

## TRANSPARÊNCIA DAS EMPRESAS ESTATAIS CEARENSES A PARTIR DOS SEUS PORTAIS ELETRÔNICOS: UMA AVALIAÇÃO DA ADERÊNCIA LEGAL

## TRANSPARENCY OF STATE-OWNED ENTERPRISES CONTROLLED BY STATE OF CEARÁ FROM THEIR ELETRONIC PORTALS: AN EVALUATION OF LEGAL ADHERENCE

### **Alana Pinto de Macêdo da Silva**

Pós-graduada em Gestão Pública, pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, e em Fronteiras do Conhecimento em Auditoria Governamental, pelo Instituto Plácido Castelo – IPC. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE.  
alanapmsilva@gmail.com

### **Gleison Mendonça Diniz**

Doutor em Administração de Empresas, pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE.  
gleisondiniz@uol.com.br

### **Aline de Macêdo da Silva Mourão**

Mestre em Administração, pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA Caprinos e Ovinos.  
alinemsmourao@gmail.com

Recebido em 12 de outubro de 2020  
Aprovado em 17 de dezembro de 2020

### Resumo

O estudo objetiva verificar o grau de aderência dos portais eletrônicos das empresas estatais sob controle acionário do Estado do Ceará aos requisitos de transparência e acesso à informação dispostos nas normas: LC 101/2000, LC 131/2009, Lei 12.527/2011, Lei 13.303/2016, Lei 13.460/2017, Lei Estadual 15.175/2012 e Decretos Estaduais 32.243/2017 e 32.112/2016. Para tanto, depois da análise do protocolo de observação, adaptado de questionário utilizado em fiscalização do TCU, foi calculada a aderência a partir de adaptação da metodologia de Machado e Bianchi (2017) e de Machado, Victor e Matts (2016). Os resultados indicam que 55% das estatais apresentam grau médio de aderência aos requisitos de transparência e acesso à informação, 27%, grau alto e 18%, grau baixo. Os itens da dimensão Lei 13.303/2016 apresentaram desempenho mais preocupante, 18% das empresas foram completamente omissas e a maioria não divulga: políticas de divulgação de informações e de transações com partes relacionadas, relatório integrado/sustentabilidade e relação de aquisições de bens. Conclui-se, assim, que a maioria das estatais cearenses atingiram percentual de atendimento aos requisitos legais entre 53 a 73% (grau médio), todavia, uma minoria (18%) pouco avançou na aderência às normas de transparência e acesso à informação, com percentual de atendimento inferior a 52%. Os resultados podem contribuir para a prática dos gestores públicos interessados em cumprir as normas e aprimorar os portais governamentais e para direcionar foco de atuação das instituições de controle.

Palavras-chave: transparência; acesso à informação; portais governamentais; empresas estatais; Ceará.

### *Abstract*

*This study aims to check the degree of adherence of electronic portals of state-owned enterprises controlled by the State of Ceará to the requirements of transparency and information access, based on federal laws 101/2000, 131/2009, 12.527/2011, 13.303/2016, 13.460/2017, state law 15.175/2012 and decrees 32.243/2017 and 32.112/2016. In order to achieve this goal, the portals was assessed by using an observation protocol, adapted from the indicators used in inspection carried out by TCU, and the adherence was calculated by adapting the methodology of Machado and Bianchi (2017) and Machado, Victor and Matts (2016). The results indicate that 55% of the state-owned enterprises have a medium degree of adherence to the transparency and access to information requirements, 27%, a high degree, and 18% of them reached a low degree of adherence. Law 13.303/2016 dimension presented the most worrying performance, 18% of the companies have omitted all requirements and most do not disclose: information disclosure and related party transactions policies, integrated/sustainability reporting and list of purchased goods. It is concluded that the majority of state-owned enterprises reached a percentage of compliance between 53 to 73% (medium grade), however, a minority (18%) made little progress in adhering to the rules of transparency and access to information, with a percentage of attendance below 52%. The results can contribute to the practice of public managers interested in complying with the rules and improve government portals and direct the focus of control institutions.*

*Keywords: transparency; access to information; government portals; state-owned enterprises; Ceará.*

## **1 Introdução**

O acesso à informação e a transparência constituem pilares do regime democrático, fomentando a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos tomadores de decisão. No Brasil, devido à importância depositada na democracia, o acesso à informação se destaca como direito fundamental na Constituição Federal de 1988. Decorrência natural desse contexto, a transparência das informações públicas se mostra mecanismo valioso para fortalecer a confiança nas interações entre a sociedade e o Estado, prevenir a corrupção, fomentar o controle social e contribuir para a boa governança no setor público.

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU (2018), “transparência e *accountability*”, que age ampliando o conhecimento sobre gestão pública pelas partes interessadas e fortalecendo o controle sobre os resultados, estão associadas à prevenção, que constituiu um dos mecanismos empregados no combate à corrupção pública. De igual modo, a organização Transparency International (2017, p.3) assenta que “a fiscalização mais efetiva no combate à corrupção para empresas de propriedade estatal é a transparência”. Vale lembrar que no levantamento do Índice de Percepção da Corrupção, em 2018, o Brasil ocupou a 105ª posição de um ranking que abrange 180 países e territórios, o que serve de alerta para fortalecer medidas de combate à corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019).

A despeito dessa realidade, percebem-se no Brasil iniciativas legais que visam a melhoria dos controle social, transparência, *accountability* e governança pública, tais como: Lei Complementar (LC) 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), LC 131/2009 (Lei da Transparência), Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI),

Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais – LRE) e Lei 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público – CDUSP) (MARTINS, 2018; BELLINE et al., 2017; SANTOS, 2017). O Estado do Ceará, por sua vez, editou a Lei 15.175/2012, que trata da implementação da LAI, e os Decretos 32.243/2017 e 32.112/2016, regulamentando a Lei 13.303/2016.

Todo esse arcabouço normativo advém do amadurecimento da democracia brasileira e mobiliza o controle e a busca por informações compreensíveis e objetivas das atuações dos órgãos e entidades públicas, revelando a importância da temática transparência. E, nesse contexto, considerando a expansão e consolidação das ferramentas de tecnologia da informação, em que, atualmente, mais de 70% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet (IBGE, 2018), denota-se o potencial dos portais eletrônicos governamentais para disseminação de informações de interesse público e fortalecimento dos valores democráticos.

Outrossim, consoante relatório da PricewaterhouseCoopers – PWC (2015), a representatividade das empresas estatais no ranking Fortune Global 500 cresceu de 9%, em 2005, para 23%, em 2014. Tais entidades constituem mecanismo estratégico de intervenção do Estado na economia (FONTES FILHO, 2018). Elas influenciam o sistema social, político e econômico dos países e representam parte substancial do PIB, do emprego e da capitalização de mercado, sendo comum sua atuação na prestação de serviços em setores essenciais como: energia, telecomunicação, transporte, petróleo e finanças (OCDE, 2015). Atualmente, o Governo do Estado do Ceará detém controle acionário, seja direto ou indireto, de onze empresas estatais (CEARÁ, 2019).

Diante desse cenário, formulou-se o questionamento: qual o grau de aderência dos portais eletrônicos das empresas estatais cearenses aos requisitos de transparência e acesso à informação dispostos nas leis e regulamentos nacionais e estaduais? O objetivo do estudo consiste em verificar o grau de aderência dos portais eletrônicos das empresas estatais sob controle acionário do Estado do Ceará aos requisitos de transparência e acesso à informação dispostos nas normas: LC 101/2000, LC 131/2009, Lei 12.527/2011, Lei 13.303/2016, Lei 13.460/2017, Lei Estadual 15.175/2012 e Decretos Estaduais 32.243/2017 e 32.112/2016.

O estudo justifica-se ainda em face de trabalhos anteriores sobre o tema que, ao calcular espécie de índice, nível ou grau de aderência ou de transparência dos portais governamentais, concentraram-se nos entes estatais e municipais, analisando a transparência a partir de aspectos técnicos, teóricos e legais, estes últimos suportados notadamente na LAI e na LRF. Logo, são poucas as evidências de estudos voltados a empresas estatais, não sendo identificado nenhum que se delimite ao Estado do Ceará e agregue todas as normas supra mencionadas.

Assim, ao fornecer diagnóstico do grau de aderência dos portais eletrônicos das estatais cearenses aos requisitos legais de transparência e acesso à informação, além de servir por si só como instrumento de transparência, este estudo espera contribuir para a prática de gestores públicos interessados em adotar estratégias para cumprir as normas e aprimorar os portais governamentais, fomentando a transparência, a boa governança e a eficácia da gestão pública.

O artigo está estruturado, além desta introdução, em mais quatro seções: revisão teórica, abordando os temas (i) Publicidade, transparência e *accountability* como fundamentos da democracia e as potencialidades pelo uso das TIC (ii) Marco legal da transparência e acesso à informação no âmbito das estatais e (iii) Estudos e trabalhos relacionados; metodologia; análise e discussão de resultados; e conclusão.

