

The influence of the electronic data collection systems of the Courts of Accounts in the budget planning of municipalities

A influência dos sistemas de coletas de dados eletrônicos dos Tribunais de Contas no planejamento orçamentário de municípios

Abstract

The purpose of this article is to analyze the effects that budget planning data collection systems (SCD) used by the Courts of Accounts have on the planning structure of city halls. The results suggests that the collection of structured data makes the reality of cities objective, which through the effect of path dependence imposes rigidity in the planning structure, affecting the adoption of alternative models. Because around 80% of the Courts of Accounts that inspect municipal accounts in a computerized way use the traditional model of the preparation of the budget planning (PPA), while the states manage to have autonomy in the elaboration of the plan, changing its structure. As the Courts of Accounts do not adapt their SCDs to the most recent models of budget planning (contemporary model), municipalities are forced to maintain the previous structure. Such a scenario results in direct interference by the Courts of Accounts in the way the planning is carried out, since the data must be structured in the same format accepted by the Courts of Accounts in order to be considered valid and accepted.

Key words: Courts of Accounts; Path dependence; PPA; Data collection systems; SIAFIC.

Resumo

Este artigo buscou analisar os efeitos que os sistemas de coletas de dados (SCD) de planejamento orçamentário utilizados pelos Tribunais de contas (TC) causam na estrutura de planejamento das prefeituras municipais. Os resultados apontam evidências de que a coleta de dados estruturados torna objetiva a realidade dos jurisdicionados, visto que, por meio do efeito de path dependence, impõe rigidez na estrutura do planejamento, afetando a adoção de modelos alternativos. Destaca-se que em torno de 80% dos Tribunais de Contas que fiscalizam contas municipais de forma informatizada utilizam o modelo tradicional da elaboração do PPA, enquanto os estados conseguem ter autonomia na elaboração do plano, podendo, assim, mudar a sua estrutura. Como os Tribunais de Contas não adequam seus SCDs aos modelos mais recentes de planejamento orçamentário (modelo contemporâneo), os municípios veem-se obrigados a manter a estrutura anterior. Tal cenário resulta em uma interferência direta dos Tribunais de Contas na forma como o planejamento é realizado, uma vez que os dados devem ser estruturados no mesmo formato aceito por esses Tribunais para que sejam considerados válidos e aceitos.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas, Path dependence, PPA, Sistemas de coletas de dados; SIAFIC.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, cabe aos Tribunais de Contas (TC) o papel de fiscalizar as contas públicas. Esse processo cada vez mais tem sido organizado a partir do recebimento de informações eletrônicas padronizadas por meio de sistemas de coletas de dados (SCDs) (Aquino, Azevedo & Lino, 2016; Reis, Dacorso & Tenório, 2015).

Como cada Tribunal de Contas tem organizado um SCD próprio para receber os dados auditados dos governos para fins de fiscalização, existe uma diversidade significativa na forma de automação das informações, potenciando diferentes níveis de coerção aos seus jurisdicionados (Aquino, Azevedo & Lino, 2016), o que provoca a reformulação dos processos da administração pública (Chiang & Liao, 2009).

Há evidências de que os impactos dos sistemas de informação na administração pública resultam em muitas modificações significativas de comportamentos e estruturas (Danziger & Andersen, 2002). O reconhecimento das diferenças dos sistemas dos TCs mostra que a dinâmica da auditoria e da tomada de contas podem interferir na lógica de ação dos governos, afetando o desempenho dos municípios em matérias fiscais e gerando impactos no desenvolvimento social (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

A elaboração de estruturas de coleta de dados interfere nas formas como os sistemas estruturam as lógicas de ação (Furstenau, Baiyere & Kliwer, 2019), criando efeitos de “dependência do caminho” (*path dependence*). As práticas exigidas pelos sistemas estabelecem um fluxo definido, gerando estruturas de dados mais complexas e realidade dos jurisdicionados objetiva. Os efeitos positivos vão sendo validados, fortalecendo as decisões anteriores, ou seja, uma vez escolhido o caminho, torna-se difícil alterá-lo (Schreyogg & Sydow, 2011; Greener, 2005).

Pesquisas vêm sendo desenvolvidas com o propósito de mostrar como as práticas de padronização impactam nas estruturas das organizações e governos. O uso dos sistemas trouxe maior aprofundamento e uma análise mais cuidadosa das regras e princípios estabelecidos, permitindo o cruzamento de informações e dados (Reis; Dacorso & Tenório, 2015), aumentando a confiabilidade e a agilidade na realização de fiscalizações e auditorias (Poncetti & Carvalho, 2018), proporcionando mais transparência e cumprimento da legislação (Agostineto & Raupp, 2010) e resultando na melhor qualidade dos dados (Andersen, Henriksen, Medaglia, Danziger & Sannarnes, 2010). Como resposta, os governos buscam o desenvolvimento de sistemas para padronização das informações recebidas (Chiang & Liao, 2009).

Conforme a Constituição Federal (Artigo 165), os governos têm autonomia para a elaboração de seus instrumentos de planejamento orçamentário, os quais são materializados em 3, sendo eles PPA, LDO e LOA. O PPA se articula com a execução dos orçamentos anuais e instrumentos de controle, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para a administração pública, cuja vigência é por um período de 4 anos (Pares & Valle, 2007; Ferreira Filho, 2014; Cavalcante, 2007; Procopiuck, *et al*, 2007).

No contexto nacional, o PPA não se pauta por uma norma geral que define seu escopo e metodologias, deixando dúvidas e limitações quanto à sua utilização (Giacomoni, 2004). Como os TCs passam a coletar dados de planejamentos dos governos por meio eletrônico, e não há estrutura definida em norma geral, cada TC passa a propor uma estrutura de coleta de dados de planejamento para utilização em processos de fiscalização. Além disso, como não existe uma coordenação do processo de fiscalização pelos Tribunais de Contas (Lino & Aquino, 2018), não há uma padronização na estrutura dos dados.

Os sistemas de informação têm contribuído para transformações graduais nas instituições, mas a resistência à mudança é maior que as inovações trazidas pelas

padronizações tecnológicas, pois, mesmo que exijam a transparência, os próprios TCs não apresentam um bom desempenho (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009). Por outro lado, estudos mostram que, quanto mais antiga é uma obrigação de envio de informação, mais detalhada ela é, havendo, assim, mais integração e informatização (Aquino, Azevedo, Lino & Cardoso, 2016)

Pesquisas mostram que a padronização de práticas via sistemas de informação pode trazer benefícios para as organizações (Carvalho, 2019; Chiang & Liao, 2009; Dawes, 2008), mas são poucas as pesquisas que tratam das particularidades de como o envio de informações é feito e sobre os impactos causados no controle externo. A incerteza desses impactos nas organizações pode postergar a adoção de sistemas pelos TCs (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

As mudanças trazidas pelas padronizações das práticas pelos TCs podem fazer com que a adoção seja feita de forma cerimonial em virtude da falta de estrutura e de capacitação dos jurisdicionados (Aquino, *et al*, 2016). Cada Tribunal de Contas, como seus jurisdicionados, tem particularidades, o que pode interferir no grau de qualidade da auditoria (Lino & Aquino, 2018).

O relacionamento do Tribunal de Contas com o seus jurisdicionados, ao determinar o envio de documentos orçamentários e contábeis via softwares, pode tornar a realidade dos jurisdicionados objetiva, impondo uma nova estrutura e um novo modelo. O modelo imposto pode tornar a estrutura do modelo do planejamento rígida, afetando a adoção de modelos alternativos.

A pesquisa busca analisar os efeitos da coleta eletrônica de dados de planejamento público de prefeituras municipais por Tribunais de Contas (TC) sobre a estrutura de planejamento dos entes a eles jurisdicionados. Assim, a pesquisa tem como objetivo analisar qual é a estrutura adotada pelas Prefeituras para elaboração de PPA, considerando os efeitos das regras estabelecidas pelos TCs sobre o planejamento dos governos, o que poderia ser uma disfunção por alterar sua autonomia de planejamento local.

