

Contribuições de uma controladoria municipal para a transparência das contratações públicas

Contributions of a municipal comptroller's office to the transparency of public procurement

<https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.1006>

Silvia Helena Soares de Paula¹

Maria do Socorro de Lima Simões²

Sarah Feitosa Cavalcante de Andrade³

Ruth Carvalho de Santana Pinho⁴

Denise Maria Moreira Chagas Corrêa⁵

RESUMO

No setor público, a transparência apresenta-se como um importante instrumento de controle da destinação dos recursos públicos. Posto isso, o objetivo geral deste trabalho é analisar as contribuições de uma controladoria municipal para a transparência das contratações públicas. Para isso, realizou-se uma pesquisa qualitativa e descritiva, acerca da implementação do Relatório de Controle Interno sobre Prestação Contas de Gestão (RCIG) na Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF). Esse relatório visa consolidar informações relevantes à gestão municipal, abrangendo contratos destinados ao controle

1 Graduada em Letras pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Administração e Controladoria, e especialista em Políticas Públicas. Com 20 anos de experiência no setor público, atuou como coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional nos últimos dois anos. E-mail: silviosoaresp@gmail.com

2 Graduada em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Administração e Controladoria. Atuou em Planejamento e Desenvolvimento Organizacional, nos setores privado e público. Atualmente, é servidora de carreira da Administração Pública Municipal. E-mail: mariadosocorro2040@gmail.com

3 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Administração e Controladoria. Atuou no controle interno e na imprensa oficial do município; na coordenação jurídica de setores privado e público. Atualmente, é advogada militante na área de direito público. E-mail: sarahfeitosadeandrade@gmail.com

4 Graduada em Ciências Contábeis (FVC) e Economia (UFC), Mestre em Contabilidade e Controladoria pela USP e Doutoranda em Educação Brasileira pela UFC. Atualmente, é coordenadora da Especialização lato sensu em Auditoria e professora do mestrado no Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria (PPAC), ambos da UFC. E-mail: rcspinho@ufc.br

5 Graduada em Ciências Contábeis pela UNIFOR, e em Direito, pela UFC, Mestre em Controladoria e Contabilidade, pela USP e Doutora em Educação Brasileira, pela UFC. É docente do Departamento de Contabilidade, da FEAAC/UFC e docente do Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria (PPAC), da disciplina de Governança no Setor Público e Privado, do Mestrado. E-mail: denisecorrea@ufc.br

externo. Foram realizadas pesquisa documental e estudo de caso em uma controladoria municipal. A coleta de dados primários ocorreu por meio de um questionário semiestruturado. O principal resultado evidencia que a implementação do RCIG fortaleceu a transparência e o controle interno nas contratações públicas, padronizando relatórios e identificando fragilidades na gestão. Conclui-se que além do fortalecimento da rede de controle interno municipal, o RCIG subsidia o controle externo, na detecção de fragilidades municipais, contribuindo para a transparência nas contratações públicas. Os resultados deste estudo podem aprimorar a governança pública ao otimizar a transparência, reduzir desvios e casos de corrupção e melhorar a gestão dos recursos, beneficiando a sociedade.

Palavras-chave: governança pública; contratações; controle interno; transparência.

ABSTRACT

In the public sector, transparency is an important instrument for controlling the allocation of public resources. In this context, the main objective of this study is to analyze the contributions of a municipal controllership to the transparency of public procurement. To this end, qualitative and descriptive research was carried out on the implementation of the Internal Control Report on Management Accountability (RCIG) at the Municipal Government of Fortaleza (PMF). This paper aims to consolidate information relevant to municipal management, covering contracts, intended for external control. Documentary research and a case study were carried out in a municipal controller's office. Primary data was collected through a semi-structured questionnaire. The main result shows that the implementation of the RCIG strengthened transparency and internal control in public contracts, standardizing reports and identifying weaknesses in management. It is concluded that in addition to strengthening the municipal internal control network, the RCIG supports external control in the detection of municipal weaknesses, contributing to transparency in public contracts. This study's results can improve public governance by optimizing trans-

parency, reducing embezzlement and corruption, and improving resource management, thereby benefiting society.

Keywords: public governance; hiring; internal control; transparency.

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



Data de submissão: 05/12/2024

Data de aprovação: 06/03/2025

Data de versão final: 29/04/2025

Data de publicação online: 23/06/2025

1 INTRODUÇÃO

A governança pública inclui tanto as atividades tradicionais do governo quanto outros processos reguladores da interação com a sociedade, buscando o aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições (Lugoboni; Marques, 2022), o que requer a delimitação de princípios destinados a alicerçá-la.

Dentre os princípios da governança destaca-se a transparência, embasada em um aparato legal com o fito de assegurar ao cidadão o acesso às informações de caráter público. Nessa perspectiva, Raupp (2021) apresenta a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada em 2000, como um marco da transparência pública no Brasil. Após a LRF, surgiram a Lei da Transparência, de 2009, e a Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, como instrumentos consolidadores da transparência na administração pública.

Quanto às contratações públicas, o estudo de Rodrigues e Reis (2023) aponta as crescentes demandas por *accountability* e transparência, com ênfase na eficiência, considerando-a uma das abordagens precípua da nova lei de licitações. Esse estudo corrobora com Porta, Pereira e Araújo (2022), ao tratar da implementação da gestão de riscos e de controles internos, bem como do plano de contratação anual previsto na Lei n.º 14.133/2021, referente à nova lei de licitações públicas.

Alinhada aos parágrafos anteriores, a pesquisa de Silva, Ferreira e Moutinho (2023) analisa o impacto da gestão de recursos na transparência municipal, podendo ser acometido por possíveis irregularidades. Tal análise encontra respaldo em Gonçalves (2021) e Gonçalves e Marques (2019), que observam falhas na aplicação correta dos recursos públicos; baixa qualidade na comunicação entre colaboradores e agentes públicos; e a ausência de controle no processo de prestação de contas, o que pode ensejar a perda do comando dos recursos destinados ao bem da coletividade.

Nesse contexto, insere-se a relevância de um controle eficaz das irregularidades na administração pública municipal: a eficiência do sistema de controle interno relaciona-se à redução de riscos de irregularidades na gestão de recursos públicos confiados aos governos locais.

Diante do exposto, o presente estudo teve como ponto de partida a Controladoria Geral do Município de Fortaleza (CGM), no que se refere à promoção da transparência nas contratações públicas municipais. Considerando esse contexto, cumpre destacar que a CGM promoveu a edição de diversos instrumentos normativos, relacionados à disseminação do controle interno nos órgãos e entidades da PMF. Dentre esses instrumentos, destacam-se: o Decreto n.º 15.246/2022, que dispõe sobre a gestão e fiscalização de contratos administrativos nos órgãos e entidades da Prefeitura de Fortaleza e a Instrução Normativa de n.º 05/2021, que, conforme Fortaleza (2021) estabelece os procedimentos para a elaboração do Relatório de Controle Interno Sobre as Contas de Gestão (RCIG). Essa derradeira instrução normativa estabelece procedimentos para a elaboração do relatório citado, abrangendo também contratações públicas para a aquisição de bens e de serviços.