## **2 Publicidade, transparência e *accountability* como fundamentos da democracia e as potencialidades pelo uso das TIC**

A democratização do poder a partir da consolidação da transparência como política pública é reflexo de lutas e pressões, advém da dicotomia que combina “relações tensas entre opacidade e publicidade; segredo e notícia; (...) privilégios e igualdade” (BERRONES, 2016, p. 2). Frutos desse contexto, modelos de Estado democrático legitimam a pretensão popular por informações de interesse público alusivas a atos dos detentores do poder e trazem a necessidade de cumprimento dos deveres de publicidade e transparência (SACCHETTO, 2017).

Diferenciando esses termos, enquanto a publicidade tem caráter formalístico, preocupa-se com a exposição dos atos e procedimentos, a transparência é qualitativa, requer o atingimento do fim, ou seja, que os destinatários sejam efetivamente informados (SACCHETTO, 2017). Para o contexto deste estudo, que envolve a administração pública, remete-se à abordagem material da transparência: “compreende todo um lastro de implicações procedimentais na promoção das atividades administrativas com o providencial propósito de evidenciar os rumos da gestão pública” (LIMA, 2016, p. 9).

De outro modo, a transparência pode ser classificada, quanto à iniciativa, em: ativa, divulgação espontânea das ações estatais, e passiva, obrigação do Estado de conceder acesso à informação pública não divulgada, quando requerido pelo cidadão (ARAÚJO, 2019).

Aliás, a transparência constitui ferramenta disponível aos cidadãos para fiscalizar as ações dos agentes públicos (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018), vista ainda como boa prática de governança que pode vir a mitigar a assimetria informacional. Essa assimetria é comumente explicada dentro da relação de agência (agente-principal) (ZORZAL; RODRIGUES, 2015), formada, no âmbito governamental, por gestores públicos (agente) e cidadãos (principal), segundo a qual poderão existir divergências em torno dessa relação, levando o gestor público a agir segundo seus próprios interesses (ROSSETTI; ANDRADE, 2019).

Outra ideia que se mostra cara à democracia é a *accountability* (VIEIRA et al., 2018), definida como “conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2018, p.83). A *accountability* pode ainda ser percebida como um processo, em que a transparência constitui uma de suas etapas (LOURENÇO; PIOTROWSKI; INGRAMS, 2017), além da prestação de contas e da responsabilização dos agentes (ZUCOLLOTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Denota-se, assim, que as ideias condutoras dos fundamentos da publicidade, transparência e *accountability* contribuem na redução da corrupção e no fortalecimento do controle social no âmbito da administração pública contemporânea, favorecendo a consolidação dos regimes democráticos de governo (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

Frente a esse contexto, as Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC vem se mostrando importantes aliadas na modernização do Estado, possibilitando transparência na gestão pública e alcance de maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Nesse sentido, os *websites* governamentais surgem de movimentos da sociedade que vêm provocando os governos a reformular suas estratégias para corresponder às novas demandas sociais e ao paradigma da economia digital (CGI.BR, 2018), revelando-se como importante ferramenta de promoção dos valores democráticos, que propicia ambiente coletivo para participação ativa dos cidadãos nas questões públicas (DINIZ, 2015).

### 3 Marco legal da transparência e acesso à informação no âmbito das estatais

As empresas estatais brasileiras, em face da vulnerabilidade a interferências políticas e dos recentes casos de corrupção envolvendo estatal de renome, vem sofrendo pressão da sociedade por mudanças na sua sistemática de atuação e condução, que sejam capazes de propiciar a efetivação de valores éticos, princípios morais, transparência, controle e responsabilização (VICENTE; BANNWART JÚNIOR, 2017).

Reagindo a essas pressões, parte dessas mudanças foram albergadas em legislações que promovem a cultura da transparência na administração pública brasileira (VICENTE; BANNWART JÚNIOR, 2017), como é o caso das LC 101/2000 (LRF), LC 131/2009 (Lei da Transparência), Lei 12.527/2011 (LAI), Lei 13.303/2016 (LRE) e Lei 13.460/2017 (CDUSP).

A edição da LAI, regulando o direito constitucional de acesso à informação, marca uma mudança de paradigma com relação à disponibilização de dados da gestão pública brasileira. No Estado do Ceará, a LAI foi regulamentada pela Lei Estadual 15.175/2012, ambas contendo a seguinte estrutura: abrangência e conceitos; disponibilização de informações (transparência ativa); forma de divulgação do acesso a informações; procedimento de acesso à informação (transparência passiva); recursos; restrições de acesso; classificação da informação quanto ao grau e prazo de sigilo; proteção e controle das informações sigilosas; procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação; informações pessoais; reponsabilidade dos agentes públicos; núcleo de segurança e credenciamento (ARAÚJO, 2019).

Precedente à LAI, a LRF já previa a transparência das ações como forma de prevenir riscos e desvios, instituindo a prestação de contas como um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação (VIEIRA et al., 2018; BRASIL, 2000). Com a edição da Lei da Transparência, a participação popular e a disponibilização de informações em tempo real sobre a execução orçamentária e financeira também ganharam espaço (VIEIRA; BIANCHI; KRONBAUER, 2016; BRASIL, 2009).

Outra medida legislativa é a LRE, que surgiu com a missão de regulamentar o disposto no artigo 173, §1º, da Constituição Federal de 1988, instituindo, entre outras, “normas sobre governança corporativa, transparência na gestão e mecanismos de controle da atividade empresarial”, aplicável a todas as estatais brasileiras (ZYMLER, 2017, p. 5). Sua regulamentação no Estado do Ceará ocorreu por meio dos Decretos Estaduais 32.112/2016 (CEARÁ, 2016) e 32.243/2017 (CEARÁ, 2017).

Finalizando o elenco normativo, a Lei 13.460/2017 dispõe sobre mecanismos de proteção dos direitos e participação dos usuários dos serviços públicos. A Lei expressamente institui a transparência como princípio e, alinhado a esse propósito, traz dispositivos que tratam da divulgação da carta de serviços ao usuário, da instituição das ouvidorias e da avaliação dos serviços públicos (BRASIL, 2017; SANTOS, 2017).

Todo esse arcabouço jurídico vem propiciar o direito constitucional de acesso à informação e fortalecer a transparência, a *accountability*, a governança corporativa, o controle social e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no âmbito da administração pública brasileira (BRASIL, 2018; MACHADO; BIANCHI, 2017).

#### 4 Estudos e trabalhos relacionados aos portais governamentais

Nesse tópico foram relacionados alguns estudos sobre o tema transparência, realizados em portais governamentais, que, dentro dos seus propósitos, construíram as pesquisas a partir dos objetos e enfoques discriminados no quadro 1:

**Quadro 1** – Exemplos de estudos anteriores em portais governamentais afetos ao tema transparência

Autor	Enfoque					Aspectos técnicos e teóricos	Objeto de estudo
	LAI	LRP	LRE	CDUSP			
Lunkes et al. (2015)	x	x				x	Capitais brasileiras
Diniz (2015)	x	x				x	Municípios cearenses
Comin et al. (2016)	x					x	Municípios catarinenses
Lara (2016)	x	x				x	Estado de Goiás
Jahns e Raupp (2016)	x	x				x	Estados brasileiros
Vieira, Bianchi e Kronbauer (2016)	x	x				x	Municípios riograndenses
Machado e Bianchi (2017)	x	x				x	Empresas estatais da Região Sul
Andrade, Raupp e Pinho (2017)	x					x	Câmaras municipais
Vieira et al. (2018)	x	x		X		x	Municípios sul-mato-grossenses
Brasil (2018)	x	x	x	X		x	Órgãos e entidades federais

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Dessa amostra, destaca-se o trabalho do TCU (BRASIL, 2018), que avaliou o nível de transparência dos portais eletrônicos de órgãos e entidades federais, abrangendo as normas nacionais trabalhadas nesta pesquisa. Suas principais conclusões mostram que parte significativa das organizações ainda não divulga informações completas, atualizadas e de fácil acesso sobre licitações e contratos, receitas e despesas, execução

orçamentária e remuneração, e que, nas que publicam algum conteúdo, faz-se necessário aprimoramentos. Ademais, constataram limitações quanto aos recursos tecnológicos, o que dificulta o acesso aos portais, e insuficiência na divulgação de informações finalísticas e da carta de serviços.

A divulgação de conteúdo relativo ao Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, todavia, mostrou-se suficiente. Sobre a Lei 13.303/2016, constataram a não divulgação de: política de divulgação de informações por 53,23% das estatais; política de distribuição de dividendos, 41,94%; política de transações com partes relacionadas, 38,71%; relatório integrado ou de sustentabilidade, 40,32%; regulamento interno de licitações, 59,68%; descrição da composição da remuneração, 59,68%; e remuneração da administração, 51,61% (BRASIL, 2018).

Esses resultados vêm reforçar a relevância da temática, notadamente considerando a parca atividade acadêmica com o enfoque e o objeto adotados nesta pesquisa, bem como a importância de se monitorar o nível de transparência das empresas estatais.