As pesquisas sobre tecnologia no setor público são relevantes, pois suas inovações podem transformar os órgãos públicos (Ghoneim, Irani & Sahraoui, 2011). Os achados também podem contribuir com o entendimento das diferenças entre os níveis de automação da coleta dos dados dos TCs com seus jurisdicionados e como essas diferenças interferem no desenvolvimento do plano plurianual. Nesse sentido, pode-se enfatizar a necessidade da criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC) para diminuir a heterogeneidade e padronizar a coleta de dados. A pesquisa também contribui como forma de aumentar a reflexão dos órgãos de controle para o estabelecimento de *layouts* de coleta de dados, visto que os dados coletados interferem na forma como a gestão e os fluxos de informação são desenvolvidos.

O artigo foi dividido em quatro partes. A primeira contém a revisão da literatura, apresentando discussões sobre os efeitos de estruturação via sistemas e a forma como ocorre a informatização nos TCs, além de discutir como é o planejamento orçamentário no Brasil. Em seguida, apresentam-se a metodologia de pesquisa, as análises dos resultados obtidos e as considerações finais.

2. REFERENCIAL

2.1. Efeitos de estruturação via sistemas

Existem correntes alternativas de pesquisa que discutem as formas como os sistemas estruturam as lógicas de ação dos autores. Uma primeira corrente discute, por meio de

processos de institucionalização, a construção e reconstrução de hábitos e rotinas. A segunda corrente discute que a estruturação ocorre por efeito de dependência do caminho, no qual as práticas são estabelecidas conforme um fluxo definido, tornando a mudança mais complexa por conta de o caminho já ter sido estabelecido e se tornando mais refinado. Em uma terceira visão, discute-se um conjunto de processos pelos quais as tecnologias e seus elementos se envolvem entre si, o que é denominado de processo de ampliação (Furstenau, Baiyere & Kliewer, 2019).

Institucionalização é um processo causado pela sociedade que incute mitos, regras e leis nas entidades para que elas sejam legítimas perante a sociedade, impondo práticas às organizações. Produtos, serviços, técnicas e políticas seguem essa lógica para aumentar sua sobrevivência e eficácia das práticas adquiridas (Meyer & Rowan, 1977). Essa lógica é cada vez mais garantida à medida que os processos se tornam parte de sua rotina, causando, conseqüentemente, uma persistência normativa ou cultural (Furstenau, Baiyere & Kliewer, 2019).

Cada região ou meio social nos quais os órgãos se encontram contém hábitos ou demandas específicas, o que gera sistemas paralelos entre si. Nesse cenário, os sistemas aumentaram em tamanho, sendo as incorporações graduais e relativamente independentes. Já no processo de ampliação, cada sistema contém seu padrão, porém, em alguns processos, ele é conectado, aumentando o nível de comprometimento um com o outro. Esses sistemas contêm alguns formatos de dados divergentes, o que deixa a conexão limitada (Furstenau, Baiyere & Kliewer, 2019).

A rigidez das rotinas estratégicas, organizacionais e comportamentais das organizações podem ser analisadas pelo efeito de “*path dependence*” ou “dependência do caminho”. Esse efeito discute que o caminho seguido por uma organização tem origem em um processo social moldado por escolhas que foi desencadeado por alguma regra ou cultura (Schreyogg & Sydow, 2011). Quanto mais essas regras são adotadas, mais eficientes e atraentes se tornam para outros possam segui-los (Norte, 1990).

É mais provável a ocorrência de efeitos de *path dependence* quando eles decorrem de grupos dependentes um do outro e contêm os mesmos interesses estruturais e culturais. Quanto maior a compatibilidade desses grupos, mais provável é o aumento de retornos crescentes (Greener, 2005), também conhecidos como processos de auto reforço ou *feedbacks* positivos (Pierson, 2000).

A formação do caminho é construída e reforçada por *feedbacks* positivos e autorreforçados (Dobusch & Schubler, 2013), construindo e definindo padrões e práticas a serem seguidas. Essas práticas ganham forças e removem a oposição com a influência da ideia dominante, aprisionando as ações a ponto de não dar lugar a outros interesses. Uma vez escolhido o caminho, torna-se difícil alterá-lo (Schreyogg & Sydow, 2011; Greener, 2005).

Além disso, adotar o caminho inicial proposto pode não causar dano, ou esse dano pode ser insignificante, mas não necessariamente é o caminho ideal ou o único, pois, mais tarde, pode ser reconhecido que um caminho alternativo traria melhores resultados. Entretanto, muitas vezes, não pode ser deixado sem algum custo (Liebowitz & Margolis, 1995).

2.2. Informatização dos Tribunais de Contas

O uso da tecnologia impacta nas organizações públicas, influenciando no modo como elas utilizam os meios eletrônicos para tornar as informações mais regulares. As administrações públicas devem investir em condições técnicas, materiais e culturais para

facilitar e influenciar na aplicação das tecnologias, melhorando a eficiência do setor público e tornando-o mais transparente (Bolívar, Perez & Hernandez, 2007).

Nas entidades públicas, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) são incorporadas na gestão por meio dos portais e-gov ou governo eletrônico, informatizando suas atividades internas e se comunicando com a sociedade (Pinho, 2008). A utilização desses portais para prestar contas visa trazer mais transparência, melhor fiscalização e cumprimento com as legislações (Agostineto & Raupp, 2010), qualidade dos dados e ganho na produtividade (Danziger & Andersen, 2002), tomada de decisão, planejamento (Andersen, et al, 2010), controle social (Aquino, Azevedo & Lino, 2016), além de impedir qualquer tipo de fraude com o dinheiro público (Antipova, 2018).

No Brasil, cabe ao Tribunal de Contas (TCs) auditar as contas e atos dos governos regionais e locais, necessitando acompanhamento das informações orçamentárias e contábeis. Em 1999, emergiu a demanda por mecanismos que facilitam a coleta dos dados e armazenamento, exigindo padrões complexos e detalhados e forçando os jurisdicionados a adequarem seus sistemas (Aquino, Azevedo & Lino, 2017).

Ademais, com o aumento de suas obrigações após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e devido às diferenças de recursos econômicos e tecnológicos que dificultavam a adaptação da modernização do sistema, foi criado o Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro (PROMOEX) (Rocha & Zuccolotto, 2017). Com isso, os TCs passaram a investir mais em softwares, internet banda larga e equipamentos de informática (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

Observou-se que o objetivo do Promoex foi cumprido durante seu período de vigência, pois os Tribunais de Contas alcançaram certa modernização, como aumento da troca de experiências entre TCs, investimento em tecnologia de informação e melhores práticas de gestão. Entretanto, ainda existem algumas deficiências, como a demora na apreciação dos processos de auditoria e a não realização de auditorias financeiras abrangentes (Silva & Mário, 2018). Além disso, por conta de os auditores dispensarem mais atenção à auditoria orçamentária, a auditoria financeira chega a ser episódica e incipiente (Azevedo & Lino, 2018).

Nos Tribunais de Contas, há diversidade em sua composição e atuação devido a rodízio, alocação de tarefas e automação da coleta de dados dos jurisdicionados, levando a diferentes níveis de aplicações da regularidade fiscal, financeira e contábil no Brasil. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) trabalham para diminuir a heterogeneidade, sendo esse um papel que seria de responsabilidade, se existente, do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC) (Lino & Aquino, 2018).

Com os sistemas utilizados pelos TCs, as auditorias passaram a abranger todos os processos das entidades públicas e o que antes era feito apenas por amostragem passou a trazer mais fidedignidade aos atos da gestão (Carvalho, 2019). A informatização trouxe mais agilidade na realização da auditoria, mais rigor às leis, pois, após a adoção de sistemas tecnológicos, os documentos de cada etapa são encaminhados e, se necessário, corrigidos a tempo, garantindo mais conformidade com as leis (Poncetti & Carvalho, 2018).