Considerando as informações anteriores, a pesquisa realizada pautou-se na seguinte questão de pesquisa: Como uma controladoria municipal pode contribuir de forma eficaz para a transparência nas contratações de bens e de serviços públicos de um ente?

Sob esse enfoque, elegeu-se como objetivo geral analisar as contribuições de uma controladoria municipal para a transparência das contratações públicas. Nesse sentido, também foram definidos os seguintes objetivos específicos para esse estudo: i) investigar as contribuições de ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais; ii) analisar como o RCIG pode contribuir para a transparência das contratações públicas; iii) verificar a implementação do RCIG em órgãos e entidades municipais.

A realização dessa pesquisa é socialmente justificada em virtude da necessidade de transparência na destinação dos recursos públicos, como defendido por Costa e Silva (2020) e Lima e Portela (2023): a prestação de contas surge como uma importante ferramenta na promoção da confiança da sociedade nas instituições públicas.

Sob a óptica acadêmica, há um significativo campo para novos estudos relacionados à capacitação e profissionalização dos técnicos que atuam nesta área, estratégias que podem ser utilizadas para as compras públicas, legislação relacionada ao tema, além dos desafios aplicados à gestão pública relativos à transparência, inovação, coprodução e cocriação (Silva; Oliveira; Lopes, 2023).

A metodologia consiste em uma pesquisa qualitativa e descritiva, por meio da aplicação de questionário, voltada para uma análise de percepções, ideias e experiências dos participantes/respondentes, acerca da implementação municipal do RCIG. Esse trabalho também contempla pesquisa documental e de campo, por meio de estudo de caso único na CGM.

A principal contribuição dessa pesquisa recai nas instituições públicas, uma vez que pretende apresentar e analisar um novo instrumento do controle interno municipal, o RCIG, criado para propiciar maior transparência dos gastos públicos, especialmente em relação às contratações públicas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção resgata análises acadêmicas acerca da transparência pública no Brasil, bem como o papel do controle interno na gestão governamental, em consonância com o estudo proposto no presente artigo.

2.1 Marco Legal da Transparência Pública no Brasil

A governança pública relaciona-se a processos de: comunicação; análise e avaliação; liderança, tomada de decisão e direção; controle, monitoramento e prestação de contas (Lima; Portela, 2023). Assim, a boa governabilidade e otimização de valor organizacional, a longo prazo, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2021) são resultados da adoção de princípios básicos de governança corporativa, sendo: transparência, integridade, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Lugoboni e Marques (2022), ressaltam que a governança no âmbito do setor público envolve tanto as atividades tradicionais do governo quanto outros processos reguladores que interagem com a sociedade, visando melhorar o comportamento das pessoas e das instituições. Para isso, é necessário estabelecer princípios fundamentais coerentes com a atividade. Um desses princípios é a transparência, para a qual foi criado um conjunto de leis que garantem ao cidadão o acesso a informações públicas.

Já Wilson, Heide e Villeneuve (2023) entendem que, no setor público, a governança corporativa se preocupa principalmente com processos e procedimentos de tomada de decisão que impõem controles e comportamentos para garantir uma responsabilização eficiente. Seus principais princípios incluem responsabilização, transparência, integridade, comprometimento, liderança e gestão de riscos.

Nesse sentido, observou-se que os autores citados analisam a governança no setor público, destacando sua relação com processos de comu-

nicação, liderança, tomada de decisão, controle e prestação de contas. A transparência é apontada como princípio essencial, assegurando o acesso à informação e fortalecendo a confiança pública. Além disso, a governança eficaz envolve responsabilização, integridade e otimização do valor organizacional, contribuindo para a eficiência e a credibilidade das instituições.

Do ponto de vista das normas, a transparência na administração pública é uma regra determinada pela ordem jurídica no país, quer oriunda da Carta Constitucional, quer da legislação infralegal. Além disso, ao longo dos anos, percebe-se que a transparência e a publicidade dos atos da administração pública ganharam relevância, impulsionadas pela demanda de uma sociedade com uma nova mentalidade em relação aos serviços públicos. Essa sociedade passou a exigir maior participação e fiscalização na implementação, execução e controle das políticas públicas (Paes *et al.*, 2023).

Na política, o conceito de transparência remete à ideia de abertura de informações governamentais e de prestação de contas e, no Brasil, costuma vir acompanhado da discussão sobre o combate à corrupção (Macedo, 2019). Especificamente, o artigo 3º do Decreto de n.º 9.203/17 estabelece que são princípios de governança pública a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas e responsabilidade; e a transparência.

No Brasil, pode-se afirmar que o estabelecimento de normas gerais de direito financeiro e orçamentário, decorrente, conforme Brasil (1964), pela Lei n.º 4.320/1964, revela-se, na evidenciação contábil e fiscal, um dos marcos legais, voltados à transparência pública. Posteriormente, além da Constituição Federal de 1988, tem-se, de acordo com Brasil (1998), a Lei n.º 9.755/1998, voltada à transparência por meio da internet (Visentini *et al.*, 2021).

A partir da edição da Lei Complementar n.º 101/2000 estabeleceu-se um conjunto de dispositivos sedimentadores e diretamente impactantes na gestão pública, quanto à necessidade de transparência, utilizando-se de diversas ferramentas. Um dos preceitos normativos a se destacar é o

artigo 48, que consolida a essência dos mecanismos destinados à garantia da transparência, com realce para a publicação de planos, orçamentos, bem como o incentivo à participação popular.

Por sua vez, Brasil (2009) informa que a Lei Complementar n.º 131 de 2009 amplia o que já havia sido estabelecido no artigo 48 da LRF, definindo prazos e possibilidade de acesso às informações em tempo real. A aplicabilidade, todavia, da transparência em unidades federativas somente veio a ser regulamentada em 2011, com a edição da Lei n.º 12.527/2011 (Brasil, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI determina a promoção, de antemão, por parte de órgãos e entidades públicas, da divulgação ativa das informações relacionadas aos procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais, resultados e contratos celebrados (Boechat, 2022).

Segundo Souza *et al.* (2022), o direito ao acesso à informação compõe o arcabouço de instrumentos necessários para a efetividade da democracia e de suas instituições, sendo as escolhas dos cidadãos, com amplo contexto informativo, uma das premissas do Estado democrático moderno: o direito à informação delimita o uso do poder estatal e a responsabilização de agentes públicos pela sociedade, garantindo a participação e controle social mais efetivo.

