal, para que facilite e agilize as consultas populares, centralizando esses dados.

Nos relatórios divulgados pelo TCE/CE, é possível consultar a situação fiscal dos municípios e identificar quais estão regulares e irregulares no período consultado. A determinação da situação fiscal dos municípios é feita por meio de critérios estabelecidos pelo próprio TCE/CE e seguindo as leis que regulamentam a gestão fiscal.

Com isso, para que um município seja considerado regular, ele deve ter nos seus portais públicos a divulgação periódica do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), presente no Art. 4, da Lei nº 101/2000 e nesse relatório contém as metas e objetivos do governo; Lei Orçamentária Anual (LOA), destacada no Art. 5º da Lei nº 101/2000, nela deve conter todas as previsões de pagamento de despesas e custos da ad-

ministração pública; Relatório de Gestão Fiscal (RGF), definido pelo Art. 54 e 55 na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esse relatório busca controlar, monitorar e publicar o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF; Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), no Art. 52 e 53, constam as informações referente aos dados que devem conter neste relatório, por meio dele, é possível acompanhar a análise do desempenho das ações governamentais; e Prestação de Contas do Governo (PCG). A ausência de um desses dados no período analisado é fator suficiente para que o município seja considerado irregular. Além desses relatórios, é importante que os dados divulgados pelo município estejam disponíveis para consultas em tempo real, por qualquer pessoa que deseje ter acesso às informações. Portanto, esse critério também é avaliado pelo TCE/CE.

Entretanto, existem observações que são destacadas pelo tribunal para trazer o resultado da avaliação dos municípios em relação ao Relatório de Gestão Fiscal. Para determinar a irregularidade dos municípios, o tribunal leva em consideração os seguintes pontos: para municípios com mais de 50 mil habitantes, o envio e a publicação são obrigatórios; para municípios com menos de 50 mil habitantes e acima do limite de Despesas de Pessoal, o envio e a publicação são obrigatórios e, por fim, os municípios com menos de 50 mil habitantes e abaixo do limite de Despesas de Pessoa, o envio e a publicação são facultativos.

Diante desse método de avaliação proposto pelo TCE/CE, é importante destacar que a Lei nº 101/2000 e Lei nº 131/2009 buscam prevenir os riscos orçamentários e desvios que possam vir a prejudicar as contas públicas

Essas duas leis norteiam o cumprimento das determinações legais acerca da Transparência, e o TCE/CE, nas suas avaliações periódicas, usa como base essa legislação para considerar as irregularidades dos municípios do estado.

Vale ressaltar que, no Art. 48 dessa mesma Lei, são citados todos os documentos e produtos que devem ser divulgados regularmente pelos municípios, estados e Distrito Federal, confirmando, assim, que mesmo possuindo uma avaliação particular para a divulgação dos resultados de

transparência, o TCE/CE considera como base a Legislação Federal que norteia a atuação pública na transparência.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Tipologia da pesquisa**

Essa pesquisa é classificada como descritiva com natureza quantitativa e qualitativa, tendo em vista que métodos mistos são baseados na busca por expandir os resultados da pesquisa de um método com o outro, por meio de análises documentais, bibliográficas e utilização de procedimentos quantitativos (Creswel, 2010).

Para mensurar os índices de regularidade da transparência de cada município, foi necessário fazer uma análise documental, como cita Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Cabe citar, também, a ideia de que a análise documental pode ser desenvolvida a partir dos estudos de diversos tipos de documentos, não somente o escrito (Júnior *et al.*, 2021).

#### **3.2 Unidade de análise**

Foi feito uma análise estatística dos últimos cinco anos dos relatórios de transparência divulgados pelo TCE/CE, avaliando a divulgação do Poder Executivo Estadual, é importante citar que a escolha desse período foi feita, pois, a partir de 2018, o Tribunal de Contas passou por uma modificação no padrão dos relatórios divulgados, tendo uma análise mais criteriosa e detalhada, impulsionando, assim, a qualidade da informação pública e esse padrão foi adotado até dezembro de 2022.

Nesse período de cinco anos, existiram dois meses, dezembro de 2021 e dezembro de 2022, que não foi disponibilizada a análise, sendo,

portanto, não considerada para o cálculo, no somatório total de meses analisados tem-se 58 meses. Por meio dessa base, foi possível fazer o cálculo do índice de transparência pública, avaliando a frequência de regularidades e irregularidades de cada município.