Os principais impactos do uso de sistemas de informação ocorrem no processo de prestação de contas entre o TC e os jurisdicionados. Nesse sentido, Reis, Dacorso e Tenório (2015) identificaram os pontos positivos desse uso, como a contribuição para eliminar a redundância e o retrabalho, além de permitir o cruzamento das informações, pois os dados estão em uma plataforma, não exigindo que o auditor faça uma busca pelos documentos.

Como todos os dados de todos os municípios se encontram depositados em plataformas, é possível ter um histórico e fazer comparações entre eles, o que aumenta a

confiabilidade nas análises de prestação de contas e contribui para melhorar a correção e a orientação para a aplicação de recursos. Ainda, isso permitiu mais agilidade no processo e faz com que o TC aumente cada vez mais suas perspectivas quanto a um trabalho fidedigno (Reis, Dacorso & Tenório, 2015).

No entanto, há uma tendência em enfatizar os pontos positivos e os padrões ideais do uso das TICs, pois os efeitos são, geralmente, antidemocráticos e desiguais (Danziger & Andersen, 2002). Alguns órgãos obrigados a adotarem práticas padronizadas podem não ter recursos digitais em disposição, como o observado por Agostineto e Raupp (2010). Para diminuir esse efeito, são necessárias ações do legislativo para efetivar as prestações de contas por meio dos portais.

Destacam-se como pontos negativos a omissão de informações e o cumprimento da legislação de forma vaga, mostrando uma ausência da cultura de accountability (Agostineto & Raupp, 2010). Além disso, o uso de tecnologia de informação aumenta o número de auditorias realizadas de forma remota, pois os auditores começam a utilizar os dados e os documentos enviados via sistemas, o que diminui a sensação de controle que os TCs exercem sobre os jurisdicionados, bem como diminui a confiança do auditado no processo de auditoria. Isso ocorre em virtude de as auditorias serem voltadas para a legalidade, havendo pouca atenção para a auditoria presencial (Azevedo & Lino, 2018).

A ampla utilização das TICs em órgãos públicos tem como efeito a padronização das práticas (Fomin & Keil, 2000) por meio de informatização de documentos, cujo fim é o de gerenciar, padronizar e digitalizar. Fica evidente que o principal objetivo do investimento do governo em tecnologia diz respeito à padronização de documentos oficiais, intercâmbio de dados e informações, o que influencia na eficiência do órgão público (Chiang & Liao, 2009).

Com isso, os TCs vão exigindo a informatização dos documentos e relatórios aos seus jurisdicionados. Por pressões isomórficas, ocorre um isomorfismo coercitivo, pois molda o formato de entrega dos dados. Isso causa uma ameaça ao governo local que perde a autonomia em virtude dos padrões e normas impostas pelo TCs. Entretanto, isso não significa que os processos estão sendo necessariamente padronizados, pois o modelo de contabilidade pode não estar sendo ajustado, mas apenas o envio dos dados para prestação de contas (Aquino, *et al*, 2016).

Mesmo com o isomorfismo, a informatização traz diferentes níveis de automação, pois cada TC pode desenvolver e atualizar seu sistema, causando diversidade entre as cortes. Essas diversidades mostram como a auditoria dos Tribunais de Contas podem explicar o desempenho dos seus jurisdicionados (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

2.3. Modelos de planejamento orçamentário no Brasil

É por meio dos processos de orçamento e planejamento que os governos são desafiados a determinar prioridades orçamentárias, sendo obrigados a exercer funções alocativas, de estabilização e distributivas, por isso o planejamento orçamentário tem se constituído no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos, sendo tanto de cunho político quanto econômico (Procopiuck, Machado, Rezende & Bessa 2007).

O planejamento orçamentário permite identificar os recursos disponíveis que serão aplicados seguindo as prioridades estabelecidas junto à política do gestor público. Quando elaborado de forma certa, o planejamento estimula o desenvolvimento, promovendo o bem-estar social, porém, se for elaborado de forma inconsistente, pode atrapalhar e inibir o desenvolvimento (Pires & Motta, 2006).

Fatores como crise do petróleo, dívida externa e inflação alta causaram esvaziamento da função do planejamento, sobretudo, a partir da década de 80 (Pares & Valle, 2007). O

cenário foi modificado a partir do resgate do planejamento, o que se deu com a Constituição Federal em 1988 (Giacomoni, 2004; Cavalcante, 2007). Após a promulgação da Constituição, com a introdução de novos instrumentos de planejamento, como o Plano plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), compatíveis com a Lei Orçamentária Anual (LOA), o planejamento recebeu um novo marco e impulsionamento (Silva & Amorim, 2012). A partir de então, deu-se início a uma nova fase do planejamento, em que o orçamento-programa passou a ser desenvolvido (Azevedo & Aquino, 2016)

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração Pública Federal, considerando-se o médio prazo para a promoção do desenvolvimento (Pares & Valle, 2007), não sendo avaliado apenas o orçamento, mas buscando elencar prioridades de cada região que possam ser viabilizadas por meio de outros recursos (Ferreira Filho, 2014).

Por meio do PPA, o plano passou a ser organizado a partir de problemas e demandas identificadas na sociedade (Paulo, 2019), devendo apresentar toda a atuação do governo estruturada na forma de um programa a fim de resolver algum problema e concretizar um objetivo específico (Portaria nº 42 de 1999). Essa mudança marcou o início da Reforma Gerencial do Orçamento (Barcelos & Calmon, 2014).

O país já demonstrava a tentativa de modernizar e privilegiar o planejamento orçamentário, estruturando o orçamento com base em programas. Entretanto, com a reforma gerencial do orçamento, buscaram-se mudanças na lógica do planejamento e da orçamentação. Essa mudança tornou o objetivo do planejamento voltado a resultados com a avaliação das carências, insatisfações e oportunidades na alocação de recursos (Barcelos & Calmon, 2014)

De acordo com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, o programa articula um conjunto de processos ou ações, sendo eles divididos em 3 tipos: Projetos, atividades ou operações especiais, que podem gerar produtos (bens e serviços) necessários para o alcance dos resultados esperados, tendo sido esses processos desenvolvidos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2012. Tais ferramentas trazem soluções de problemas identificados na sociedade, elegendo o “problema” como sendo o direcionador do planejamento, dado que esse deve propor programações orçamentárias para resolvê-los (Barcelos & Calmon, 2014).

O planejamento orçamentário considera a alocação de metas e indicadores materializados no PPA. As metas são os objetivos organizacionais do governo e suas estruturas programáticas possibilitam a discriminação orçamentaria dos bens e serviços (MTO, 1999). Já os indicadores são ferramentas úteis para revelar a situação atual das políticas públicas, permitindo o acompanhamento de sua evolução e criando condições para prover de esclarecimentos e dar suporte às decisões (MPOG, 2012).

Em que pese seus eventuais benefícios esperados, pesquisas têm apresentado falhas no processo de planejamento orçamentário por parte dos governos, pois não há uma padronização para a seleção das metas, cabendo a cada governo estabelecê-las localmente. Isso se deve à ausência de uma legislação infraconstitucional que permita distintas compreensões acerca dos instrumentos de planejamento (Amorim, Coelho & Leite, 2020) como também não há uma uniformização de interpretações das leis orçamentárias e da LRF. Assim, cada TC atua como uma entidade autônoma e essa autonomia é que leva a diferentes interpretações (Nunes, Marcelino & Silva, 2019).

A ausência de lei complementar que trate da organização do PPA torna desafiadora a interpretação de modo correto dos componentes devido à complexidade em trazer o planejamento às diversas realidades locais e capacidades fiscais. Essa ausência engloba desde adesões conceituais e ausência de relação coesa entre elementos até objetivos e ações (Oliveira & Ruiz, 2020).