## 5 Metodologia

A presente pesquisa, quanto aos objetivos, é classificada como descritiva, pois pretende estudar as características de portais governamentais, em relação a normas específicas, por meio de identificação, relato e comparação. Ademais, como será mensurado o grau de aderência a essas normas valendo-se da descrição do cenário encontrado, da análise e interpretação dos dados disponíveis nos portais e da conclusão dos resultados, entende-se que a abordagem do problema possui enfoque qualitativo. Quanto à forma de coleta de dados, a pesquisa é percebida como documental, vez que sua fonte consiste estritamente em documentos e informações constantes em websites, constituindo os dados fonte primária (BEUREN, 2018).

Para a coleta de dados entendeu-se como mais apropriada a técnica da observação não participante, examinando o próprio pesquisador os aspectos da realidade (MARCONI; LAKATOS, 2017). Os dados foram levantados no mês de outubro de 2019, portanto, constituem um recorte no tempo, o que faz deste um estudo de corte transversal (BEUREN, 2018). Enfim, a população pesquisada compreendeu todas as empresas estatais sob controle acionário do Estado do Ceará, um total de onze entidades, elencadas no quadro 2:

**Quadro 2** – Empresas estatais cearenses e seus *websites*

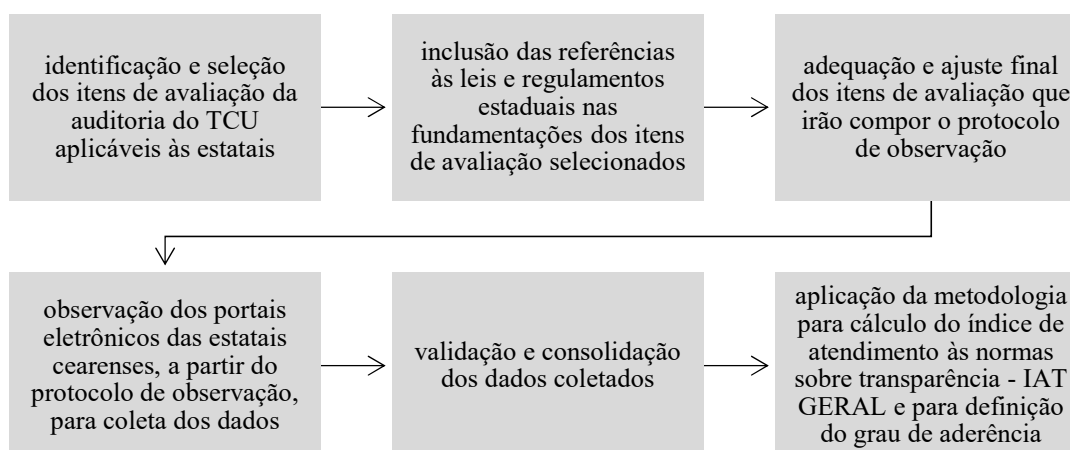
Nome da empresa	Endereço do <i>website</i>
EMATERCE – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará	<a href="https://www.ematerce.ce.gov.br/">https://www.ematerce.ce.gov.br/</a>
ETICE – Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará	<a href="https://www.etice.ce.gov.br/">https://www.etice.ce.gov.br/</a>
ADECE – Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará	<a href="http://www.adece.ce.gov.br/#site">http://www.adece.ce.gov.br/#site</a>
CODECE – Companhia de Desenvolvimento do Ceará	<a href="http://www.codece.ce.gov.br/">http://www.codece.ce.gov.br/</a>
CIPP – Complexo Industrial e Portuário do Pecém	<a href="http://www.cearaportos.ce.gov.br/">http://www.cearaportos.ce.gov.br/</a>
ZPE – Zona de Processamento de Exportação do Ceará	<a href="https://www.zpeceara.ce.gov.br/">https://www.zpeceara.ce.gov.br/</a>

Nome da empresa	Endereço do <i>website</i>
CEGÁS – Companhia de Gás do Ceará	<a href="http://www.cegas.com.br/">http://www.cegas.com.br/</a>
CAGECE – Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará	<a href="https://www.cagece.com.br/">https://www.cagece.com.br/</a>
COGERH – Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos	<a href="http://portal.cogerh.com.br/">http://portal.cogerh.com.br/</a>
METROFOR – Cia Cearense de Transportes Metropolitanos	<a href="https://www.metrofor.ce.gov.br/">https://www.metrofor.ce.gov.br/</a>
CEASA – Centrais de Abastecimento do Ceará	<a href="https://www.ceasa-ce.com.br/">https://www.ceasa-ce.com.br/</a>

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base em Ceará (2019).

Esta pesquisa, para facilitar sua organização, seguiu as etapas especificadas na figura 1:

**Figura 1** – Etapas da pesquisa



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

A viabilização da coleta de dados se deu por meio de protocolo de observação, adaptado do questionário de avaliação da transparência empregado em fiscalização do TCU (BRASIL, 2018). O protocolo foi estruturado em três dimensões temáticas, da seguinte forma: as questões 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 16, 17, 18, 27, 35, 41, 42, 48, 49, 74, 75, 80, 81, 83, 84, 89, 96 e 97 do questionário do TCU abrangeram a dimensão Transparência Ativa; as questões 105, 106, 107 e 108, a dimensão Transparência Passiva; e, as 111, 112, 113, 114, 115 e 116, a dimensão Lei 13.303/2016. A esta última dimensão foi acrescido item a respeito da exigência do art. 48, *caput*, e incisos I a III, da Lei 13.303/2016. Enfim, para enriquecer a análise e discussão dos resultados, as duas primeiras dimensões foram desdobradas em subdimensões, por temas delimitados. Ao final, o protocolo contou com 38 itens de avaliação.



Para mensuração do grau de aderência, empregou-se versão adaptada da metodologia aplicada por Machado e Bianchi (2017) e Machado, Victor e Matts (2016). Em suma, a análise compreende uma comparação entre o que é exigido nas leis, a partir dos itens que compõem o protocolo de observação, e o que é de fato disponibilizado pelos *websites* das entidades. A avaliação dos itens é feita mediante classificação, com base nos indicadores do quadro 3:

**Quadro 3** – Indicadores de avaliação da aderência

Pontuação	Indicador	Interpretação
2	Aderência plena – APL	Os dados/funcionalidades requeridos são divulgados/ disponibilizados no <i>website</i>
1	Aderência parcial – AP	Os dados/funcionalidades requeridos são divulgados/ disponibilizados parcialmente no <i>website</i>
0	Omitido – O	Os dados/funcionalidades requeridos não são divulgados/ disponibilizados no <i>website</i>
-	Não aplicável ou Não avaliado – NA	Os dados/funcionalidades requeridos não são aplicáveis à entidade ou não foi possível a avaliação

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base em Machado, Victor e Matts (2016) e Machado e Bianchi (2017).

O indicador aderência foi examinado a partir da divulgação da informação, baseada na forma de divulgação e conteúdo mínimo requeridos nos dispositivos legais e normativos. Assim, o item é classificado com aderência plena quando o portal divulga a informação atendendo a todos os requisitos, e, parcial, quando atende a parte deles. Concluída a classificação dos itens de avaliação, para cálculo do índice de atendimento aos critérios legais de cada entidade, aqui denominado de Índice de Atendimento às normas sobre Transparência – IAT Geral, que resultará em um percentual entre 0 e 100%, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$\text{IAT Geral} = \frac{\sum \text{Pontuação de todo os itens de avaliação, após a classificação}}{\text{Pontuação máxima, em ambiente de APL, desconsiderando os itens NA}} \times 100$$

Os itens classificados como “NA” serão desconsiderados do denominador da fração, não sendo computados no cálculo do índice, para não penalizar a entidade avaliada (MACHADO; VICTOR; MATTS, 2016). Ademais, a fórmula acima foi adaptada para cálculo de índices de atendimento às normas de transparência por temas, utilizando-se apenas dos itens que compõe determinada dimensão ou subdimensão.

Finalmente, para definir o grau de aderência, categorizados em baixo, médio e alto, calculou-se a média aritmética de todos os índices de atendimento às normas sobre transparência e o respectivo desvio padrão, a fim de descrever a variação e os intervalos de classificação da população avaliada.

Desta feita, o desvio para baixo, resultado da subtração do desvio padrão da média aritmética, corresponderá ao limite superior do intervalo grau de aderência baixo. De outra parte, o desvio para cima, que compreende a soma da média aritmética com o desvio padrão, constituirá o limite inferior do intervalo grau de aderência alto. O intermédio entre esses limites resulta no grau de aderência médio.