Acrescente-se que os gestores públicos têm se preocupado em ampliar o nível de transparência de suas informações, reduzindo a assimetria informacional como modo de alcançar maior confiança da sociedade.

Assim, a publicação eficaz de informações é essencial para assegurar que a sociedade possa entender melhor o desempenho dos gestores (Kinzler, 2023). Pode-se afirmar que, semelhante ao controle social, o fortalecimento das unidades de controle é mais promissor se engajado com as “estratégias multidimensionais”, possibilitando espaços propícios para a ação coletiva e promovendo maior capacidade estatal de responder à participação social (Fox, 2019).

No Brasil, verificam-se algumas iniciativas referentes à transparência e à interação entre governo e cidadãos, focadas em dados abertos. A Operação Serenata de Amor (2023), por exemplo, utiliza dados abertos, disponibilizados pelo Congresso Nacional, sobre as diárias para analisar os padrões de gastos.

2.2 Papel do Controle Interno na Gestão Governamental

Apesar da relevância da esfera pública para a boa governança nacional, há dificuldade em responsabilizar altos funcionários públicos por irregularidades, comprometendo a influência dos cidadãos nas decisões políticas (Gonçalves; Bilhim; Rezende; Gonçalves, 2021). Essa dificuldade, segundo Fernandes e Teixeira (2020), resulta da assimetria informacional entre a sociedade e os agentes públicos, possibilitando desvirtuações de ações do Estado para o atendimento integral das necessidades coletivas, priorizando agendas pessoais.

Nesse aspecto, tem-se que a importância do controle interno vai além da obrigatoriedade legal, visto que fiscalizar e orientar a administração pública consiste em uma necessidade que deve levar em conta o objetivo maior da gestão, o bem social (Soares; Andrade; Neves, 2021). Dessa forma, pode-se afirmar que a controladoria governamental é um instrumento relevante para auxiliar a gestão pública, cuja finalidade é impulsionar a instituição a atingir a eficiência, a eficácia e a economicidade, prezando pela transparência dos atos praticados pelo gestor público.

Além disso, considerada como o órgão que coordena o sistema de controle interno, uma controladoria municipal integrada tende a ser o elemento catalisador do processo de reforço da governança, atuando preventivamente no fortalecimento do *compliance*, das estruturas e práticas de controle interno e gestão de riscos, estimulando de forma integrada a transparência, a *accountability* e a participação, visando a uma maior equidade social (Silva, Borba e Miranda, 2020).

Todavia, os resultados apresentados por Gonçalves *et al.* 2019, constataram desconhecimento acerca do manuseio dos recursos públicos, sendo contrário ao esperado de um processo sedimentado no conceito de *accountability*, posto o relacionamento direto da responsabilização dos gestores públicos.

Considerando informações anteriores, observa-se a ineficiência do controle interno no alcance de objetivos operacionais e estratégicos. Essa ineficiência seria motivada pela ausência de monitoramento das incoerências, decorrentes dos relatórios financeiros dos projetos de pesquisa.

Desse modo, caberia ao controle interno a realização do adequado monitoramento dos relatórios financeiros, para alcançar objetivos institucionais, desaguando na prestação de contas. Ressalte-se que a prestação de contas deve conter elementos necessários a fim de permitir o acompanhamento e fiscalização orçamentária e financeira pelos órgãos de controle interno e externo (Silva, 2023).

O acesso às informações e dados financeiros, além de permitir o controle social, promove eficácia da gestão, com destaque para aplicação de recursos públicos decorrentes de execuções contratuais. Assim, constatou-se a contribuição positiva do controle interno para o aprimoramento dos processos de contratações públicas (Pereira; Castro, 2023).

Contudo, a utilização de ações inovadoras na administração pública geralmente é recebida com resistências, inclusive por parte dos próprios órgãos e autoridades de controle (Yetano; Torres; Castillejo-Suastegui, 2019).

Pode-se afirmar que é por meio de um controle interno efetivo que a Administração Pública assegura à sociedade que os recursos públicos serão aplicados de forma eficiente, atendendo leis e regulamentos. Além disso, o controle interno também otimiza a parceria com o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional (TCE-PR, 2017).

2.3 Estudos Empíricos

Com o intuito de levantar a literatura sobre o tema em discussão, foram realizadas buscas por meio de pesquisas *on-line*. Para obter estudos anteriores publicados, foi utilizada a biblioteca eletrônica *Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL®)* e o Google Acadêmico, considerando os termos-chave: governança pública, compras ou aquisições e transparência.

Utilizou-se uma planilha eletrônica para a análise dos estudos obtidos, excluindo-se os trabalhos encontrados com temáticas que se mostraram distantes da abordagem pretendida neste estudo, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1 - Estudos empíricos sobre governança pública e transparência

Autor, Ano	Objetivos	Aspectos Metodológicos	Resultados
Silva; Borba e Miranda (2020)	Investigar quais dimensões, variáveis e critérios podem compor um modelo teórico-empírico de avaliação da governança aplicável ao poder executivo municipal.	Pesquisa exploratória com referenciais teóricos, normativos e documentais para estabelecer categorias de análise e selecionar variáveis e critérios de risco.	A aplicação do modelo aos 295 municípios de Santa Catarina, dentro da metodologia aplicada, permitiu considerar o nível de fragilidade da governança nessas prefeituras como médio (0,451 de escala entre 0 e 1)
Farranha e Bataglia (2019)	Levantar questionamentos sobre governança no controle da corrupção e a promoção da transparência em meios digitais.	Caráter exploratório e analítico-descritivo, de abordagem qualitativa, e interdisciplinar.	Constatou-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meios de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC.

Quadro 1 – Estudos empíricos sobre governança pública e transparência (continuação)

Autor, Ano	Objetivos	Aspectos Metodológicos	Resultados
Porta, Pereira e Araújo (2022)	Analisar as possibilidades de centralização das contratações no governo do Estado de São Paulo, contando com mais de mil unidades compradoras com diferentes perfis e graus de maturidade.	Entrevistas com agentes públicos, experiência dos autores nos setoriais do Executivo paulista, pesquisa bibliográfica na internet, consulta aos sites governamentais e relatórios técnicos do governo.	Apresentam-se propostas para a superação das disfunções identificadas, utilizando-se como pressupostos a eficiência operacional, a governança, a compra sustentável e a maior transparência dos contratos celebrados por toda a administração pública paulista.
Alecrim <i>et al.</i> (2021)	Realizar uma análise crítica sobre o atual processo de compras do Governo Federal do Brasil, em particular do pregão eletrônico.	Abordagem qualitativa com base em documentos públicos e na literatura pertinente.	Entre as principais fragilidades encontradas estão questões ligadas aos sistemas de compras públicas, em que os entrevistados, de maneira recorrente, citaram múltiplos problemas relacionados a eles.

Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

No primeiro estudo empírico, Silva, Borba e Miranda (2020) investigaram aspectos voltados à avaliação da governança municipal. Nesse sentido, pôde-se compreender que a investigação citada está alinhada ao objetivo geral deste estudo, que analisa as contribuições de uma controladoria municipal para a transparência das contratações públicas. Tal constatação foi relacionada à identificação e à análise de aspectos, em ambos os estudos, que poderiam influenciar a governança pública municipal: os primeiros autores abordaram uma visão mais generalista da governança, ao passo que a esta pesquisa afinou a governança no contexto das contratações públicas.

A metodologia de Silva, Borba e Miranda (2020), apresentou similaridade com a adotada neste estudo, considerando as análises documen-

tais realizadas, voltadas à definição de critérios de análise, nos respectivos processos de coleta de dados primários. Em decorrência das aplicações dos procedimentos metodológicos mencionados, os resultados dos dois estudos contemplaram a compreensão do panorama da governança no Poder Executivo municipal: os primeiros autores constataram o nível de fragilidade da governança nas prefeituras analisadas; este trabalho sinalizou desafios relativos à governança pública municipal no que tange às contratações públicas.

Nessa perspectiva, Silva, Borba e Miranda (2020) investigaram contribuições das ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais. Tal alinhamento ocorreu devido à investigação de componentes para um modelo de avaliação de governança municipal, conforme proposto no estudo empírico citado.

A pesquisa de Farranha e Bataglia (2019) levantou questionamentos acerca da promoção da transparência, com foco na governança e no controle da corrupção, como objetivo principal do segundo estudo empírico. Esse objetivo assemelhou-se ao objetivo geral deste artigo, por englobar, em ambos os trabalhos, a análise de cenários relativos à governança no serviço público: Farranha e Bataglia (2019) também consideraram um caráter mais generalista do tema, quando comparado ao foco das contribuições da controladoria municipal para a transparência das contratações públicas aqui proposta.

Considerando a metodologia adotada, Farranha e Bataglia (2019) adotaram uma abordagem qualitativa, alicerçada em análise descritiva, o que se assemelha à metodologia adotada nesta pesquisa. Os demais estudos também utilizaram essa abordagem qualitativa, evidenciando ser a melhor forma de abordar um tema desta natureza.

Em relação aos resultados, Farranha e Bataglia (2019) evidenciaram ações voltadas à prevenção da corrupção, decorrentes das atividades da CGU, o que pode ser observado como contribuição do referido órgão de controle para a promoção da transparência na seara pública.

Por conseguinte, Porta, Pereira e Araújo (2022) destacaram como objetivo geral a análise das possibilidades de centralização das contratações do governo do estado de São Paulo. Partindo da premissa de que tal objetivo poderia ser uma forma de contribuir para a transparência das contratações públicas, também foi observada sintonia entre esse terceiro estudo empírico e o objetivo geral deste trabalho. Outros aspectos que contribuíram para a constatação de alinhamento entre ambos os estudos foram os respectivos focos, convergindo para as contratações públicas: uma em âmbito estadual e a outra na seara municipal.

No aspecto metodológico, Porta, Pereira e Araújo (2022) concentraram-se na coleta de dados primários relativos às experiências de agentes públicos, em setoriais do Executivo paulista, além de análise documental. A estratégia adotada nesse estudo empírico apresentou certa similaridade com o método adotado para elaboração deste artigo, haja vista o levantamento de percepções de equipe técnica da CGM acerca do suporte a órgãos e as entidades municipais, relativo às ações de controle interno, englobando a transparência nas contratações públicas.

Em relação aos resultados, Porta, Pereira e Araújo (2022) enfatizam a promoção da transparência de contratos, decorrente da eficiência operacional, da governança e das compras sustentáveis, quanto às propostas de superação de disfunções relacionadas. Nesse sentido, houve similaridade entre o resultado apresentado e o alcançado nesta pesquisa, que também identificou dificuldades relacionadas à transparência das contratações públicas municipais, comentadas no item 4.3.

Por fim, Alecrim *et al.* (2021) lançaram luz em seu objetivo geral à análise crítica do processo de compras em âmbito federal. De forma análoga, considerando a análise de contribuições para a transparência nas contratações públicas, aqui proposta como objetivo geral, permitiria compreender a atuação da CGM, nessa seara, adentrando em percepções, dos sujeitos da pesquisa acerca das contribuições da CGM para a promoção da transparência das contratações públicas, bem como nas dificuldades

relacionadas ao aprimoramento de tais contribuições. Sob essa óptica, as dificuldades sinalizadas poderiam servir de pano de fundo para possíveis novos estudos sobre o tema explorado neste artigo.

Em sua metodologia, Alecrim *et al.* (2021) empregaram uma abordagem qualitativa, embasada em análise documental, similar aos procedimentos adotados por Farranha e Bataglia (2019) e por Porta, Pereira e Araújo (2022), já comentados. Dadas tais similaridades, constatou-se também um alinhamento da estratégia adotada por Alecrim *et al.* (2021) para a realização de seu estudo, com o método adotado na elaboração deste trabalho.

Os resultados obtidos por Alecrim *et al.* (2021) convergiram para a identificação de fragilidades relativas ao sistema de compras públicas, refletindo um alinhamento com o objetivo específico 3, qual seja, verificar a implementação do RCIG em órgãos e entidades municipais. O alinhamento constatado também teve justificativa semelhante à justificativa relativa ao estudo de Silva, Borba e Miranda (2020), abordado nos primeiros parágrafos desta seção.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção tratou do tipo de pesquisa, dos procedimentos de coleta e de análise de dados, de forma a tratar os objetivos definidos para o presente estudo. Para isso, adotou-se como unidade de análise a Controladoria Geral do Município de Fortaleza (CGM). A escolha dessa unidade de análise deveu-se à experiência na implementação do RCIG, no âmbito da PMF.

3.1 Tipologia da Pesquisa

Foi realizada uma pesquisa qualitativa e descritiva, voltada à análise das narrativas, das ideias e das experiências dos respectivos participantes. Essa pesquisa pautou-se na percepção de Mussi *et al.* (2020), que considera-

ram o desenvolvimento da pesquisa qualitativa concentrada no aprofundamento da compreensão de um fenômeno social. Também foi feita uma pesquisa documental, de campo e descritiva, em uma controladoria municipal.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

O objeto da pesquisa determinou um percurso metodológico baseado no conhecimento das pesquisadoras e servidoras municipais. Esse conhecimento serviu de matéria-prima para o início do estudo que foi apontando, por si, os próximos caminhos a serem perseguidos. Como genuína pesquisa qualitativa, buscou compreender a realidade investigada, partindo da análise documental e adentrando na exploração do objeto de pesquisa e de sua inserção na realidade.