Já é possível notar jurisdicionados se utilizando de indicadores e metas genéricas, com pouca ou nenhuma avaliação da eficiência dos programas e com baixa utilização das metas físicas e indicadores desenvolvidos no orçamento. Logo, o planejamento ainda não está sendo elaborado de forma efetiva. Programas e indicadores parecem ser mera peça formal, fazendo o planejamento parecer com uma rotina operacional (Azevedo & Aquino, 2016).

Esses resultados mostram a falta de eficiência com o controle interno, o que se à constante disparidade entre o atingimento de metas e os objetivos traçados pelo plano. Ademais, o governo não está executando o PPA conforme o esperado, bem como não vem justificando o motivo da não conformidade (Henrichs, Blanski & Oliveira, 2016).

O PPA foi sendo aperfeiçoado com o passar dos anos, ganhando elementos e estratégias para elaboração, porém ele não é seletivo e envolve todas as ações governamentais, fato que aproxima o PPA do orçamento, mas afasta de um plano estratégico, tendo uma carência na visão de longo prazo (Cunha, 2011). Giacomoni (2004) chama a atenção para a ausência de disposições interpretativas do texto constitucional que envolvem a PPA, bem como sobre a falta de normas metodológicas que expliquem as dúvidas, as dificuldades e as limitações na utilização do instrumento. Em síntese, esses argumentos mostram a carência de uma norma geral sobre o escopo do PPA.

Além disso, há certa carência quanto à utilização das ferramentas gerenciais, além do desinteresse dos gestores em analisá-las (Santos & Silva, 2014). Logo, o plano somente será efetivo e suficiente se ele for acompanhado e atualizado em seu andamento, principalmente, nos tempos em que o poder público deter cada vez menos recursos, necessitando, portanto, de melhores ações (Cargnin, 2007).

O PPA jamais foi utilizado na forma pretendida e nem alcançado o seu potencial, pois verifica-se falta de atenção por parte dos órgãos que deveriam promover o controle do orçamento. Isso decorre das reformas realizadas nas últimas décadas que enfraqueceram o controle a médio e longo prazo, focando no curto prazo para privilegiar o controle fiscal (Zuccolotto, Azevedo & Pigatto, 2020).

Assim, há necessidades de se reavaliar a metodologia utilizada para a elaboração do PPA, como também as informações que o alicerçam. Na pesquisa de Pugliarussi, Nossa e Lopes, (2005), verificou-se que o programa não trouxe mudanças significativas no desempenho do orçamento. Os autores apontam que o comportamento dos indicadores de execução de despesa e dos indicadores de execução financeira não sofreram mudanças significativas, podendo isso decorrer da inexperiência dos administradores na utilização de ferramentas a médio e longo prazo (Pugliarussi, Nossa & Lopes, 2005).

Mesmo quando há recomendações da corte de contas quanto à falta de efetividade das metas e objetivos traçados no PPA, os governos podem ter dificuldades em acatar as recomendações e, assim, deixam de executar o plano conforme o molde estabelecido (Henrichs, Blanski & Oliveira, 2016), o que torna o uso do planejamento orçamentário, na maioria das vezes, um processo formal, técnico, preditivo, rígido e cerimonial (Amorim, Coelho & Leite, 2020).

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas. Na primeira etapa, a partir de uma leitura da legislação e da literatura, a estrutura de planejamento referente ao PPA foi organizada em planilhas para servir como instrumento de análise das informações. Para a análise, foi organizada uma estrutura de análise de modo que o PPA pudesse ser apresentado em dois blocos: (i) estrutura tradicional; e (ii) estrutura contemporânea (Tabela 1).

Tabela 1

Modelos de planejamento tradicional e contemporâneo

Itens	Definição	Modelo	
		Tradicional	Contemporâneo
Programa Governamental	Qualquer intervenção conduzida pelos órgãos e entidades governamentais para superar um problema específico.	Sim	Sim
Ação Governamental	Garante a efetividade do Programa, gerando ou não um produto. Essas ações são divididas em 3 tipos: Projetos, Atividades ou Operações Especiais.	Sim	Não
Produtos (associados às ações)	Bens ou serviços produzidos por meio das ações na busca por concretizar os resultados que o programa pretende alcançar.	Sim	Não
Indicadores Não Orçamentários (associados aos programas)	São indicadores não orçamentários como meio de avaliar os resultados esperados dos programas.	Sim	Sim
Iniciativas (orçamentárias ou não orçamentárias)	Garantem a efetividade do Programa. São uma descaracterização da ação, podendo ser não orçamentárias. Elas não necessariamente têm valor alocado e são executadas por uma ou várias ações na LOA.	Não	Sim
Modelo de apresentação temporal	Verifica se o modelo da PPA é apresentado em bloco, informando os valores, indicadores e metas conjunta ou é apresentado separadamente para cada ano.	Detalha os 4 anos	Em bloco

Fonte: Elaborado pelos autores

No modelo tradicional, os programas e ações fazem parte tanto do PPA quanto da LOA, ou seja, há uma ligação direta entre PPA e LOA por meio de programas e ações. Já no contemporâneo, o PPA não detém ações e inclui iniciativas que são executadas por meio de uma ou várias ações do LOA. Já no modelo contemporâneo, não há mais ações, sendo ele é voltado para a gestão por resultados e ao acompanhamento, levando-se em conta as metas e indicadores.

Na atual pesquisa, para classificação dos PPA entre contemporâneos e tradicionais, verificou-se que há modelos mistos, pois compreendem ações e iniciativas. No entanto, fica como critério de classificação predominante o modelo de apresentação temporal. No modelo contemporâneo, as metas, os indicadores e os valores são alocados em bloco, detalhando separadamente apenas o primeiro ano de vigência do PPA, enquanto o tradicional é, a cada ano, detalhado separadamente.

Na segunda etapa, a partir da classificação adotada para os planejamentos, os dados foram coletados nas seguintes fontes de informação: Sites dos Tribunais de Contas estaduais (TCE) e municipais (TCM) e Portais de transparência de alguns municípios selecionados aleatoriamente.

Os dados registrados com relação aos TC foram: (i) nome do sistema do Tribunal; (ii) ano da informatização da coleta de dados de planejamento pelo TC; (iii) ocorrência ou não de mudanças na estrutura de coleta de dados de planejamento. Com relação ao PPA dos governos, foi analisado o layout, verificando-se: (i) presença de ações governamentais; (ii)

produto da ação; (iii) programa governamental; (iv) indicadores não orçamentários; (v) iniciativas; (vi) modelo do PPA.

Como algumas informações não estavam disponíveis nas análises dos portais dos Tribunais de contas, para complementar os dados, foi enviado e-mail aos TCs ou mensagem pelo sistema de informação ao cidadão, solicitando as seguintes informações: (i) dados do planejamento orçamentário dos jurisdicionados (PPA) são coletados eletronicamente pelo Tribunal de Contas? (ii) Caso sejam coletados, é possível indicar o caminho ou fornecer acesso à documentação sobre a estrutura dos dados exigidos para o envio ao TC? (iii) É possível informar em qual foi o ano teve início a coleta desses dados de planejamento orçamentário?

O período da coleta dos dados compreendeu os meses de maio e junho de 2020. Dos 33 Tribunais de contas no país que iriam compor a amostra, foram excluídos o TCU, TC-DF e os dois Tribunais de contas municipais. A justificativa é que esses TCs já têm acesso direto aos documentos para a realização da auditoria. Assim, do total da amostra, restaram para a análise 29 Tribunais de Contas, sendo 20 Tribunais de Contas estaduais e municipais, 03 Tribunais de Contas apenas dos municípios e 03 apenas estaduais.