Assim, desconsiderando as casas decimais, como o resultado da média aritmética do IAT Geral foi de 63%, com desvio padrão de 11% em relação à média, pode-se segregar as categorias, de forma que as empresas com baixo grau de aderência são aquelas que obtiveram percentual de até 52%, com alto grau de aderência, a partir de 74%, e com médio grau de aderência, entre 53 e 73%, de acordo com o quadro 4:

**Quadro 4** – Graus de aderência às legislações de transparência

Intervalo (%)	Grau de aderência
0 - 52	Baixo
53 - 73	Médio
74 - 100	Alto

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

## 6 Análise e discussão dos resultados

A partir da aplicação dos procedimentos metodológicos, foram classificados os itens de avaliação e calculados: o Índice de Atendimento às Normas sobre Transparência – IAT Geral e os índices de atendimento às normas sobre transparência por temas, a partir das dimensões e subdimensões, cujas estatísticas descritivas são apresentadas na tabela 1, a seguir:

**Tabela 1** – Estatísticas descritivas do IAT Geral e dos IAT das dimensões e subdimensões

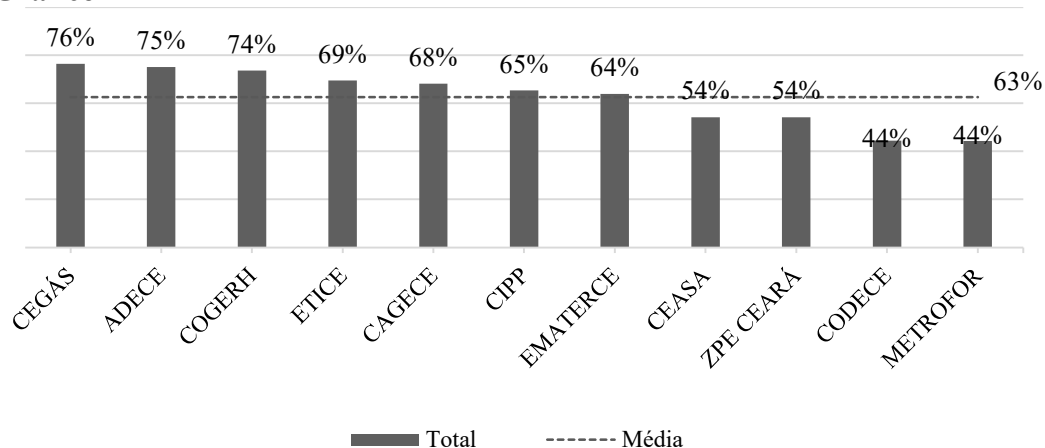
IAT	Média (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)	Desvio Padrão (%)
IAT Geral	63	44	76	11
IAT Transparência Ativa	61	46	73	10
IAT Funcionalidades	63	50	75	8
IAT Institucional	88	33	100	19
IAT Ações e Programas	59	0	100	36
IAT Convênios e Transferências	45	0	100	50
IAT Despesas	55	0	100	50
IAT Licitações e Contratos	77	50	100	20
IAT Informações Classificadas	64	0	100	37
IAT Participação Social	49	25	63	10
IAT Instrumentos de Gestão Fiscal	9	0	50	19
IAT Atividades Finalísticas	52	0	100	43
IAT Transparência Passiva	100	100	100	0
IAT Serviço de Informação ao Cidadão	100	100	100	0
IAT Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão	100	100	100	0
IAT Lei 13.303/2016	45	0	93	32

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Observa-se, assim, que os resultados com maior variabilidade do conjunto de dados correspondem aos índices das subdimensões: Convênios e Transferências, Despesas, Atividades Finalísticas, Informações Classificadas e Ações e Programas, inseridas na dimensão Transparência Ativa, com desvios padrão de 50%, 50%, 43%, 37% e 36%, respectivamente. A dimensão Lei 13.303/2016 também apresenta dispersão elevada, com desvio padrão de 32%.

O resultado com os percentuais individuais do índice de atendimento às normas sobre transparência – IAT Geral de cada empresa é mostrado no gráfico 1, por ordem decrescente:

**Gráfico 1 – Resultado do IAT Geral**

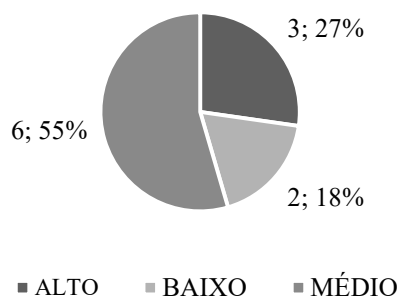


Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

A tabela 1 e o gráfico 1, acima, mostram que o IAT Geral apresenta média de 63% e desvio padrão de 11%, com pouca dispersão do resultado geral das estatais cearenses, que variou entre 44% e 76%. O resultado evidencia que, embora perceptíveis os avanços, nenhuma empresa alcançou aderência plena em todos os itens avaliados. Assim, apesar da imperatividade dessas normas, verifica-se persistência, em diferentes níveis, da assimetria informacional em relação ao enfoque desta pesquisa, denotando a relevância do fortalecimento da transparência para mitigação dessa desvantagem, como indicado no trabalho de Zorzal e Rodrigues (2015).

O gráfico 2, por sua vez, apresenta os resultados por grau de aderência, consoante classificação proposta na metodologia, revelando a predominância das estatais no grau médio de aderência, onde estão concentradas seis das onze empresas, equivalente a 55% do total.

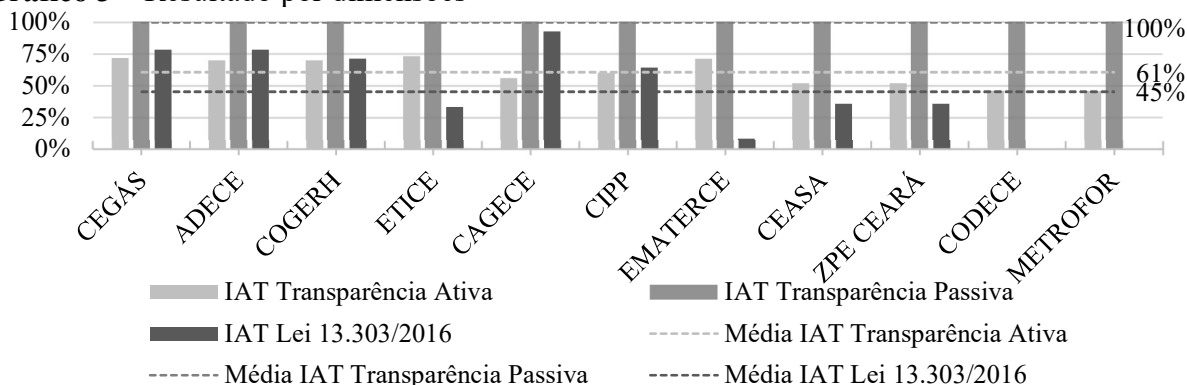
**Gráfico 2 – Resultado por grau de aderência**



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Para representar os índices de atendimento sobre as normas de transparência por temas, a partir da perspectiva das dimensões avaliadas: Transparência Ativa, Transparência Passiva e Lei 13.303/2016, elaborou-se o gráfico 3:

**Gráfico 3 – Resultado por dimensões**

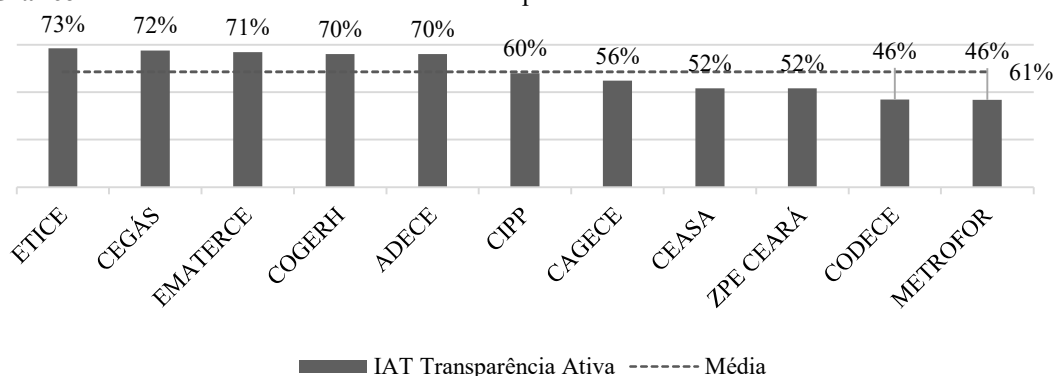


Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Os resultados revelam o atendimento pleno, por todas as estatais cearenses, aos itens de avaliação que compõem a dimensão Transparência Passiva, os quais são: disponibilização dos Serviços de Informação ao Cidadão – SIC, possibilidade de acompanhamento das solicitações e simplicidade para fazer a requisição. Por sinal, essas conclusões estão consentâneas às da auditoria do TCU (BRASIL, 2018), que relatou suficiência de divulgação das informações relacionadas a esses serviços pelos portais avaliados.