O estado do Ceará possui 184 municípios, sendo Fortaleza a capital e principal município da sua região metropolitana. Além disso, destacam-se os municípios da região metropolitana de Sobral e da região metropolitana de Juazeiro do Cariri.

### 3.3 Coleta e análise de dados

As principais fontes de coleta de dados foram a Base de Dados dos Relatórios de Transparência Pública, disponibilizada pelo Obfio, Laboratório da Uece (Universidade Estadual do Ceará) e o portal de transparência do TCE/CE (Tribunal de Contas do Estado do Ceará). Por meio dessa base, foi possível fazer o cálculo do índice de transparência pública, avaliando a frequência de regularidades de cada município.

O cálculo foi feito por meio da razão do número de períodos regulares e a quantidade de meses analisados, separados anualmente. Com o resultado, utilizou-se critérios para definir os indicadores em cinco níveis: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo.

Tabela 1 – Nível de aderência baseado no índice de transparência

<b>Média obtida</b>	<b>Percentual em relação ao ideal</b>	<b>Nível de aderência</b>
Até 0,25	Até 25%	Muito baixo
Acima de 0,25 e até 0,50	Superior a 25% e até 50%	Baixo
Acima de 0,50 e até 0,75	Superior a 50% e até 75%	Médio
Acima de 0,75 até 0,90	Superior a 75% e até 90%	Alto
Acima de 0,90	Acima de 90%	Muito alto

Fonte: adaptada de Sobreira e Rodrigues Júnior (2018).

Por fim, os índices individuais de cada município foram usados para calcular a média geral do estado, por meio da média aritmética.

Com os resultados dos cálculos dos índices individuais e gerais foi possível encontrar um percentual de regularidade que foi comparado com a pesquisa divulgada pela CGU (2020). Essa comparação foi feita para avaliar se o estado do Ceará mantém o nível de resultado entre as pesquisas, pois essa comparação solidifica e oferece mais confiabilidade aos resultados alcançados.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Diante das questões supracitadas, abordam-se os resultados obtidos por meio da pesquisa e cálculo, usando os dados compilados pelo Obfio de todos os relatórios de transparência pública disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no período de 2018 a 2022.

Após aplicação do cálculo do índice de regularidade, foi encontrado que os municípios do Ceará possuem um índice geral nos relatórios de transparência de 0,83, como destacado na Tabela 2, portanto possui um índice de regularidade considerado alto.

Ademais, foi possível calcular, também, a mediana e, por meio dela, analisar qual o valor central que divide os índices da pesquisa, o coeficiente de variação que possibilita saber a variabilidade dos resultados e os valores dos índices máximo e mínimo, com esses dados é possível ter uma análise estatística detalhada sobre a pesquisa. Acerca dessas quatro medidas, foram obtidos, respectivamente, os valores de 0,86; 14,46; 1,00; 0,41, como visto na Tabela 2.

Portanto, constatou-se que 50% dos municípios do estado do Ceará possuem índices de transparência acima de 0,86, ou seja, a partir de um nível considerado alto. Além disso, destaca-se também que os índices possuem resultados com uma variabilidade relativa menor, tendo em vista que o coeficiente de variação é considerado baixo.

Aprofundando a pesquisa, buscou-se uma análise detalhada, trazendo os resultados anualmente para que fosse possível acompanhar o comportamento do índice nesses períodos analisados, conforme a Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Medidas anuais e geral dos relatórios de transparência

<b>Medidas</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Geral</b>
Média	0,83	0,89	0,83	0,79	0,82	0,83
Mediana	0,83	0,92	0,92	0,82	0,82	0,86
Coefficiente de Variação	19,28	15,73	24,10	24,05	20,73	14,46
Máximo	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Mínimo	0,17	0,42	0,08	0,18	0,00	0,41

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

Na Tabela 2 estão os resultados das medidas anuais e geral, demonstrando que, durante os cinco anos, o nível de regularidade dos municípios do estado do Ceará apresentou variações pequenas, e que seu melhor resultado foi em 2019, quando chegou a 0,89, aproximando-se da classificação “muito alto”. Entretanto, é importante destacar, que após 2019, houve duas reduções consecutivas, totalizando uma diminuição de 0,10 pontos entre 2019 e 2021. A progressão foi retomada no ano seguinte, tendo um aumento de 0,03 pontos, valor pequeno, porém importante para os resultados de transparência pública.