As análises foram realizadas de forma descritiva, pois foram observados o modelo e a estrutura dos layouts dos TCs, que é a forma de padronização da coleta de informações desses TCs em conjunto com os jurisdicionados. Também foram analisados os relatórios do PPA dos estados com o fim de comparar a estrutura para verificar se os tribunais influenciam na elaboração do plano dos municípios, enquanto os estados teriam mais autonomia para a sua elaboração. Além de analisar as estruturas, buscaram-se os nomes sistemas e datas do início da coleta via sistemas com o intuito de verificar se o tribunal contém informatização e como ela é operacionalizada.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise foi realizada em duas partes. A primeira apresenta como é realizada a informatização para a coleta de dados pelos Tribunais de Contas e, em seguida, discute-se como a padronização das práticas pelos TCs influencia o planejamento dos jurisdicionados.

Informatização da coleta de dados de planejamento por Tribunais de Contas

Dos 29 TCs analisados, 03 (10,34%) são Tribunais de Contas que atuam apenas com a fiscalização de estados (TCE/BA, TCE/GO e TCE/PA). Nesses casos, os TCs não recolhem os dados do PPA por meio de sistemas, pois eles têm acesso à base de dados da contabilidade e planejamento orçamentário do Estado.

Conforme informado pela ouvidoria do TCE/BA, o estado segue o *layout* de relatório gerado pela Secretaria da Fazenda. O próprio Tribunal informa ter esse acesso desde 2006, cuja finalidade é a fiscalização das contas. Já o TCE/GO informou que o órgão não conta com um processo formal de coleta de dados, tampouco a disponibilização e armazenamento dos dados por forma eletrônica. Esses Tribunais ainda auditam de forma tradicional, trabalhando com arquivos em PDF e analisando os dados por amostragem.

Do total da amostra pesquisada, 06 Tribunais (20,68%) não contam com sistemas de informatização de dados do PPA, sendo eles TCE/AC, TCE/AP, TCE/CE, TCE/RS, TCE/RO e TCE/RR. Para a fiscalização, esses tribunais utilizam arquivos em PDF que são encaminhados para o Tribunal sem padronização. O TCE/RR, o TCE/RS, o TCE/AP e o TCE/AC utilizam um sistema para recebimento dos arquivos que tratam das leis, porém o recebimento dos dados detalhados é feito em forma de PDF. Conforme Aquino, Azevedo e

Lino (2016), o uso de PDF não é uma forma de automação, já que o auditor tem que buscar as informações no arquivo para completar a auditoria dada a inexistência de informações que permitam automatização de rotinas de análise. O uso dos sistemas informatizados poderia ajudar esses TCs a emitirem alertas aos jurisdicionados quando não atendida as regras, além de gerar relatórios para apresentar a situação orçamentária aos jurisdicionados e disponibilizar informações para controle social (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

Um caso interessante foi verificado em que, apesar de existirem normas que exigem, desde 2013, a transferência dos dados, a regra não é seguida pelos municípios, como informado pelo próprio Tribunal de Contas em contato estabelecido (TCE-AC). Nesse caso, nem todos os PPAs e LOAs dos 22 municípios estão disponibilizando as informações. Isso traz *insights* interessantes para pesquisas, pois, ao se observarem externamente os processos, a conclusão que se chega é que o processo está em andamento.

Já o TCE/RO informou que não solicita dados estruturados de planejamento orçamentário, mas solicita o envio apenas de leis aprovadas. Além disso, por meio do sistema de informação ao cidadão (SIC), foi esclarecido que “*as leis são encaminhadas pelos municípios por meio do protocolo, sendo digitalizadas e encaminhadas à equipe técnica para subsidiar as instruções dos processos de contas*”. Logo, presume-se que o referido TC realiza a fiscalização de forma tradicional, pois os dados de planejamento orçamentário dos jurisdicionados ainda é feito em formato de papel, necessitando de digitalização para o envio e conclusão da auditoria.

O TCE/AP foi o único dos Tribunais de Contas contatado a informar que a coleta de dados de planejamento será realizada futuramente quando o sistema AUDICONTAS for finalizado. Nesse sentido, o Tribunal informa que, a partir de 2022, será possível a informatização das práticas.

A padronização da coleta de dados de planejamentos pelos Tribunais de Contas teve início em 2002, sendo inicialmente implantada pelo TCE/RJ por meio do SIGFIS, no qual os jurisdicionados informam dados do PPA e o orçamento anual. Os dados do PPA solicitados pelo Tribunal compreendem: início e fim da vigência, número e data da lei, bem como dados dos programas como código, denominação, objetivo e valores.

Como também, o TCE/MG, por meio do sistema SIACE, desenvolvido em parceria com a UFMG em 2002, buscou viabilizar a produtividade na realização das suas atividades, visando um sistema para promover a coleta e o armazenamento dos dados. O sistema foi alterado para o SICOM em 2011, porém, apenas a partir da Instrução Normativa Nº 04/2016, começaram a ser consideradas as informações encaminhadas para efeito de prestação de contas (Camargo Junior & Santos, 2017), o que foi seguido pelos Tribunais TCE/SC, TCE/TO, TCE/PI, TCE/MT, TCM/GO e TCE/SP ainda na primeira década de 2000. O restante dos tribunais passou a adotar o sistema em seguida, com exceção do TCE/SE, que informatizou os serviços apenas no ano de 2017. Devido a fatores históricos, legais e de avanços tecnológicos, os sistemas de coleta de dados foram adotados em tempos diferentes daquele de outros TCs (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

A informatização do controle externo começou por volta de 1994 pelo TCE/SC (Aquino, Azevedo & Lino, 2016), mas os dados de planejamento foram incluídos apenas em 2005 pelo referido Tribunal. Já o TCE/ES (pelo sistema Sisaud) e o TCE/PR (pelo sistema SIM-AM) iniciaram a informatização da coleta de dados no ano de 2002, porém os dados relativos ao PPA foram introduzidos no ano de 2013, ou seja, após 11 anos. Em relação à coleta de forma informatizada do planejamento PPA, entende-se que ela ocorre de forma mais atrasada do que as informações contábeis e fiscais, o que se deve aos incentivos e ao foco do governo no curto prazo, com ênfase na área fiscal e de arrecadação

Tabela 2

Informatização de coleta de dados de TCs

TCE/ TCM	UF	Fiscalização: (E) Estados (M) Municípios (E/M) Estados / Municípios	Sistema utilizado pelo Tribunal	Ano da informatização da coleta de dados de planejamento pelo TC/ (Municípios)	Houve mudança na estrutura da coleta de dados de planejamento pelo TC? (Não) (Sim- informar ano)
TCE	AC	E/M	E-LEGIS	PDF	PDF
TCE	AL	E/M	SICAP	2010	Não
TCE	AP	E/M	AUDICONTAS	PDF	PDF
TCE	AM	E/M	E-Contas	2016	Não
TCE	BA	E	PrestContas	-	-
TCM	BA	M	SIGA Captura	2010	Não
TCE	CE	E/M*	Sistema SIM	PDF	PDF
TCE	ES	E/M	Cidades Web	2013	Não
TCE	GO	E	PPA-LOA / SICOM	-	-
TCM	GO	M	SICOM	2009	Não
TCE	MA	E/M	SAE	2014	Não
TCE	MT	E/M	APLIC	2008	Não
TCE	MS	E/M	E-CONTAS	2015	Não
TCE	MG	E/M	SICOM - Planejamento	2002	2011
TCE	PA	E	E-Jurisdicionado	-	-
TCM	PA	M	SPE	2015	Não
TCE	PB	E/M	TRAMITA	2010	Não
TCE	PR	E/M	SIM-AM	2013	Não
TCE	PE	E/M	SAGRES	2011	Não
TCE	PI	E/M	SAGRES	2007	Não
TCE	RJ	E/M	SIGFIS	2002	Não
TCE	RN	E/M	SIAI	2016	2017
TCE	RS	E/M	SIAPC	PDF	PDF
TCE	RO	E/M	SIGAP – Contábil	PDF	PDF
TCE	RR	E/M	E-LEGIS	PDF	PDF
TCE	SC	E/M	E-Sfinge	2005	Não
TCE	SE	E/M	SAGRES	2017	Não
TCE	TO	E/M	SICAP	2007	Não
TCE	SP	E/M	AUDESP	2009	Não

Fonte: Dados da pesquisa.