Para a coleta de dados primários, foi elaborado um questionário semiestruturado, dividido em três seções, sendo uma para cada objetivo específico, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Seções definidas para questionário aplicado

Objetivo específico	Seção do questionário
Investigar contribuições das ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais.	Seção 1 - Transparências nas contratações públicas
Compreender como o RCIG pode contribuir para a transparência das contratações públicas.	Seção 2 - Análise das seções do RCIG
Verificar a implementação do RCIG em órgãos e entidades municipais.	Seção 3 - Análise comparativa: antes e depois do RCIG

Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

Considerando o Quadro 2, a primeira seção abrangeu questões “sim/não”, intercaladas por perguntas abertas. As questões “sim/não” tiveram como foco levantar práticas de controle interno que, na visão dos respondentes, contribuíram para a transparência das contratações públicas municipais. As perguntas abertas foram voltadas a detalhar tais contribui-

ções. Nessa seção, foram identificadas ferramentas utilizadas, por meio da CGM, voltadas à transparência das contratações públicas, abrangendo: assessoramento a órgãos e a entidades municipais, quanto aos respectivos RCIGs e prestações de contas e acompanhamento de notificações de órgãos de controle externo. Nessa seção, também buscou-se identificar a pertinência de sistemas corporativos utilizados em âmbito municipal, sendo: Sistema de Gestão Corporativa de Contratos (GCCORP); Sistema de Parcerias; Sistema de Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza (GRPFOR). Dito isso, para fins de uma possível replicabilidade do método adotado, recomenda-se, preliminarmente, a identificação de tais atividades e ferramentas adotadas, de forma a averiguar, junto aos participantes da pesquisa, o alinhamento delas com a transparência das contratações públicas municipais.

Na segunda seção, optou-se pela adoção da escala Likert. Considerando Martins e Cornacchique (2021), essa escolha deveu-se ao intuito de apurar o nível de concordância dos respondentes quanto às contribuições das seções do RCIG para a transparência das contratações públicas. Nesse contexto, é válido ressaltar que as seções do relatório em questão abordam atividades e ferramentas de controle identificadas na seção 1. Diante do exposto, tendo em vista uma possível adaptação da presente metodologia em futuros estudos similares, recomenda-se a adoção da escala Likert de cinco pontos, quais sejam: concordo, concordo parcialmente, não concordo nem discordo, discordo parcialmente, discordo. Tal recomendação respalda-se na objetividade de tal técnica quanto à análise dos assuntos abordados no RCIG, com maior concordância, na óptica dos participantes do estudo para a transparência nas contratações públicas.

Na terceira seção do questionário aplicado, buscou-se compreender as principais motivações, na perspectiva dos respectivos respondentes, para a implementação do RCIG, de forma a identificar oportunidades de melhoria tratadas por meio desse relatório, para fins de transparência nas contratações públicas, envolvendo: informações relacionadas a contratos

e a prestações de contas, bem como a demais ações relacionadas à controladoria. Sob esse prisma, também foi aplicada a escala Likert de cinco pontos para análise desta seção, com justificativa semelhante à apresentada no parágrafo anterior.

Essas seções também foram constituídas por perguntas abertas, voltadas à análise de oportunidades de melhoria para o relatório citado, bem como para detalhar a contextualização da respectiva implementação em órgãos e entidades municipais.

Esse instrumento de coleta foi aplicado por meio do *Google Forms*, entre os dias três e sete de outubro de 2022. Foram convidados a participar da pesquisa integrantes da equipe técnica da CGM que orientou órgãos e entidades municipais quanto à elaboração dos respectivos relatórios internos de controle interno. Dito isso, foram obtidas respostas de seis participantes, analisadas na seção de resultados. O foco na equipe técnica citada foi motivado pela interação entre os respectivos integrantes e representantes de órgãos e entidades municipais, no que diz respeito à elucidação de dúvidas decorrentes do processo de elaboração dos respectivos RCIG's por estes.

Na coleta de dados secundários, foram levantados instrumentos normativos municipais, referentes às atribuições de controle interno. Essa coleta também contemplou as seções do modelo de relatório de controle interno sobre as contas de gestão, adotado em âmbito municipal.

3.3 Procedimentos de Análise de Resultados

Primeiramente, foram analisados os dados secundários para definir as perguntas abrangidas por cada seção do questionário aplicado, observando-se os aspectos considerados no Quadro 3:

Quadro 3 - Aspectos considerados para análise de dados

Seção do questionário	Aspectos considerados
Seção 1 - Transparências nas contratações públicas	Mecanismos de controle voltados ao: assessoramento em prestação de contas; gerenciamento de contratos e de parcerias; acompanhamento de notificações de órgãos de controle.
Seção 2 - Análise das seções do RCIG	Ações abordadas no RCIG, referentes a: auditoria, prestações de contas de gestão, ouvidoria, transparência e corregedoria.
Seção 3 - Análise comparativa: antes e depois do RCIG	Desafios anteriores à implementação do RCIG e contribuições observadas, decorrentes da sua implementação municipal, acerca da promoção da transparência nas contratações públicas.

Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

As respostas do questionário aplicado foram tabuladas em uma planilha eletrônica. As respostas foram agrupadas por seção do questionário, correspondendo cada uma a um objetivo específico. Considerando esse agrupamento, as respostas correspondentes a cada bloco foram analisadas por meio de gráficos, incluindo apreciação de respostas abertas correlatas. Também buscou-se efetuar uma análise comparativa entre as percepções decorrentes de cada seção do questionário aplicado. Diante do exposto, essa análise também contemplou a evidenciação de alinhamento dos resultados aferidos com o tratado na revisão de literatura.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Inicialmente, foram analisados os dados documentais, publicados pela CGM, por meio dos quais obteve-se conhecimento dos principais instrumentos normativos que regulamentam os mecanismos e as atribuições de controle interno na PMF. Analisou-se o Decreto Municipal n.º 14.972/2021, bem como o acesso aos principais sistemas e projetos em execução, a exemplo do sistema de Gestão Corporativa de Contratos (GCCORP), as ações voltadas para o acompanhamento das prestações de

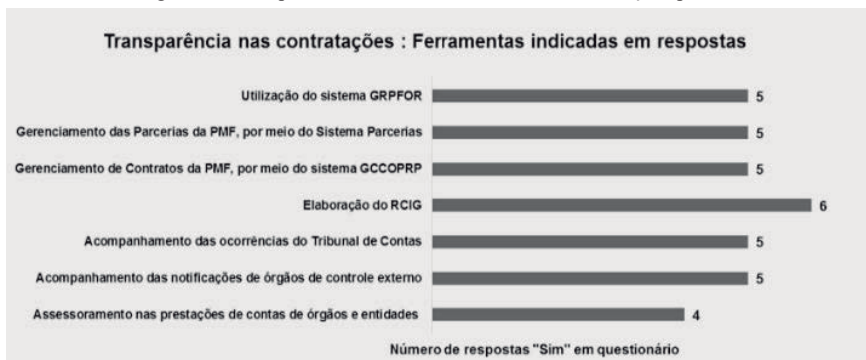
contas, o assessoramento às notificações oriundas do controle externo e o RCIG, dentre outros documentos e ferramentas. A referida análise visou investigar a contribuição da CGM para a promoção da transparência nas contratações de bens e serviços públicos.