Tabela 3 – Nível de aderência dos últimos 5 anos conforme o índice de transparência

<b>Período</b>	<b>Índice de transparência</b>	<b>Nível de aderência</b>
2018	0,83	Alto
2019	0,89	Alto
2020	0,83	Alto
2021	0,79	Alto
2022	0,82	Alto

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

Na Tabela 3, diante dos índices anuais, foi possível identificar que os municípios se mantiveram, durante os cinco anos analisados, sempre com a classificação considerada alta. Diante do exposto, é importante ressaltar o detalhamento dos dados acerca dos 184 municípios, trazendo os índices mais altos, como visto na Tabela 4.

Tabela 4 – Nível de aderência anual e geral dos melhores índices de transparência

<b>Prefeitura</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Geral</b>
Fortaleza	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Icapuí	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Independência	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Porteiras	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Assaré	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Alto	Muito alto	Muito alto
Capistrano	Alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Caririaçu	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Eusébio	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Ipaporanga	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Jaguaruana	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Limoeiro do Norte	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Piquet Carneiro	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Potengi	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Amontada	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Alto	Muito alto
Aracati	Muito ato	Muito alto	Muito alto	Alto	Muito alto	Muito alto
Dep. Irapuan Pinheiro	Alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Icó	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Médio	Muito alto	Muito alto
Irauçuba	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Nova Russas	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto
Ocara	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Alto	Muito alto	Muito alto
Russas	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Alto	Muito alto
Solonópole	Alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto	Muito alto

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

Destaca-se que os únicos municípios que estiveram 100% regulares durante todos os períodos analisados, atingindo maior classificação dos índices de transparência, foram a capital, Fortaleza, e o município de Icapuí. Ambos os municípios tiveram índice 1,00, tendo sua classificação como muito alta. Ademais, têm-se outros municípios que, mesmo não atingindo o índice máximo, possuem um nível de aderência muito alto. Podem ser

citados os municípios de: Independência e Porteiras, que possuem o índice de transparência de 0,98; Assaré, Capistrano, Caririaçu, Eusébio, Iporanga, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Piquet Carneiro e Potengi, com índice de 0,97; Amontada, Aracati, Dep. Irapuan Pinheiro, Icó, Irauçuba, Nova Russas, Ocara, Russas e Solonópole, com índice de 0,95.

Em contrapartida, por meio da análise dos municípios com índices de transparência mais baixos, como pode se observar na Tabela 5, são classificados cinco municípios, são eles: Potiretama, com índice de 0,50; Missão Velha e Saboeiro, com índice 0,47; Choró, com índice 0,45 e Moraújo, com o índice de 0,41, sendo considerado o mais baixo do estado. Ressalta-se, que dentre esses municípios citados, aqueles com índices considerados muito baixo, ou seja com valor menor ou igual a 0,50, na análise anual, predominam em 2020, em que três dos cinco municípios citados, obtiveram esse resultado no nível de aderência.

Tabela 5 – Nível de aderência anual e geral dos piores índices de transparência

<b>Prefeitura</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Geral</b>
Potiretama	Alto	Baixo	Muito baixo	Baixo	Médio	Baixo
Missão Velha	Médio	Alto	Baixo	Baixo	Muito baixo	Baixo
Saboeiro	Médio	Baixo	Muito baixo	Baixo	Médio	Baixo
Choró	Baixo	Baixo	Muito baixo	Médio	Médio	Baixo
Moraújo	Baixo	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo

Fonte: elaborada pelos autores (2024).

Uma observação relevante que deve ser destacada é que apenas cinco municípios estão com os índices considerados baixos, e nenhuma das 184 cidades do Ceará possui frequência de regularidade considerada muito baixas, na análise geral. Com isso, é pertinente ressaltar que a maioria dos municípios aproxima-se da média geral do estado, sendo classificados como altos ou muito altos. Os percentuais separados para as classificações dos níveis de aderência são: 52,17% para nível alto; 30,43% para muito alto;

14,67% para médio e apenas 2,72% possuem a classificação de nível baixo. Com isso, identifica-se que 82,16% dos municípios do estado do Ceará estão classificados com os índices de transparência em alto ou muito alto.