Poucos casos de Tribunais de Contas que já contavam com coleta de dados de planejamento informatizada alteraram sua estrutura, o que demonstra a dificuldade nesse tipo de mudança. Nesse caso, foram localizados o TCE/RN, que coletava as informações via sistema em PDF em 2016, tendo sido incluído, a partir de 2017, o formato XML, e o TCE/MG, que substituiu o sistema pelo SICOM em 2011.

Quando os Tribunais de Contas estão inseridos em um contexto favorável, a informatização ocorre de forma mais imediata do que em outros. A justificativa seria a ausência de resistência interna, líderes apoiadores do desenvolvimento de tecnologias e baixa relação entre auditores e jurisdicionados. Por outro lado, em contextos desfavoráveis, destacam-se: falta de um líder patrocinador, conflitos na equipe de TI, presença forte de associação de municípios resististes à informatização (Aquino, Azevedo & Lino, 2016).

A transparência sobre como se dá o uso das informações de planejamento é baixa. A pesquisa analisou que alguns TCs demonstram de forma transparente, em seu site, como é realizado a fiscalização por meio dos sistemas. O TCE/SP, por exemplo, emite alerta aos jurisdicionados quando não são atingidas as metas de planejamento, sobretudo, em relação ao acompanhamento fiscal (associado à LDO). Assim, os governos devem justificar o não atendimento das metas por meio do Relatório de atividades, no qual as prefeituras prestam contas anualmente sobre o planejamento do ano anterior.

Já o TCE/AC também abre possibilidade para retificação, emitindo alerta aos jurisdicionados para que eles se alinhem e retifiquem os erros. Os Tribunais TCE/BA, TCE/GO e TCM/GO emitem alerta para os jurisdicionados que passam dos limites legais estabelecidos para saúde, educação e gasto com pessoal. Entretanto, não foi possível localizar, no site, se é solicitado o relatório de atividades dos municípios.

No geral, todos os TCs que optaram pela informatização disponibilizam o layout para consulta nos respectivos sites, evidenciando quais são as informações requeridas para a padronização das práticas. Os dados exigidos variam em: programas, ações, indicadores, indicadores não orçamentários, metas, produtos da ação, data de início e fim da vigência, número e data da lei, códigos dos programas, objetivo e valor.

A padronização dos Tribunais de Contas na coleta de dados de planejamento

Neste tópico, são analisadas as informações e as formas de coleta de dados de planejamento pelos Tribunais de Contas e como a padronização das práticas interfere na forma da elaboração do planejamento com o intuito de responder à problemática da pesquisa.

A Tabela 3 evidencia os estados/municípios que realizaram a mudança do modelo de coleta de dados do PPA, saindo do modelo tradicional para o contemporâneo. Na amostra da pesquisa, há 29 Tribunais de Contas e, desse total, 6 (20,68%) não padronizaram a informação por meio de sistemas, não procedendo à informatização os outros 23 tribunais.

Dentre os informatizados, são 17 os Tribunais de Contas estaduais que fiscalizam as contas, tanto do estado quanto dos municípios, além de 03 Tribunais que fiscalizam apenas em âmbito municipal e outros 03, apenas em âmbito estadual. Além disso, 02 Tribunais (6,89%), o TCE/MS e TCE/PR, não padronizam as iniciativas, podendo conter ou não iniciativas em seus relatórios.

Observa-se que a maioria dos governos estaduais utilizam o modelo contemporâneo e apenas 8 estados (AP, MA, MG, PI, RJ, RO, TO e GO) ainda não substituíram o modelo do planejamento tradicional pelo modelo contemporâneo. Ainda que o TCE/PA exija o envio por sistemas de forma contemporânea, em uma pesquisa realizada no Estado do Pará, Henrichs, Blanski e Oliveira (2016) concluíram que, mesmo com a determinação do Tribunal de Contas em relação às práticas inadequadas, falta de eficiência com o controle interno e a constante disparidade entre o atingimento das metas e os objetivos traçados no plano, o governo ainda não executa o PPA nos moldes planejados, como também não justifica o descumprimento.

Esse fato aponta que governos podem demonstrar dificuldades em acatar as recomendações e deixam de executar o plano conforme o modelo estabelecido (Henrichs, Blanski & Oliveira, 2016), fazendo o PPA um instrumento elaborado de forma cerimonial (Azevedo & Aquino, 2017).

Tabela 3

Modelos de planejamento (PPA) - Governos com informatização na coleta de dados

TCE / TCM	E/M	Ação	Produto	Programa	Indicadores não orçamentários	Iniciativas	Modelo de PPA	Diferença modelos
TCE/BA	E	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	
TCM/BA	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	
TCE/GO	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	tradicional	
TCM/GO	M	Sim	Sim	Sim	Não	Não	tradicional	
TCE/PA	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	
TCM/PA	M	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	
TCE/AL*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Tradicional	
TCE/AM*	E	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Contemporâneo	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	
TCE/ES*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/MA*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/MT*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Tradicional	
TCE/MS*	E	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Não	Sim	Não	Não padronizado	Tradicional	
TCE/MG*	E	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Tradicional	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/PB*	E	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/PR*	E	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não padronizado	Tradicional	
TCE/PE*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	
TCE/PI*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
	M	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/RJ*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/RN*	E	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/SC*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/SE*	E	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Tradicional	
TCE/TO*	E	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Tradicional	
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	
TCE/SP*	E	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Contemporâneo	Diferente
	M	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Tradicional	

Nota. (*) O mesmo Tribunal de Contas fiscaliza tanto o Governo Estadual quanto os municípios.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Dos 17 Tribunais de Contas que fiscalizam tanto o estado quanto os municípios de forma informatizada, em 10 TCs (58,82%), há diferença na estrutura do relatório do PPA dos municípios se comparados com os relatórios dos estados. Nesses casos, os estados mudaram o modelo de planejamento para o contemporâneo, porém os municípios

continuaram a elaborar o PPA de forma tradicional por conta do layout de coleta de dados dos TCs que exigem o envio dos dados no modelo tradicional.

Se os Tribunais de Contas estão coletando de forma tradicional, os governos municipais não têm muita escolha, pois os sistemas de coleta estruturam a forma como o planejamento é desenvolvido, impossibilitando que os municípios se dissociem do que é imposto por ele, enquanto os governos dos estados, por não contarem com essa informatização na coleta, têm maior flexibilidade na elaboração do planejamento. Ademais, apenas quatro TCs que analisam contas municipais (AM, PE, BA e PA) mudaram para o contemporâneo.

Pelo fato de terem alto grau de relacionamento com os TCs e necessitarem deles para a legitimação das práticas, os jurisdicionados estão sujeitos ao efeito de *path dependence* (Dobusch & Schubler, 2013). Isso ocorre devido aos feedbacks positivos do uso de sistemas enviados pelos críticos e pela literatura fazerem a dissociação de o que é colocado poderia prejudicar a aprovação das contas.

Liebowitz e Margolis (1995), em sua pesquisa, previram resultados possíveis de eficiência em um processo que exhibe dependência do caminho. Pode-se citar como exemplo o seguinte: mesmo quando a dependência do caminho, no início, não apresenta nenhum dano à instituição, com o passar do tempo, pode ser percebido que outro caminho poderia trazer resultados melhores.

O que se percebe em relação aos sistemas informatizados dos TCs é que eles se desenvolvem e crescem de forma paralela, pois eles aumentaram em tamanho e incorporação gradual e são relativamente independentes (Furstenau, Baiyere & Kliwer, 2019). Mas, com relação aos sistemas dos Tribunais de Contas e os jurisdicionados, observam-se possíveis dois processos nos quais sistemas individuais são incorporados às infraestruturas digitais.