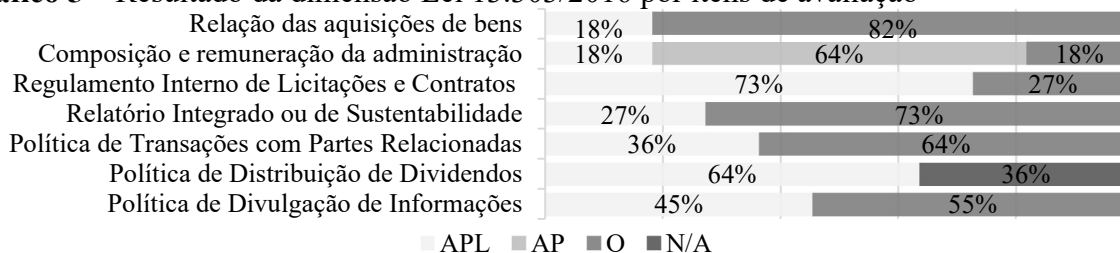
Com relação à dimensão Transparência Ativa, nota-se que a média do índice de atendimento às normas ficou em 61%, com valor máximo obtido de 73%, e, mínimo, de 46%, revelando que nenhuma das empresas atende plenamente aos dispositivos legais que compuseram essa dimensão, existindo boas oportunidades de melhoria na disponibilização de informações espontâneas, como melhor se observa no detalhamento do gráfico 4:

**Gráfico 4 – Resultado do IAT da dimensão Transparência Ativa**



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Enfim, o gráfico 5 exprime que a dimensão Lei 13.303/2016 foi a que mais deixou a desejar, com menor média do índice de atendimento às regras sobre transparência, de apenas 45%. Duas empresas não pontuaram nessa dimensão e outras quatro atingiram pontuação abaixo da média, que já não se mostrou satisfatória. Os resultados individuais de cada item avaliado nessa dimensão são apresentados no gráfico 5:

**Gráfico 5** – Resultado da dimensão Lei 13.303/2016 por itens de avaliação

Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Os resultados mostram que a relação das aquisições de bens efetivadas foi divulgada por apenas duas empresas (ADECE e CAGECE). Ademais, a maioria das estatais divulga, em alguma medida, os itens de composição e a remuneração da administração, com aderência plena observada nos portais das estatais COGERH e ETICE e, omissão, CODECE e METROFOR. Em relação a este último item, observou-se que, em alguns *websites*, o conteúdo é divulgado de forma genérica, sem nominar ou especificar os valores de cada item de composição da remuneração, ou informando apenas os dados da diretoria, omitindo os dos membros do conselho de administração, também considerados administradores por força do art. 16, parágrafo único, da Lei 13.303/2016.

A maioria das estatais (73%) não divulga o relatório integrado ou de sustentabilidade, à exceção da CIPP, CAGECE e CEGÁS. A política de transações com partes relacionadas foi publicada em 36% dos portais (ADECE, CAGECE, CEGAS e COGERH); e a política de divulgação de informações, em 45% (ADECE, CAGECE, CEGAS, CIPP e COGERH).

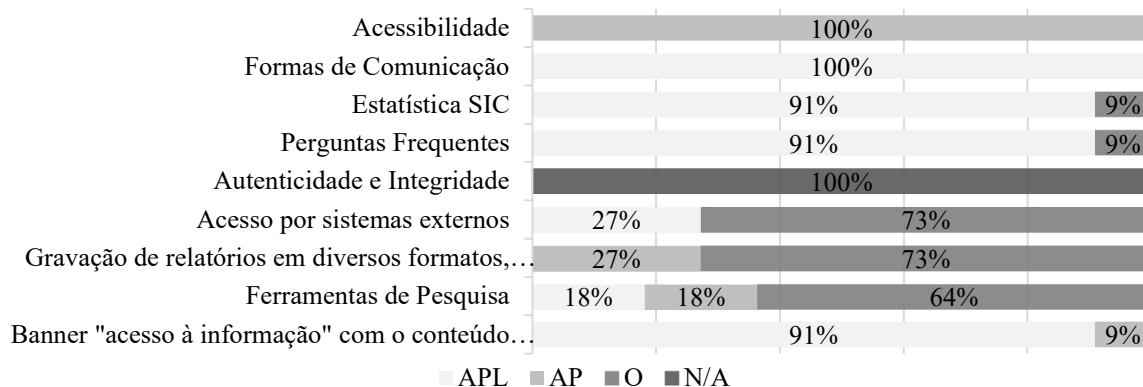
Por outro lado, a política de distribuição de dividendos, considerada nesta pesquisa não aplicável às estatais dependentes e às que operam em prejuízo, foi disponibilizada por todas as empresas. As estatais CIPP, ZPE CEARÁ e CEASA divulgam essas diretrizes no corpo do estatuto social. Quanto ao regulamento interno de licitações e contratos, observou-se a sua disponibilização por 73% dos portais avaliados, omissos pelas estatais EMATERCE, CODECE e METROFOR. Vale pontuar que a Lei 13.303/2016 é plenamente exigível desde 30/06/2018, quando se encerrou o prazo para adequação a seus dispositivos.

Os resultados da auditoria do TCU, para tais quesitos, também revelam a omissão de muitas dessas informações pelas empresas avaliadas. O percentual de omissão da política de divulgação de informações pelas estatais federais (53,23%) foi similar ao identificado nessa pesquisa (55%). Em relação à política de distribuição de dividendos, regulamento interno de licitações e composição e remuneração da administração, omitidas, respectivamente, por 41,94%, 59,68% e 51,61% das estatais federais, verifica-se menor nível de omissão pelas estatais cearenses: 36%, 27% e 18%. Todavia, para a política de transações com partes relacionadas e para a relação das aquisições de bens a omissão das empresas federais foi de 38,71% e 57,14%, respectivamente, enquanto, das cearenses, de 73% e 82%.

A dimensão transparência ativa, composta por dez subdimensões temáticas, terá seus resultados detalhados e discutidos adiante, de acordo com o percentual de

atendimento de cada um dos itens avaliados, a começar pela subdimensão funcionalidades, exposta no gráfico 6:

**Gráfico 6 – Resultado da subdimensão Funcionalidades por itens de avaliação**

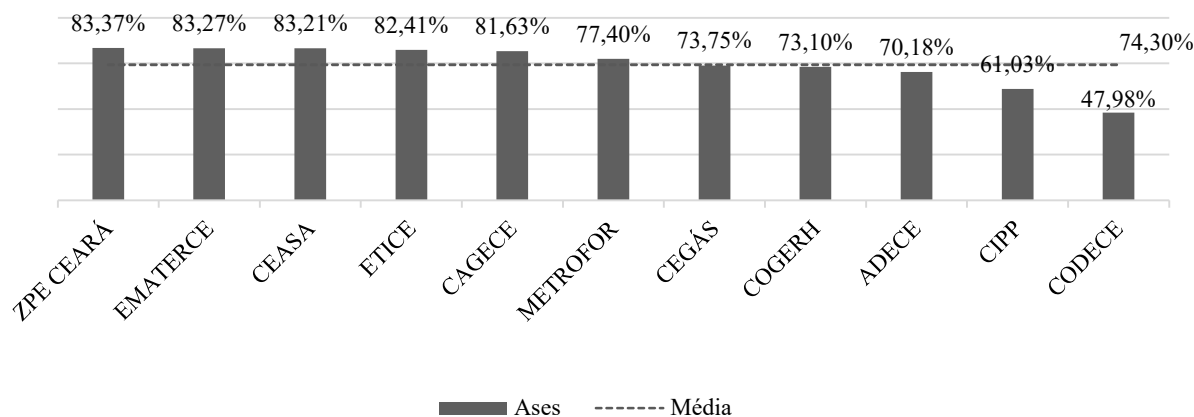


Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Nessa subdimensão destaca-se o alto percentual de atendimento aos itens que tratam da disponibilização do *banner* “acesso à informação”, das perguntas frequentes, das estatísticas do serviço de informação ao cidadão (SIC) e das formas de comunicação com a instituição, que tiveram parco desempenho apenas pela empresa CODECE. No entanto, vale ressaltar que alguns portais não organizam todas as informações de divulgação espontânea dentro do *banner* “acesso à informação”, medida que, se adotada, viria a facilitar a identificação pelo usuário/cidadão desse tipo de conteúdo.

Diferente foi a avaliação da acessibilidade dos portais, realizado por meio do Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios – ASES, do Governo Federal, versão *web* acessível por meio do *link* <<http://asesweb.governoeletronico.gov.br/ases/>>, que resultou em atendimento parcial aos critérios de sucesso analisados pela ferramenta, como se visualiza no Gráfico 7:

**Gráfico 7 – Resultado Avaliador e Simulador de Acessibilidade de Sítios - ASES**



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

A ferramenta realiza testes automáticos no código-fonte, interpretados do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), para garantir a inclusão de pessoas com deficiência, possibilitando-lhes acesso às informações públicas. Os resultados com pontuação acima de 95% indicam que os portais são acessíveis e, quando atingem pontuação inferior a 70%, são destacados em vermelho.

Assim, mesmo o resultado mostrando pontuação elevada, nenhuma das estatais pode ser considerada plenamente acessível e duas pontuaram aquém dos 70%. Os erros e avisos mais comuns referem-se às recomendações do eMAG para: respeitar os padrões *web*, descrever *links* clara e sucintamente, organização do código HTML de forma lógica e semântica, não abrir novas instâncias sem a solicitação do usuário e fornecer alternativa de texto para imagem.

Os itens “acesso por sistemas externos” e “gravação de relatórios em diversos formatos” avaliam a possibilidade de reuso dos dados governamentais e cruzamento de informações, contribuindo para a produção de novos conhecimentos e melhoria da qualidade desses dados. Assim, evidenciou-se que a maioria dos *websites* não disponibiliza os dados brutos para serem acessados e tratados por máquina ou pessoa, nem recurso que possibilite o acesso automatizado, como ferramenta Interface de Programa de Aplicativos – API, por exemplo, com a respectiva documentação dos dados, de forma a atender ao dispositivo legal.