4.1 Ferramentas do Controle Interno Municipal

Esta seção buscou investigar as contribuições das ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais, correspondente ao objetivo específico 1 do presente estudo. A investigação foi realizada por meio da seção 1 do questionário aplicado.

Por meio das questões do tipo “sim/não”, foram levantadas as ferramentas de controle interno que mais contribuíram para a transparência nas contratações públicas municipais, cujo resultado foi apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Transparência e ferramentas CGM nas contratações públicas



Fonte: dados da pesquisa (2022).

No que se refere às contribuições de ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais, a Figura 1 evidenciou unanimidade, entre os participantes da pesquisa, quanto à relevân-

cia do RCIG para o tema estudado, com destaque para as seguintes contribuições: cumprimento do artigo 4º do Decreto Municipal n.º 14.972/2021, que regulamenta atribuições de controle interno em órgãos e entidades municipais; fortalecimento dos controles internos setoriais, por meio da disseminação de saberes na elaboração e no atendimento de exigência de órgão de controle externo; evidenciação dos 10 maiores contratos executados por órgão/entidade; melhor conhecimento das fragilidades, por parte das setoriais. Nessa perspectiva, cabe informar duas respostas “não” em relação ao assessoramento nas prestações de contas de órgãos e entidades do município: uma para o acompanhamento das notificações de órgãos de controle externo (ex.: Ministério Público); uma para o gerenciamento de contratos da PMF, por meio do sistema de Gestão Corporativa de Contratos (GCCORP); uma para o gerenciamento de parcerias PMF, por meio do sistema de Parcerias; e também uma para utilização do sistema de gestão de recursos financeiros e planejamento de Fortaleza (GRPFOR).

Alinhado ao parágrafo anterior, constatou-se que o destaque do RCIG decorreu da oportunidade de melhor conhecimento, por parte de órgão ou entidade municipal, sobre assuntos relacionados ao controle interno em abordagem setorial, decorrentes do processo de elaboração do relatório citado. Essa constatação teve, ainda, como respaldo o cenário anterior à implementação do RCIG, quanto à elaboração do relatório de prestação de contas de gestão da PMF por parte dos respondentes, cujos comentários correlatos constam no item 4.3 do presente artigo.

Considerando o estudo empírico de Porta, Pereira e Araújo (2022) que destacaram a promoção da transparência e, entre outros aspectos, da governança, no tratamento de possíveis disfunções relativas a contratos, constatou-se que transparência e governança satisfatórias podem ser compreendidas como reverberações de eficiência operacional, inserindo-se, nesse contexto, a relevância do RCIG e de outras ferramentas, como o GCCORP, no subsídio tanto à eficiência quanto à transparência e à governança em âmbito municipal. Diante disso, face ao subsídio proporcionado

por tal relatório à análise do controle externo, acerca da eficiência da gestão dos recursos públicos (incluindo as contratações públicas), constata-se contribuição da CGM, para a transparência nas contratações públicas.

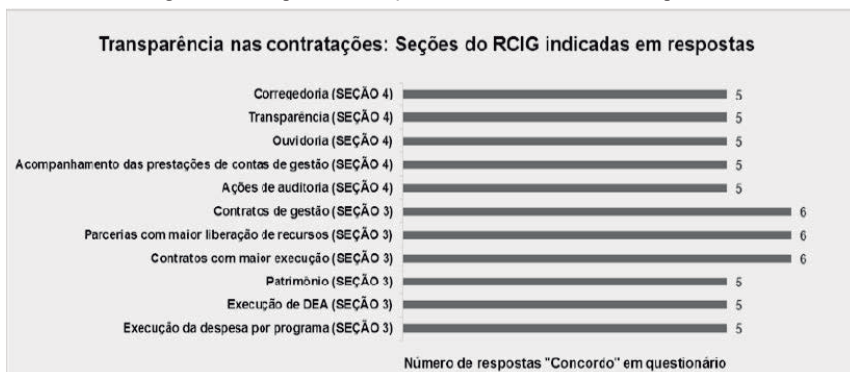
À luz de Silva, Borba e Miranda (2020), constatou-se o fomento da rede de controle interno municipal, por meio da CGM, como elemento catalisador do processo de reforço da governança pública, devido ao: fortalecimento do *compliance*, das estruturas e práticas de controle interno e gestão de riscos, estimulando de forma integrada a transparência e a *accountability*, visando a uma maior equidade social. Essa integração pode ser observada nas respostas dos participantes, relacionadas à necessidade de ação mais específica de controle interno, a saber: monitoramento e acompanhamento; consolidação de informações relevantes à gestão; ação mais específica de controle interno em órgãos/entidades municipais; e evidências relacionadas a informações financeiras, patrimoniais e contratos.

4.2 O RCIG na Transparência das Contratações Públicas

Esta seção tratou de compreender como o RCIG pode contribuir para a transparência das contratações de bens e serviços, contemplando o objetivo específico 2. Essa compreensão ocorreu por meio das respostas obtidas na seção 2 do questionário aplicado.

Por meio da escala Likert, foi averiguada a concordância dos respondentes quanto às contribuições das seções do RCIG para a promoção da transparência das contratações públicas municipais. Essa averiguação foi sintetizada na Figura 2.

Figura 2 - Transparência e seções do RCIG indicadas nas respostas



Fonte: dados da pesquisa (2022).

De forma a compreender a contribuição do RCIG para a transparência das contratações públicas, a Figura 2 apresentou que todos os respondentes concordaram com a relevância do RCIG. Nesse sentido, os participantes que apontaram concordância ou concordância parcial, responderam a perguntas abertas sobre as contribuições deste relatório para a promoção da transparência nas contratações públicas. As respostas obtidas, em linhas gerais, apontaram para: monitoramento e acompanhamento; consolidação de informações relevantes à gestão; ação mais específica de controle interno em órgãos/entidades municipais; e evidências relacionadas a informações financeiras, patrimoniais e contratos.

Considerando o parágrafo anterior, constatou-se que o destaque relativo a informações financeiras, patrimoniais e contratos alinhou-se aos critérios elencados por participantes da pesquisa no cenário observado após a implementação do RCIG em âmbito municipal. Esses critérios confirmam a disseminação da elaboração do referido relatório, envolvendo o levantamento detalhado de evidências setoriais, pertinentes às temáticas de controladoria, assunto abordado no item 4.3 desta pesquisa.