Primeiramente, é que ocorre um processo competitivo, pois os sistemas dos TCs competem com os sistemas dos municípios, impondo uma estrutura e padronização das práticas, logo o ganho de um sistema representa a perda de outro. Em segundo lugar, por ser um processo de ampliação no qual os sistemas dos TCs e dos jurisdicionados estabelecem algumas conexões, aumenta, assim, o nível de comprometimento de ambos os sistemas. Esse atrelamento é limitado, haja vista os inúmeros formatos, padrões e dados que limitam a conexão (Furstenau, Baiyere & Kliwer, 2019).

Com base na análise, observa-se que os estados que contam com Tribunais separados tendem a manter o mesmo modelo, o que mostra a possibilidade de o Tribunal Estadual influenciar na forma de coleta dos Tribunais Municipais. Além disso, dos 04 TCM no quais ocorreram mudanças na estrutura da coleta, 02 são Tribunais de Contas municipais separados dos Tribunais Estaduais.

O uso das tecnologias de TI resulta em muitas modificações de comportamentos e estruturas, sendo muito provável que as mudanças ocorram de forma generalizadas, sutis e atrasadas no tempo (Danziger & Andersen, 2002). As inovações trazidas pelas tecnologias continuam moldando o ambiente de informações governamentais e é inevitável essa interação, além de que a gestão pública continuará a fornecer um campo dinâmico para aprendizado (Dawes, 2008).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os efeitos dos sistemas de coletas de dados de Tribunais de Contas sobre o planejamento orçamentário dos municípios, a presente pesquisa traz evidências de que os municípios jurisdicionados são impactados pela estrutura de coleta de dados, ocasionando

efeito de dependência do caminho. O planejamento orçamentário elaborado no PPA não tem um escopo definido em legislação. Um primeiro modelo elaborado nacionalmente (chamado de tradicional na pesquisa) começou a ser alterado por alguns Governos Estaduais, que passaram a adotar um modelo chamado de contemporâneo.

Dos 17 Tribunais de Contas que fiscalizam tanto o estado quanto os municípios de forma informatizada, há, em 10 TCs (58,82%), diferença na estrutura entre o relatório do PPA dos municípios e os relatórios dos estados. Nesses casos, os estados mudaram o modelo de planejamento para o contemporâneo, porém os municípios continuaram a elaborar o PPA de forma tradicional. Nesse sentido, aproximadamente, 80% dos tribunais de contas informatizam os dados de forma tradicional.

Essa mudança do modelo tradicional da elaboração do PPA para o contemporâneo ocorreu com mais facilidade nos Jurisdicionados de entes estaduais, pois os TCs não coletam esses dados de forma padronizada por terem acesso direto aos dados. Assim, eles têm maior independência e autonomia na elaboração de seus instrumentos de planejamento orçamentário, conforme o instituído na Constituição Federal (Artigo 165).

Nesse cenário, os municípios têm que manter suas estruturas tradicionais para que possam processar a transmissão dos dados ao TC ao qual são jurisdicionados, tendo menor flexibilidade no planejamento. Isso ocorre, pois os dados devem ser estruturados no mesmo formato aceito pelos Tribunais de Contas para que sejam considerados válidos e aceitos.

O modelo contemporâneo é voltado para a gestão por resultados, acompanhamento por meio de metas e indicadores e formação de programas elaborados a partir da perspectiva do cidadão e não das estruturas organizacionais. Assim, esse modelo utiliza instrumentos metodológicos simples e didáticos para abordar as situações problema e construir as medidas de tratamento (Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019). No modelo tradicional, o PPA tem vínculo direto com a LOA, pois as ações e os programas são mútuos; já no modelo contemporâneo, a ligação é feita apenas pelos programas, pois as ações são trocadas por iniciativas que podem ter uma ou várias ações do LOA.

Destaca-se que existem normas que exigem, desde 2013, a transferência dos dados, não sendo a regra seguida pelos municípios, pois, no caso do TCE-AC, nem todos os PPAs e LOAs dos 22 municípios estão disponibilizando as informações, o que demonstra que o processo de informatização das informações no Brasil ainda está em processo de desenvolvimento.

O resultado contribui com a discussão sobre a necessidade de criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), pois o conselho atuaria para diminuir a heterogeneidade entre os TCs, podendo padronizar a coleta para todos os jurisdicionados, compreendendo-se o meio em que eles estão inseridos.

É sugerido analisar como ocorrem os processos de incorporação às infraestruturas digitais dos Tribunais de Contas, abrangendo todo o sistema para a coleta de dados, não apenas os do Plano Plurianual a fim de verificar se a padronização desses dados também interfere na forma de elaboração e na autonomia dos jurisdicionados.

Na pesquisa, foi possível observar que os estados que contam com TCs separados, há uma tendência em manter modelos iguais, evidenciando a possibilidade de o Tribunal de Contas Estadual influenciar na forma de coleta dos Tribunais de Contas Municipais. Diante disso, sugere-se aprofundar a discussão sobre o fato de que os Tribunais Estaduais podem ou não influenciar os Tribunais Municipais.

REFERÊNCIAS

Agostineto, R. C; Raupp, F. M. (2010). Prestação de Contas por meio de portais eletrônicos: Um estudo em Câmaras Municipais da grande Florianópolis. *Revista Universo Contábil*, 6(3), 64-79. DOI: 10.4270/ruc.20106.

Amorim, I. T; Coelho, F. S; Leite, L. Q. (2020). O plano plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: Uma análise do Governo Federal e uma ilustração de um caso estadual (RS), cap. 2. In: Lima, L. L; Papi, L. P. Planejamento e Políticas Públicas. Intencionalidades, Processos e Resultados. Porto Alegre: Ed. *Jacarta*.

Andersen, K. N; Henriksen, H. Z; Medaglia, R; Danziger, J. N; Sannarnes, M. K; Enemærke, M. (2010). Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of Egovernment (2003–2009). *International Journal of Public Administration*, 33(11), 564–579. DOI: 10.1080/01900692.2010.517724.

Antipova, T. (2018). “Using blockchain technology for government auditing,” Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI), Cáceres, 2018, pp 1–6. DOI: 10.23919/CISTI.2018.8399439.

Aquino, A. C. B. DE; Azevedo, R. R. DE; Lino, A. F. (2016). Isomorfismo, Tribunais de Contas e a automatização da coleta de dados de municípios. *Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. Anais...São Paulo: USP.

Aquino, A. C. B. de, Azevedo, R. R. de, Lino, A. F., & Cardoso, R. L. (2017). O Efeito dos Tribunais de Contas nos Sistemas de Informação de Municípios. In *XVII Congresso USP de Contabilidade*. São Paulo/SP.

Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 26, 63–76. DOI: 10.11606/rco.v10i26.111202.

Azevedo, R. R. de, & Aquino, A. C. B. de. (2017). Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo e sua consequência para a accountability. In *2o Congresso UFU de Contabilidade* (pp. 1–18). Uberlândia / MG: Universidade Federal de Uberlândia.

Barcelos, C. L. K., & Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 159–181. DOI: 10.1590/S0034-76122014000100007.

Bolivar, M. P. R; Perez, C; Hernandez, A. M. (2007). E-Government and Public Financial Reporting: The Case of Spanish Regional Governments. *The American Review of Public Administration*, 37(2), 142–177. DOI: 10.1177/0275074006293193.

BRASIL. (1988). [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 maio. 2020.

BRASIL. (1999). Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000: *Manual Técnico de Orçamento* (MTO, 1999). - Brasília, Imprensa Nacional.

BRASIL. (1999). *Secretaria da Receita Federal. Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências*. Portaria n. 42 de 14 de março de 1999. Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília. Legislação Federal e marginalia.

Camargo Junior, P. G. N; Santos, M. S. (2017). A fiscalização do TCE/MG na administração pública através do sistema informatizado de conta dos municípios. 2º congresso de contabilidade UFU. Anais... Uberlândia: UFU.