A despeito disso, observou-se manifestação de abertura dos dados na seção intitulada “Dados Abertos” do portal Ceará Transparente com informações estruturadas em planilhas nos formatos csv ou xlsx, acompanhada de metadados, o que já é uma forma de disponibilização que possibilita o acesso por sistemas externos. Contudo, destaca-se que nesta seção do portal Ceará Transparente só foram encontradas informações das empresas estatais dependentes (ETICE, CODECE e EMATERCE), normalmente relativas a contratos, despesas e servidores.

Quanto ao item “gravação de relatórios em diversos formatos, abertos e não proprietários”, realizada com base na análise de informações relativas às despesas, convênios, licitações e contratos, nenhuma empresa atendeu plenamente ao item, as estatais dependentes obtiveram aderência parcial, e a maioria, 73%, são omissas. A criticidade ficou por conta das informações sobre licitações, cujo *link* para acesso, disposto normalmente no *banner* “acesso à informação”, na maioria dos *websites* direciona para o portal Licitaweb, que centraliza as informações das aquisições do Poder Executivo do Estado do Ceará, e neste não há opção para gravação de relatórios, mostrando apenas em tela os resultados das consultas.

Percebeu-se ainda que outros tipos de conteúdo (despesa, contratos e convênios) só eram disponibilizados para visualização em tela do próprio *website* da estatal, sem opção para gravação, ou, quando possibilitada, em formato pdf, o que não atende às exigências legais. Alguns sítios disponibilizam *link*, ora para acesso a conteúdo de despesas (ADECE, METROFOR, CEASA), ora, de convênios (METROFOR, ZPE CEARÁ, CAGECE, CEASA) e ora, de contratos (METROFOR e CEASA), que direciona ao portal Ceará Transparente, onde inexistem informações para as entidades.

O portal Ceará Transparente só retornou algum resultado para as estatais dependentes (EMATERCE, CODECE e ETICE), permitindo consulta e gravação de relatórios em dois formatos: csv e xlsx. Apesar do avanço dessas entidades, importa ressaltar que ao se tentar gerar relatórios dos dados, filtrados pelo nome da entidade, o portal solicita e-mail para envio do resultado, não sendo disponibilizada de imediato a informação, e apresenta recurso *recaptcha*, o que dificulta o acesso aos dados e restringe a automatização do acesso por sistemas externos.

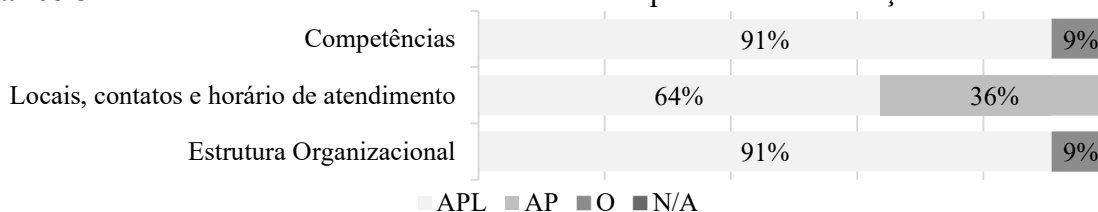
Em relação à ferramenta de pesquisa de conteúdo que efetivamente permita o acesso à informação, os resultados não foram satisfatórios. Cinco estatais (EMATERCE, ETICE, METROFOR, ZPE CEARÁ e CEASA) até disponibilizam a funcionalidade na *homepage* do *website*, contudo, ao se proceder o teste da ferramenta com termos previamente definidos (remuneração, licitações e acesso à informação), há redirecionamento para outro portal <<https://www.ceara.gov.br>>, domínio onde a busca é realizada, sem retorno de resultados relacionados à empresa. Logo, a ferramenta não atende à efetividade e ao acesso requeridos por lei. Por fim, no portal da empresa CAGECE a ferramenta não era disponibilizada.

A auditoria do TCU, em relação às funcionalidades, revelou que cerca de 20% dos portais das estatais federais avaliados por meio da ferramenta ASES pontuaram acima de 80%, concentrando-se a maioria (63,93%) em uma faixa intermediária, de 65% a 80%, o que diverge dos resultados no âmbito das cearenses, com 45% delas pontuando acima de 80% e, 36%, nessa faixa intermediária. O desempenho das cearenses também se destacou quanto à divulgação da estatística do SIC, omissa por 25,81% das estatais federais e por apenas 9% das cearenses.

Por outro lado, quanto à existência de ferramenta de pesquisa de conteúdo que efetivamente possibilite o acesso à informação, as cearenses mostram desempenho inferior em relação às federais, com omissão de 64% para as primeiras e, 24,19%, para as últimas. A omissão no item “gravação de relatórios em diversos formatos, abertos e não proprietários” alcançou 73% nas estatais cearenses, enquanto nos órgãos e entidades federais foi de 45%.

Os resultados para a divulgação de conteúdo institucional são mostrados no gráfico 8:

**Gráfico 8** – Resultados da subdimensão institucional por itens de avaliação



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

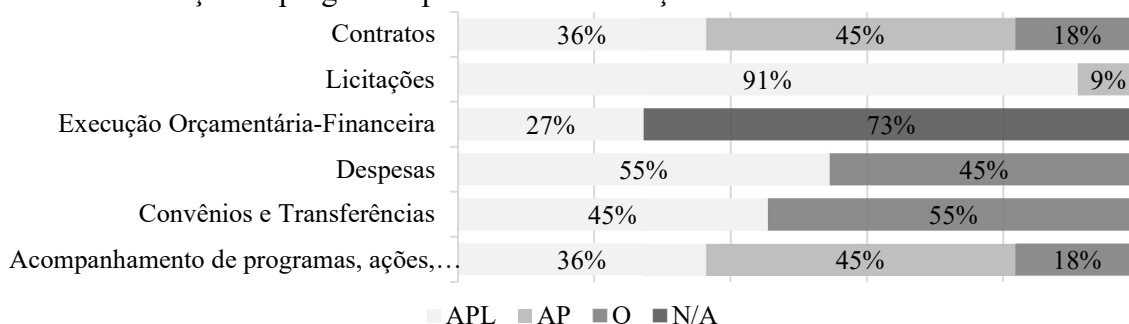
Nota-se que a maior parte das empresas já publica esse tipo de conteúdo, ainda que, em alguns casos, a informação não seja disponibilizada por meio do *banner* “acesso à informação” ou em seção própria e identificada do portal. Apenas a estatal CODECE foi omissa quanto às informações de competências e estrutura organizacional. As



informações de contatos, endereços e horários de funcionamento, geralmente localizadas no rodapé da *homepage*, foram, em alguma medida, disponibilizadas por todas as empresas. Esses resultados são similares aos relatados na fiscalização do TCU.

O gráfico 9, por seu turno, reúne os resultados dos itens que compõem as subdimensões: Contratos e licitações, Despesas, Convênios e transferências e Ações e programas.

**Gráfico 9** – Resultado das subdimensões: Contratos e licitações, Despesas, Convênios e transferências e Ações e programas por itens de avaliação



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Dessas subdimensões o conteúdo mais divulgado e com maior nível de detalhes é o relacionado a licitações, acessado via portal Licitaweb, cujo *link* é disponibilizado nos *websites* de 91% das estatais. Apenas no portal da CAGECE não se identificou esse *link*, mas esta disponibiliza em seu próprio *site* esse tipo de conteúdo, ainda que sem possibilitar pesquisas. Quanto aos contratos, 36% das empresas (EMATERCE, ETICE, CODECE e ADECE) divulgam informações detalhadas, 45%, apresentam algum tipo de informação, e 18% (METROFOR e CEASA), são omissas.

No que tange ao item que avalia o acompanhamento de ações, programas e projetos, vê-se que a maioria das estatais disponibiliza *link* que direciona para o portal Ceará Transparente, onde é possível consultar a execução orçamentária e financeira dos programas, ações e projetos. Com efeito, nesse portal são encontradas informações detalhadas das estatais dependentes, no entanto, quanto às demais estatais, é informado tão somente o orçamento inicial, inviabilizando o acompanhamento. Não foram identificadas informações sobre esse conteúdo para a COGERH e ZPE CEARÁ. No *website* da CEGÁS, dentro do *banner* “acesso à informação”, constam dados de acompanhamento de programas e ações, embora desatualizados e sem série histórica.

Os conteúdos de convênios e transferências de recursos, por sua vez, foram omitidos por 55% das entidades (ETICE, CIPP, ZPE CEARÁ, METROFOR, CAGECE e CEASA). Similar é o resultado para as informações das despesas, com omissão por 45% das empresas (ADECE, CIPP, METROFOR, CAGECE e CEASA).