Nas demais respostas registradas na Figura 2, houve uma única resposta “discordo” para a execução da despesa por programa; outra para a

execução de DEA; e também para os dados sobre o patrimônio. Em relação às respostas referentes às ações de controle interno, foram observados os seguintes resultados: uma resposta “concordo parcialmente” para ações de auditoria; uma resposta “não concordo, nem discordo” para o acompanhamento das prestações de contas de gestão; e uma única resposta “discordo” para as áreas de ouvidoria, transparência e corregedoria. Nesse panorama, observando a concordância unânime relativa às seções do RCIG que abordam contratos e parcerias, revisitou-se a Figura 1. Esse “resgate” teve como intuito averiguar quais eram as ferramentas de controle interno, mencionadas pelos participantes, voltadas à transparência nas contratações públicas. Dito isso, a Figura 1 registrou que mais de 83% dos participantes indicaram os sistemas GRPFOR, GCCORP e de Parcerias como ferramentas relevantes à transparência das contratações públicas, o que foi explorado no item 4.1 deste trabalho. Tal evidência demonstrou também, a pertinência da abordagem dos assuntos citados na elaboração do RCIG.

Nesta mesma seção, questionou-se sobre as contribuições dessas informações constantes no RCIG, obtendo-se, em linhas gerais, as seguintes respostas: tratamento, análise e resposta a ações/macrofunções decorrentes de atribuições de órgãos/entidades municipais; solicitações da CGM, para fins de atualização do Portal da Transparência; evidência de identificação de fragilidades, decorrente de auditorias setoriais; e subsídio à tomada de decisão gerencial.

Constata-se que o RCIG se volta a complementar a prestação de contas de gestão, auxiliando órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas do Estado: ele consolida informações técnicas, identifica fragilidades da gestão por meio de auditorias setoriais, contribui para a tomada de decisão gerencial e promove assim, maior transparência das contratações de bens e serviços públicos. Essa constatação encontra respaldo em Farranha e Bataglia (2019), cujo estudo empírico concluiu pelo alinhamento de ações da CGU no acesso à informação, bem como na prevenção da corrupção, podendo ser compreendido como um desdobramento de transparência pública.

4.3 O RCIG NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Esta seção buscou contextualizar a implementação do RCIG em órgãos e entidades municipais, de forma a cumprir o objetivo específico três deste estudo. Essa contextualização ocorreu por meio da seção 3 do instrumento de coleta de dados primários aplicado.

Por meio da escala Likert, foi averiguada a concordância dos respondentes, quanto à relevância de critérios avaliados, anteriores à implementação do RCIG na administração pública municipal, sendo: ausência de participação direta de todos os órgãos e entidades da PMF na elaboração do relatório; concentração da elaboração do relatório nos técnicos da CGM; conteúdo do relatório restrito ao acompanhamento das prestações de contas dos órgãos/entidades; deficiência no detalhamento de informações relacionadas a contratos; deficiência ou ausência de informações relacionadas à transparência; deficiência ou ausência de informações relacionadas à ouvidoria; deficiência ou ausência de informações relacionadas à corregedoria. Os sete critérios descritos anteriormente obtiveram o “concordo” de cinco respondentes e “discordo” de um.

Para melhor compreensão da avaliação realizada acima, indagou-se aos respondentes qual era o cenário verificado durante a elaboração do relatório de contas de gestão da PMF, antes da implantação do RCIG. As respostas obtidas estavam, em linhas gerais, relacionadas, a: falta de integração entre órgãos/entidades; falta de entendimento das suas atribuições, por parte dos próprios órgãos/entidades; trabalho restrito à junção de modelos de relatórios do sistema GRPFOR-FC; ausência de relatório similar ao RCIG.

Na avaliação do cenário após a disseminação do RCIG, também houve o emprego da escala Likert, para avaliar a concordância dos participantes quanto a critérios pertinentes a: participação direta de todos os órgãos e entidades da PMF na elaboração do RCIG; padronização do Relatório de Controle Interno e Contas de Gestão; treinamento fornecido aos

órgãos/entidades da PMF para elaboração dos respectivos RCIGs; suporte técnico da equipe CGM para elucidação de dúvidas na elaboração dos RCIGs setoriais; informações detalhadas sobre contratos apresentadas na seção 3, Órgãos em Números; informações relacionadas às manifestações de ouvidorias setoriais; evidência de informações relacionadas às contratações (contratos, parcerias e contratos de gestão); informações relacionadas às solicitações de informação no sistema e-SIC, com conteúdo gerenciado pela Coordenadoria de Transparência e Integridade (COTRANI); informações relacionadas a sindicâncias de órgãos e entidades, controladas pela Corregedoria da CGM. Diante do exposto, todos os respondentes concordaram com a relevância dos critérios citados para a contextualização da situação anterior à implementação do RCIG, demonstrando alinhamento com a Figura 1 nos comentários relativos a contratos e parcerias.

No que diz respeito à situação após a implantação do RCIG, foram considerados os nove critérios de avaliação a seguir, também tratados por meio de escala Likert e perguntas abertas: participação direta de todos os órgãos e entidades da PMF na elaboração do RCIG; padronização do Relatório de Controle Interno e Contas de Gestão; treinamento fornecido aos órgãos/entidades da PMF para elaboração dos respectivos RCIGs; suporte técnico da equipe CGM para elucidação de dúvidas na elaboração dos RCIGs setoriais; informações detalhadas sobre contratos apresentadas na seção 3, Órgãos em Números; informações relacionadas às manifestações de ouvidorias setoriais; evidencição de informações relacionadas às contratações (contratos, parcerias e contratos de gestão); informações relacionadas às solicitações de informação no sistema e-SIC, com conteúdo gerenciado pela Coordenadoria de Transparência e Integridade (COTRANI); informações relacionadas a sindicâncias de órgãos e entidades, controladas pela Corregedoria da CGM. Para esses critérios, houve concordância dos seis respondentes.

Com o intuito de melhor compreender a avaliação e análise comparativa realizada, indagou-se ainda qual era o cenário observado em relação à elaboração do relatório de contas de gestão da PMF, após a implantação do RCIG. As respostas obtidas estavam, em linhas gerais, relacionadas a: informações de manifestações no Sistema Corporativo de Ouvidoria (SISCOM) e resposta ao cidadão; identificação e atenção para fragilidades referentes à Despesa de Exercício Anterior (DEA); programas e ações de governo com nenhuma ou baixa execução; ocorrências de auditoria não tratadas; definição de um padrão de relatório, favorecendo um olhar sistematizado; e consciência do papel do controle interno e das melhorias necessárias.