Cargnin, A. P. (2007). A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. *I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território*. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA.

Carvalho, L. D. R. (2019). A importância da auditoria pública informatizada de contas (APLIC) no controle do patrimônio público. in: *I jornada científica da fapan 9º ciclo científico*, p. 18, 2019, Cáceres. Anais... FAPAN.

Cavalcante, P. L. (2007). O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 58(2), 129-150. DOI: 10.21874/rsp.v58i2.168.

Chiang, L; Liao, C. (2009). The influence of digital standardization on administrative efficiency in e-government: A view of standards development organizations. *Systems Research and Behavioral Science*, 26(4), 455–468. DOI: 10.1002/sres.946.

Cunha, C. G. S da. (2011). *O plano plurianual como instrumento de planejamento e gestão*. 2011. 69 f. Dissertação (Graduação em Administração Pública Contemporânea) – Curso de Especialização em Administração Pública contemporânea, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Danziger, J. N; Andersen, K. V. (2002). The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International journal of Public Administration*. 25(5), 591-627. DOI: 10.1081/PAD-120003292.

Dawes, S. S. (2008). The evolution and continuing challenges of E-governance. *Public Administration Review*, 68. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x.

Dobusch, L, Schüßler, E. (2013). Theorizing path dependence: A review of positive feedback mechanisms in technology markets, regional clusters, and organizations. *Industrial and Corporate Change*, 22(3), 617–647. DOI: 10.1093/icc/dts029.

Ferreira Filho, W. R. (2014). A importância do Plano Plurianual Participativo na gestão pública. *Revista Controle: Doutrina e Artigos*, Ceará, 12(2),147-164.

Fomin, V; Keil, T. (2000). Standardization: bridging the gap between economic and social theory. *In the Proceedings of the 21st International Conference on Information Systems (ICIS 2000)* Brisbane, Australia, p. 206-217. DOI: 10.5555/359640.359745?download=true.

Furstenau, D; Baiyere, A; Kliewer, N. (2019). A dynamic model of embeddedness in digital infrastructures. *Information Systems Research*, 30(4), 1319–1342. DOI: 10.1287/isre.2019.0864.

Giacomoni, J. (2004). Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 38(1).

Ghoneim, A., Irani, Z., & Sahraoui, S. (2011). Guest Editorial. *European Journal of Information Systems*, 20(3), 303–307. DOI: 10.1057/ejis.2011.6.

Greener, I. (2005). The potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, 25(1), 62-72. DOI: 10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x.

Henrichs, J. A; Blanski, M. B. S; Oliveira, A. G. (2016). A evolução do controle e avaliação do Plano Plurianual no governo do estado do paraná no período de 2007 a 2012: Determina es e recomenda es do controle externo. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, João Pessoa, 6(2), 153-187.

Lewis, A. C., Neiberline, C., & Steinhoff, J. C. (2014). Digital auditing: Modernizing the Government Financial Statement Audit Approach. *Journal of Government Financial Management*, 63(1), 32–37.

Liebowitz, S; Margolis, S. (1995). Path Dependence, Lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 205-226.

Lino, A. F. Aquino, A. C. B. (2018). A Diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. *Revista contabilidade & finanças*, São Paulo, 29(76), 26-40. DOI: 10.1590/1808-057x201803640.

Loureiro, M. R; Teixeira, M. A. C; Moraes, T. C. (2009). Democratiza o e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administra o Pública*, 43(4), 739–772. DOI: 10.1590/S0034-76122009000400002.

Meyer, J. W; Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. DOI: 10.1086/226550.

MPOG. (2012). Indicadores: Orienta es Básicas Aplicadas   Gestão Pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: *Cambridge University Press*.

Nunes, S. P. P; Marcelino, G. F; Silva, C. A. T. (2019). Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 13(145151). DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151.

Oliveira, J. H. A; Ruiz, K. P. B. (2020). Densidade tática estrutural dos planos plurianuais municipais na região metropolitana de porto alegre: Análise a partir dos programas de assistência social. Cap. 7. In: Lima, L. L; Papi, L. P. Planejamento e Políticas Públicas. Intencionalidades, Processos e Resultados. Porto Alegre: Ed. *Jacarta*.

Pagliarussi, M. S; Nossa, V; Lopes, V. A. (2005). A influência do Plano Plurianual nos indicadores de execução: Um estudo exploratório na prefeitura de vitória. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, 12(3), 29-45. DOI: 10.5700/issn.2177-8736.rege.2005.36524.

Pares, A.; Valle, B. (2007). A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Giacomoni, J; Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental*, Brasília, 1, 229-270.

Paulo, L. F. (2019). Extinção do Plano Plurianual é retrocesso: A intrigante incoerência escondida no Plano Mais Brasil. *Folha de São Paulo*, 26 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/11/extincao-do-planoplurianual-e-retrocesso.shtml>>. acesso em: 19 jun., 2020.

Pierson, P. (2000). 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics'. *American Political Science Review*, 94(2), 251-67. DOI: 10.2307/2586011.

Pinho, J. A. G. de. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 42(3), 471-493. DOI: 10.1590/S0034-76122008000300003.

Pires, J. S. D. B; Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Revista Reflexão Contábil*, Maringá, 25(2). DOI: 10.4025/enfoque.v25i2.3491.

Poncetti, J. M. J; Carvalho, L. D. R. (2018). O Impacto da auditoria publica informatizada de contas (APLIC) nos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Nova Mutum. *Revista de Ciências Contábeis*. Mato Grosso, 9(17), 21-34.

Procopiuck, M; Machado, E. T; Rezende, D. A; Bessa, F. L. B. N. (2007). O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista Do Serviço Público*, Brasília, 58(4), 397-415. DOI: 10.21874/rsp.v58i4.181.

Reis, A. F. dos; Dacorso, A. L. R; Tenório, F. A. G. (2015). Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais: um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 231-251.

Rocha, D. G; Zuccolotto, R. (2017). A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do promoex nos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista Enfoque: Reflexão Contábil*, Paraná, 36(3), 70-88. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160.

Santos, T; Silva, M. C. (2014). O uso de Indicadores como Ferramenta de Análise Orçamentária no Setor Público: O Ranking das Despesas de Investimentos dos Municípios Norte-Rio-Grandenses. *Revista de Administração e Contabilidade*, Feira de Santana, 6(3), 51-68.

Schreyogg, G; Sydow, J. (2011). Organizational Path Dependence: A Process View. *Organization Studies*, 32(3), 321–335. DOI: 10.1177/0170840610397481.

Secretaria da Fazenda e Planejamento. *Dúvidas frequentes*. Disponível em: www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?4?9uaVfyQKNunoC2TY7drcr9SVrF0LfgLi. Acesso em 8 mai. 2020.

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. (2019). Marco Metodológico – Plano Plurianual 2020-2023. *Revista Estudos de Planejamento*, Porto alegre, n. 13. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/335475300_Marco_Metodologico_-_Plano_Plurianual_2020-2023/stats>. Acesso em: 22 junho 2020.

Silva, F. de A; Mário, P. do C. (2018). Análise do Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro-o Promoex nos Tribunais de Contas. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 79–96. DOI: 10.21446/scg_ufrj.v13i2.13852.

Silva, V. C; Amorim, I. T. (2012). Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentaria Anual, Orçamento Participativo e Programa de metas: Instrumentos complementares ou conflitantes? *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, São Paulo, 3(1).

Zuccolotto, R; Azevedo, R. R; Pigatto J. A. M. (2020). Quando o remédio mata o paciente: O planejamento orçamentário brasileiro e a proposta de extinção do Plano Plurianual. *Política Estadão*, 11 de jun. de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quando-o-remedio-mata-o-paciente-o-planejamento-orcamentario-brasileiro-e-a-proposta-de-extincao-do-plano-plurianual/#_edn1>. Acesso em: 20 jun. de 2020.