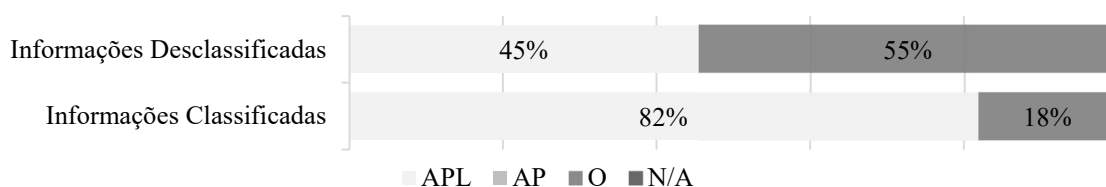
Contraopondo à auditoria do TCU, verifica-se que 91% das estatais cearenses divulgam de forma completa informações de licitações, enquanto nas federais esse item não alcançou 50% de aderência plena. Já as informações gerais dos contratos (valor, objeto, contratado, vigência) e a íntegra do instrumento foram omitidas por 17,74% e

62,90%, respectivamente, das estatais federais, enquanto não atenderam a tais aspectos 18% e 55% das cearenses.

Prosseguindo, quanto ao conteúdo de despesas, 24,19% das estatais federais são omissas, ao passo que esse descumprimento alcança 45% das cearenses. Em relação às informações de convênios e repasses, 53,33% das organizações federais avaliadas cumprem essa divulgação, e, sobre o acompanhamento de programas e ações, cerca de 22% são omissas. Similarmente, no âmbito desta pesquisa, 45% dos portais publicam com aderência plena conteúdo de convênios e 18% não divulgam dados para monitoramento das ações e programas.

No que diz respeito às informações classificadas, os itens de avaliação respondidos estão expostos no gráfico 10:

**Gráfico 10** – Resultado da subdimensão Informações Classificadas por itens de avaliação

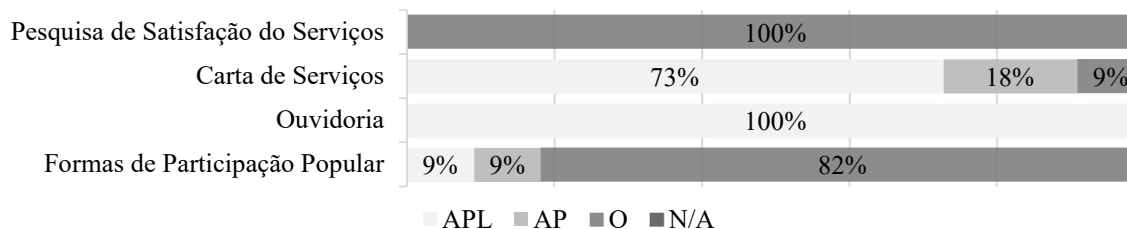


Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

A avaliação dos itens da subdimensão Informações Classificadas revelam omissão das informações desclassificadas por 55% das estatais (CODECE, ZPE CEARÁ, METROFOR, CAGECE, CEGÁS e COGERH) e das informações classificadas por 18% (CODECE e ZPE CEARÁ), inexistindo esclarecimentos sobre a ausência do conteúdo. Confrontando com a auditoria do TCU, observam-se melhores resultados para as entidades federais, cujo percentual de omissão em ambos esses quesitos foi de aproximadamente 16%.

Sobre as informações de participação social, obteve-se as respostas do gráfico 11:

**Gráfico 11** – Resultado da subdimensão Participação Social por itens de avaliação



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Os resultados dos itens da subdimensão Participação Social revelam que apenas duas empresas (CAGECE e COGERH) apresentam algum tipo de informação ou explicação sobre formas de participação popular (audiências, consultas públicas etc.).

Ademais, não foi identificada seção específica para divulgar esse tipo de conteúdo de forma regular e cumulativa em nenhum dos portais avaliados.

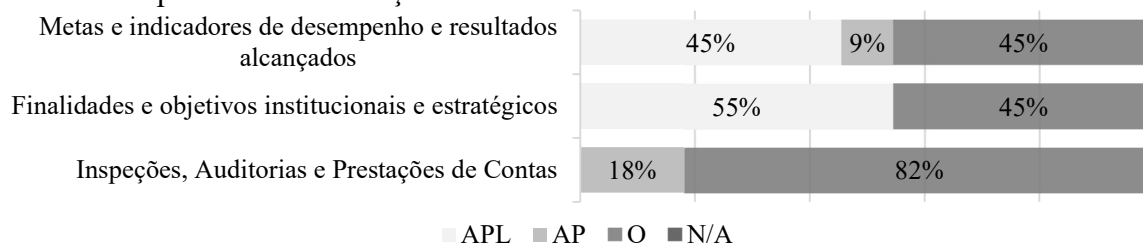
Em relação ao item que avalia a carta de serviços, foi observado que a maioria (73%) dos *websites* apresenta *link*, no rodapé da *homepage*, denominado “Acesso Cidadão”. Esse *link* direciona para o portal Carta de Serviços do Governo do Estado do Ceará, onde está concentrada a divulgação dos serviços prestados por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, contemplando os requisitos da Lei 13.460/2017, à exceção dos portais das estatais CODECE, CAGECE e CIPP. Essas duas últimas estatais, ainda que não observem todos os requisitos legais, disponibilizam em seu próprio *website* algumas informações sobre os serviços por elas ofertados. A aplicação e divulgação da pesquisa de satisfação dos serviços ofertados não foi encontrada em nenhum dos portais avaliados.

Insta ressaltar, todavia, que a pesquisa no portal Acesso Cidadão não se mostrou fácil, retornando resultado apenas mediante utilização da seção “pesquisa avançada”, sem respostas na opção “carta de serviço”, que seria mais óbvia ao cidadão. Além disso, não informa a data da disponibilização do conteúdo, o que impossibilita aferir sua atualização.

Nos resultados da auditoria do TCU as estatais federais se mostraram mais transparentes quanto às informações sobre audiências, consultas públicas ou outras formas de participação popular, com omissão por cerca de 25% delas, enquanto nas estatais cearenses a omissão foi superior a 80%. Em contrapartida, promissor é o resultado para a Carta de Serviços, publicada integralmente por apenas 32,26% das estatais federais, enquanto 73% das cearenses já disponibilizam *link* para acesso a esse tipo de conteúdo de forma completa. A realização e divulgação de pesquisa de satisfação, no entanto, foi omitida por 100% das estatais cearenses, ao passo que o nível de omissão dos órgãos e entidades federais foi de 50,37%.

Esta pesquisa abrangeu ainda avaliação da disponibilização de conteúdo relacionado às atividades finalísticas da entidade, cujos resultados são evidenciados no gráfico 12:

**Gráfico 12** – Resultado das subdimensões: Atividades Finalísticas e Instrumentos de Gestão Fiscal por itens de avaliação



Fonte: elaborado pelos autores (2019) com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se que em nenhum *website* pesquisado há divulgação adequada de informações relacionadas às inspeções, auditorias e prestações de contas e apenas duas (ADECE e CIPP) foram classificadas com aderência parcial. No que tange à subdimensão Atividades Finalísticas, apesar do melhor desempenho, é notado elevado percentual de omissão, de 45%, tanto para as informações de metas e indicadores (EMATERCE,

ETICE, CODECE, METROFOR e CEASA), como, de finalidades e objetivos institucionais (EMATERCE, CODECE, ZPE CEARÁ, METROFOR e CEASA).

A auditoria do TCU mostra que o conteúdo atinente a instrumentos de gestão fiscal foi omitido por cerca de 35% das estatais federais, enquanto essa omissão alcançou 82% dos portais avaliados nesta pesquisa. Outrossim, cerca de 22% e 32% dos órgãos e entidades federais auditados não divulgam conteúdo sobre finalidades e objetivos institucionais e metas e indicadores de desempenho, respectivamente, ao passo que, no âmbito das estatais cearenses, o índice de omissão, em ambos esses aspectos, alcançou 45%.

Registra-se que os aspectos relacionados à facilidade de acesso, série histórica e atualização dos dados foram observados de forma geral, sem interferir no cálculo do índice de atendimento às normas sobre transparência. Tal opção advém inclusive de limitação expressa no próprio relatório do TCU (BRASIL, 2018), que ponderou sobre a ausência de critérios comuns e de atributos das informações, frustrando avaliações objetivas desses aspectos.

Por último, destaca-se que, dada a não identificação na literatura de forma objetiva para avaliar a garantia de integridade e autenticidade das informações disponíveis para acesso, mediante a técnica de coleta observação não participante dos *websites* governamentais, e, ainda, a subjetividade inerente aos conceitos desses princípios de segurança da informação, optou-se por classificar o item cinco do protocolo de observação como “Não Avaliado-N/A”, eliminando-o do cálculo dos IAT Geral e por temas (dimensões e subdimensões).

A despeito disso, interessa ressaltar que as informações disponibilizadas nos portais governamentais gozam, a princípio, de presunção de veracidade, reproduzindo, muitas vezes, o teor de atos administrativos, e contam também com o pressuposto da boa-fé na conduta dos agentes que as produzem e disponibilizam, razão pela qual se deu prosseguimento normal a avaliação dos demais itens do protocolo de observação.

## **7 Conclusão**

Esta pesquisa buscou verificar o grau de aderência dos portais eletrônicos das estatais sob controle acionário do Estado do Ceará aos requisitos de transparência e acesso à informação dispostos em normas nacionais e estaduais. Nesse intuito, os *websites* dessas entidades foram avaliados, a partir do protocolo de observação, consoante explicitado na metodologia.