Por meio da análise do percentual de aderência, foi possível analisar a quantidade de municípios para cada um dos níveis anualmente, e dessa forma observar os percentuais resultantes desses estudos, expostos na Tabela 6.

Tabela 6 – Percentual de município por nível de aderência

<b>Período</b>	<b>Muito Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Médio</b>	<b>Baixo</b>	<b>Muito Baixo</b>
2018	46,20%	22,83%	25,00%	4,35%	1,63%
2019	66,85%	14,13%	14,67%	4,35%	0,00%
2020	54,35%	14,67%	22,83%	3,80%	4,35%
2021	42,93%	17,93%	32,61%	5,43%	1,09%
2022	48,37%	20,65%	25,54%	4,89%	0,54%

Fonte: elaborada pelo autor (2024).

Como resultado, pode-se constatar que 2019 foi o período que trouxe os melhores resultados de pesquisa, tendo 80,98% dos municípios com resultados em níveis alto e muito alto, ademais, foi o único período que não possuiu nenhum município com o índice igual ou menor que 0,25. Além dessas informações, observa-se que, mesmo possuindo uma maior quantidade de municípios com aderência muito baixa, 2020 não traz o pior índice de transparência, pois a quantidade de municípios com aderência muito alta cresce com proporção parecida, compensando o percentual para os municípios muito baixos. Portanto, o ano de 2021 traz o resultado mais baixo da análise, com o segundo maior percentual referente ao nível de aderência muito baixo, e os resultados acima de 0,90 diminuem em relação ao ano anterior e observa-se um aumento nos índices baixos e médios.

Essa análise geral, conclui que o Ceará possui um índice geral alto, e com pequenas variações nos percentuais apresentados, porém em todos os períodos analisados, os percentuais de municípios com índice igual ou superior a 0,90 são predominantes. Entretanto, destaca-se a necessidade

de ampliação de políticas voltadas para a regularidade em todos os municípios, com objetivo de alcançar o percentual de 100% de regularidade em todo o estado, pois a transparência pública é uma das principais ferramentas democráticas. Além disso, como já destacado, o conteúdo da avaliação realizada pelo TCE/CE aborda apenas os elementos exigidos legalmente, ou seja, nessa perspectiva, os municípios que não apresentam o índice no nível máximo estão descumprindo os preceitos legais da transparência.

Uma das alternativas para os maiores municípios do Ceará seria tomar como base a atuação da administração da capital do estado, pois o volume populacional, a arrecadação, as despesas e demais variáveis da administração pública podem ser comparadas. O mesmo caso para os municípios menores, que podem se espelhar na forma de divulgação dos relatórios de transparência do município de Icapuí, tendo em vista as possíveis semelhanças na administração pública.

Tais implicações devem ser consideradas para buscar alcançar o índice máximo para todos os municípios do estado, e, assim, confirmar a posição de liderança do estado do Ceará nos índices de transparência pública que foram abordados pela CGU (2020).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos objetivos específicos estabelecidos, foi possível analisar os índices de transparência de todos os municípios, além de fundamentar a análise nas obrigações previstas na legislação federal.

Portanto, conclui-se que os municípios do Ceará possuem um bom nível de transparência pública, trazendo 82,60% de índices altos e muitos altos e com uma média geral de 0,83.

Entretanto, considerando que apenas 2 dos 184 municípios apresentaram 100% de regularidade nesses cinco anos, essa análise torna-se um fator preocupante. As informações públicas examinadas são exigências legais e deveriam ser disponibilizadas integralmente, sem pendências

ou falta de dados, tendo em vista que existe um embasamento jurídico na legislação que rege a gestão fiscal dos municípios, estados e Distrito Federal. Por meio dos dados, é necessária uma ação para eliminar as irregularidades em todos os municípios. O estado e a União podem colaborar, mas deve haver a participação direta do poder executivo municipal, tendo em vista que cada município possui suas particularidades.

É importante citar que essa pesquisa se limita a análise do estado do Ceará, porém, é possível ser realizada nos demais estados, tendo em vista que a legislação federal abrange todos. Além disso, essa pesquisa não buscou as justificativas para falta dos dados públicos.

Portanto, ressalta-se a importância de novos estudos sobre o tema, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento dos meios de divulgação dos relatórios e evolução dos índices de regularidade dos municípios do Ceará, buscando trazer informações da atual situação pública do estado, ampliando as fontes de pesquisa e de consultas para os cidadãos.