Diante dos dados pode-se concluir que, apesar dos avanços na implementação das leis e regulamentos, nenhuma empresa alcançou aderência plena em todos os itens avaliados, persistindo, assim, diferentes níveis de assimetria informacional. A maioria apresentou grau médio de aderência, correspondente a percentual de atendimento entre 53% e 73%, onde foram enquadradas seis das onze estatais, e, outras três, foram classificadas com grau alto de aderência, por atingirem percentual de atendimento a partir de 74%. No entanto, uma minoria pouco avançou nesse sentido, existindo duas empresas classificadas com grau baixo de aderência, atingindo percentual de atendimento igual ou inferior a 52%.

A partir da perspectiva das dimensões temáticas, observou-se aderência plena, por todas as estatais cearenses, aos aspectos legais relacionados à Transparência Passiva, mostrando que essas entidades já disponibilizam suficiente Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, tanto eletrônico como presencial.

Por outro lado, em relação à Transparência Ativa, apesar dos progressos, identificou-se omissão por parte considerável das estatais, notadamente quanto aos itens atinentes a: ferramentas de pesquisa de conteúdo efetiva; gravação em relatórios em diversos formatos, abertos e não proprietários; acesso automatizado por sistemas externos; convênios; despesas; lista de informações desclassificadas; realização e resultados de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de participação popular; pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços; resultados de inspeções, auditorias e prestações de contas e atividades finalísticas.

Ademais, a dimensão Lei 13.303/2016 se revelou como a mais preocupante no desempenho geral, não existindo divulgação pela maioria das estatais de informações e/ou documentos relacionados a: política de divulgação de informações, política de transações com partes relacionadas, relatório integrado ou de sustentabilidade e relação de aquisições de bens efetivadas. Destaca-se que o prazo legal para adequação à essa Lei encerrou-se em 30/06/2018, e, ainda assim, evidenciou-se a omissão total dos itens avaliados nessa dimensão por duas empresas e pontuação abaixo da média por outras quatro.

Os resultados desta pesquisa posicionam a realidade dos portais eletrônicos das estatais cearenses quanto ao atendimento às normas sobre transparência e acesso à informação, mostrando que se encontram em diferentes estágios de aderência e revelando os espaços e oportunidades para avanços e melhorias. Assim, as considerações deste trabalho constituem ferramenta estratégica para aprimoramento dos *websites* dessas estatais, e, em consequência, podem proporcionar ampliação do acesso à informação e da transparência, fomentando a *accountability*, o *compliance*, a boa governança, o controle e a participação social.

Como limitação desta pesquisa, informa-se que os resultados correspondem ao momento único da coleta de dados, podendo ocorrer alterações na situação encontrada em breves espaços de tempo. Destaca-se ainda a dispersão de algumas das informações requeridas por Lei, que não necessariamente estavam concentradas no *banner* “acesso à informação” ou em seção que anunciasse com clareza o tipo de conteúdo disponibilizado, e, por fim, os *links* que não retornavam resultado para a empresa, dificultando a avaliação.

Para futuros trabalhos, propõe-se um cotejamento do índice de atendimento às normas sobre transparência das estatais cearenses com o resultado do julgamento das contas de gestão dessas entidades pelo órgão de controle (regular, regular com ressalvas e irregular). Outrossim, a aplicação da metodologia para verificar o grau de aderência em estatais de outros entes, para fins de realizar uma análise comparada entre diferentes entes ou regiões do Brasil. Por fim, ampliando o número de unidades de observação, pode-se agregar a técnica estatística regressão múltipla e investigar possível impacto dos indicadores de corrupção, econômicos, financeiros e de resultados da função social dessas organizações sobre o índice.

## **8 Referências**

ANDRADE, R. G.; RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Em busca da Transparência Ativa em Câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 10, n. 1, p. 003-020, 2017, <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2017100101>.

ARAÚJO, D. A. **Transparência passiva: um estudo sobre a política de acesso à informação no poder executivo do Estado do Ceará**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Planejamento) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

BELLINE, E. C. O. et al. Transparência pública, um caminho sem volta: descrição das informações que devem constar nos portais governamentais. **Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 11, n. 37, p. 80-102, 2017, <http://dx.doi.org/10.14295/idonline.v11i37.808>.

BERRONES, R. U. Fundamentos de la transparencia em la sociedade contemporánea. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 61, n. 226, p. 199-220, 2016.

BEUREN, I. M (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de maio. 2000.

BRASIL, **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de maio. 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de novembro. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 de julho. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.460**, de 26 de junho de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de junho. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas de União. Relatório de Fiscalização Fiscalis 277/2016, 28 mar. 2018. Processo TC 017.368/2016-2. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B0F613A016B2D5D94AE140C>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 32.112**, de 23 de dezembro de 2016. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 27 de dezembro. 2016.

CEARÁ. **Decreto nº 32.243**, de 31 de maio de 2017. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 01 de junho. 2017.

CEARÁ. **Lei nº 15.175**, de 28 de junho de 2012. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 11 de julho. 2012.

CEARÁ. Organograma estadual, 2019. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/organograma/>. Acesso em: 08 set. 2019.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2017**. São Paulo: CGI.BR, 2018.

COMIN, D. et al. A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 15, n. 46, p. 24-34, 2016, <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v15n46p24-34>.

DINIZ, G. M. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos**. 2015. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

FONTES FILHO, J. R. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a lei de responsabilidade das estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 209-238, 2018, <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país. **Agência IBGE notícias**, 20 dez. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>. Acesso em: 24 ago. 2019.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016, <http://dx.doi.org/10.4270/ruc.2016321>.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. O uso da Accountability Theory em pesquisas sobre transparência governamental: abordagens e perspectivas. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 4, n. 2, p. 204-224, 2018, <https://doi.org/10.20401/rasi.4.2.221>.

LARA, L. D. **TSL: modelo para avaliação da democracia, accountability e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

LIMA, R. M. R. Orçamento e transparência: uma conquista sem fim ou como a gestão pública flerta com a opacidade. **Revista da AGU**, v. 15, n. 2, p. 251-290, 2016, <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.15.n.2.2016.654>.

LOURENÇO, R. P.; PIOTROWSKI, S.; INGRAMS, A. Open data driven public accountability. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11. N. 1. P-42-57, 2017, <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0050>.

LUNKES, R. G. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em instrumento de apoio à decisão. **Revista da CGU**, v. 7, n. 10, p. 88-108, 2015.

MACHADO, S. R.; BIANCHI, M. **Transparência pública nas empresas estatais: uma análise do grau de aderência à transparência e ao acesso à informação nas estatais da região sul do Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MACHADO, V. N.; VICTOR, F. G.; MATTS, J. S. Ativos biológicos: uma análise da aderência aos CPC 29 pelas companhias listadas na BM&FBOVESPA de 2007 a 2015. **Revista Contexto**, v. 16, n. 34, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConTexto/article/download/71660/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, H. A implementação de medidas de governança corporativa trazidas pela Lei nº 13.303/2016 e principais impactos nas empresas estatais de menor porte. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 16, n. 61, p. 93-118, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa de empresas estatais. Paris: OCDE, 2015, <https://doi.org/10.1787/9789264181106-pt>.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **State-owned enterprises: catalysts for public value creation?** [S.l.]: PWC, 2015. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SACCHETTO, T. Publicidade e transparência na jurisdição constitucional. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 18, n. 3, p. 679-696, 2017, <https://doi.org/10.18593/ejil.13758>.

SANTOS, J. C. S. A tutela dos direitos dos usuários dos serviços públicos: breves apontamentos sobre a Lei nº 13.460/2017. **Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 231-242, 2017.



TCU – Tribunal de Contas da União. **5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B366F2E2A40>. Acesso em: 20 out. 2019.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 10 Anti-corruption principles for state-owned enterprises. Berlim: Transparency International, 2017. Disponível em: [http://files.transparency.org/content/download/2162/13663/file/2017\\_SOE\\_Principles\\_Report\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2162/13663/file/2017_SOE_Principles_Report_EN.pdf). Acesso em: 08 set. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de percepção da corrupção 2018. Berlim: Transparency International, 2019. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

VICENTE, I. C. M.; BANNWART JÚNIOR, C. J. Consolidação de valores éticos nas empresas estatais e o combate à corrupção: práticas para efetivação de políticas socialmente responsáveis. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 3, n. 1, p. 41-61, 2017, <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2017.v3i1.1959>.

VIEIRA, A. P. S. et al. Accountability no Mato Grosso do Sul: um retrato a partir dos portais eletrônicos municipais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 293-302, 2018, <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.2018>.

VIEIRA, E. E. M.; BIANCHI, M.; KRONBAUER, C. A. Análise do grau de aderência à lei de responsabilidade fiscal e à lei de acesso à informação nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul comais de 50 mil habitantes. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 131-163, 2017, <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.131-163>.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação & Informação**, v. 20, n. 3, p. 113-146, 2015, <http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2015v20n3p113>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015, <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>.

ZYMLER, B. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Interesse Público**, ano 19, n. 102, p. 15-26, 2017.