Por fim, acredita-se que a análise feita para os municípios do Ceará, pode ser realizada, também, em outros estados brasileiros, buscando ampliar e consolidar os resultados desta pesquisa, além de colaborar para a transparência pública sólida e confiável.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. de O. E. A **Transparência como Espetáculo**: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 147-158, 8 ago. 2016.

BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C. E.; ALVES, F. J. DOS S. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 642-675, 29 abr. 2015.

BALL, C. What is Transparency Public Integrity, v. 11, p. 293-308. **Scientific Research Publishing**, 2009. Disponível em: [https://www.scirp.org/\(S\(351jmbntv-nsjt1aadkposzje\)\)/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2317680](https://www.scirp.org/(S(351jmbntv-nsjt1aadkposzje))/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2317680). Acesso em: 18 nov. 2023.

BIANCO, M. de F.; SOUZA, E. M. de; SOUZA-REIS, A. M. **A nova gestão pública**: um estudo do pró-gestão focado em dois projetos prioritários no estado do Espírito Santo. *Gestão & Planejamento (G&P)*, v. 15, n. 1, 14 mar. 2014.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em:

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em:

BRASIL. **Lei complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em:

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em:

**CEARÁ. Base de Dados de Transparência dos Municípios do Estado do Ceará**, jan. 2023. Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-0mHL11B653m1E4ySCz-alcO7W7ZYin/edit#gid=670121732>. Acesso em: 18 nov. 2023.

**CGU. Avaliação independente EBT: avaliação 360º**, Controladoria Geral da União. 2. ed. Mapa Brasil Transparente. Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66#ranking](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking). Acesso em: 25 maio 2023.

CRESWELL, J. W.; LOPES, M. F.; SILVA, D. da. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. [S. l.] Penso, 2010.

ERKKILÄ, T. **Transparency in Public Administration**. Oxford Research Encyclopedia of Politics, 29 maio 2020.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Temas de Administração Pública, Araraquara (SP), v. 8, n. 1, 2013.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, p. 65-94, 2011.

FRANCIS, S. M. C. S. **Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades**. Liinc em Revista, v. 16, n. 2, p. e5240, 11 dez. 2020.

GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. *Fronteiras - estudos midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

JÚNIOR, E. B. L. *et al.* Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, 7 abr. 2021.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. **Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos**: uma análise no contexto brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n. 4, p. 692-715, dez. 2018.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. de C. S. Em direção a uma Administração Pública Brasileira Contemporânea com Enfoque Sistêmico. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, p. 41-80, 31 jan. 2014.

MARCO, C. A. F. D.; TERCI, E. T. **Transparência municipal e controle social**: a visão dos Observatórios Sociais sobre os portais de transparência e acesso à informação. *Interações (Campo Grande)*, v. 23, p. 313-330, 29 ago. 2022.

NUNES, S. G.; MORAES, N. R. de; NASCIMENTO, R. R. do. A promoção da transparência e do acesso à informação e dados públicos via internet: um estudo no estado do Tocantins. **Revista Observatório**, v. 5, n. 1, p. 396-427, 14 jan. 2019.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, 22 jul. 2022.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, jun. 2020.

RODRIGUES SOBREIRA, K.; SALGUEIRO RODRIGUES JÚNIOR, M. Governança no setor público: avaliação do nível de aderência de uma instituição de ensino superior ao modelo de governança pública da IFAC. **Revista de Governança Corporativa (RGC)**, v. 5, n. 1, 1 abr. 2021.

SALES, T. S. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia**: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da Lei nº 12.527/2011. Repositório IDP, ano 9, n. 48, p.28-48, nov. 2012.

SALGUEIRO, M.; ARAGÃO, V. **Transparência na Gestão Fiscal nos municípios do estado do Ceará**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 13, n. 1, p. 47-63, 2015.

SILVA, M. C. da *et al.* **Determinantes da transparência municipal**: uma análise empírica com municípios brasileiros (Determinants of Municipal Transparency: an empirical analysis with brazilian municipalities). Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3540181](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540181). Acesso em: 10 jun. 2023.

TCE (CE). **Portal da Transparência**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/portal>. Acesso em: 20 abr. 2023.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAUJO, J. F. F. E. Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios. **Transinformação**, v. 33, 2021.