Buscou-se ainda identificar quais as dificuldades na implantação do RCIG, considerando os três critérios de avaliação a seguir: acesso a informações relacionadas a contratos, DEA, contratos de maior valor, sistemas relacionados; revisões de seções de RCIG para identificação de falhas em preenchimento por parte de órgãos e entidades da PMF; e atrasos na elaboração do RCIG por parte de órgãos e entidades PMF. Com exceção do primeiro critério, com o qual um respondente concordou parcialmente, os demais critérios obtiveram concordância dos seis respondentes. Nesse contexto, observou-se, por meio da Figura 2, unanimidade de concordância entre os participantes dessa pesquisa em relação às seções do RCIG referentes a contratos para a transparência nas contratações públicas, o que pode ser considerado um indicativo de necessidade de tratamento da dificuldade relacionada a esse critério.

Nesse contexto, observou-se alinhamento entre os parágrafos anteriores e o estudo empírico de Alecrim *et al.* (2021), que concluiu fragilidades relacionadas a questões ligadas ao sistema de compras públicas no que tange ao processo de compras do Governo Federal. Dito isso, faz-se necessária a identificação, análise e tratamento de oportunidades de melhoria voltadas à mitigação das dificuldades mencionadas.

Indagados sobre as principais dificuldades encontradas no processo de preenchimento e implantação do RCIG, bem como dificuldades acerca

das revisões de seções de RCIG para identificação de falhas em preenchimento por parte de órgãos e entidades da PMF e aos atrasos na elaboração do RCIG por parte de órgãos e entidades PMF, os respondentes, em linhas gerais, informaram que: houve supressão de informações importantes na seção de auditoria; faltou conhecimento, habilidade e interesse por parte dos órgãos e entidades referente ao sistema financeiro utilizado. Além disso, destacaram a necessidade de um sistema mais eficiente, uma vez que as informações cadastradas não eram confiáveis e precisavam ser tratadas antes de sua utilização.

Ademais, um dos respondentes mencionou a resistência de alguns órgãos e entidades em elaborar e publicizar as informações conforme padrão estabelecido pela CGM. Ele também ressaltou sua resposta indicando um futuro sistema automatizado e integrado com os demais sistemas da PMF como solução para aprimorar a elaboração do RCIG. Quando questionados sobre outras dificuldades na implementação do RCIG, os respondentes relataram a falta de conhecimento dos órgãos e entidades em relação à disponibilidade de dados e ao sistema financeiro, enfatizando a falta de um sistema mais eficiente que reunisse informações necessárias para a elaboração das seções que compõem o RCIG. Segundo a opinião dos respondentes, nos sistemas utilizados foi necessário, primeiramente, tratar as informações antes que pudessem ser utilizadas no RCIG.

Os participantes da pesquisa também sinalizaram a falta de comprometimento e de habilidade com sistemas e ferramentas utilizadas na elaboração do RCIG por parte de alguns servidores da PMF. Desse modo, considerando Alecrim *et al.* (2021), quando da análise do processo atual de compras do governo federal brasileiro, foram constatadas fragilidades na sistemática atual. Da mesma forma, propôs-se uma mudança significativa na interação dos dados e informações a constarem no RCIG, visando oferecer maior transparência, integridade e agilidade na elaboração de tais documentos.

Houve também indagação sobre outras situações verificadas em relação ao cenário de elaboração do relatório de contas de gestão da PMF antes da implantação do RCIG. Nesse caso, os respondentes afirmaram que havia uma falta de integração dos órgãos e entidades nos ensinamentos das reuniões da rede e cursos de mecanismos. Além disso, destacaram a ausência de entendimento das próprias atribuições dentro dos órgãos a necessidade de capacitação dos servidores para essas atribuições e a elaboração de um relatório para compor as prestações de contas de gestão.

Outros resultados coletados nesta pesquisa sinalizaram, como contribuições mais marcantes da implantação do RCIG, a descoberta de fragilidades relacionadas à DEA em órgãos e entidades da PMF, bem como a estruturação de um relatório voltado à identificação de potencialidades e fragilidades quanto a planejamento estratégico, gestão de riscos, indicadores de desempenho e padronização de procedimentos, além da evidência de informações antes não publicizadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado teve como objetivo geral analisar as contribuições de uma controladoria municipal para a transparência das contratações públicas. Por conseguinte, o objetivo específico 1 tratou de investigar as contribuições das ferramentas de controle interno para a transparência das contratações públicas municipais. Dentre as constatações decorrentes deste objetivo, destaca-se a relevância do RCIG para a transparência das contratações públicas, conforme observado pelos seis participantes da pesquisa. Observou-se, por conseguinte, o cumprimento do artigo 5º do Decreto Municipal n.º 14.972/2021, que regulamenta atribuições de controle interno em órgãos e entidades municipais. Nessa abordagem, o fortalecimento dos controles internos setoriais relacionados às contratações públicas também despontou como relevante para esse objetivo.

O objetivo específico 2 buscou compreender como o RCIG pode contribuir para a transparência das contratações de bens e de serviços públicos. Face a esse objetivo, houve unanimidade entre os respondentes quanto à concordância, acerca da relevância do RCIG para a transparência nas contratações públicas. As respostas também apontaram a pertinência do monitoramento e do acompanhamento da consolidação de informações como solução relevante para a gestão pública municipal. Contemplando as contratações públicas, o monitoramento e o acompanhamento citados poderiam ser considerados pertinentes às atribuições inerentes à Controladoria, tais como o acompanhamento de prestação de contas, a notificação de órgãos de controle e a realização de auditorias.

O objetivo específico 3 teve o intuito de contextualizar a implementação do RCIG em órgãos e entidades municipais. Comparando os momentos que antecedem e sucedem a implantação do RCIG na Prefeitura Municipal de Fortaleza, os resultados evidenciaram que a criação e a elaboração daquele relatório permitiram que o órgão municipal identificasse algumas fragilidades de gestão, tais como a execução de DEA programas e ações de governo com nenhuma ou baixa execução, além de ocorrências identificadas em auditorias que não foram devidamente enfrentadas pelo respectivo órgão. Por outro lado, após a implantação do RCIG, os participantes informaram que houve a definição de um padrão de relatório para a PMF, o que favoreceu a gestão pública ao proporcionar uma percepção mais descritiva e sistematizada. Por fim, relataram que os órgãos municipais, em geral, passaram a ser mais conscientes sobre o papel do controle interno.

Os resultados também apontaram as principais dificuldades durante o processo de elaboração e implantação da nova ferramenta de controle interno municipal, em que os sujeitos apontaram a falta de um sistema mais eficiente, que contivesse as informações necessárias para a elaboração das seções que compõem o RCIG, além da necessidade de capacitação contínua dos servidores para as atribuições específicas voltadas para o RCIG. Foi também observado a resistência, por parte de um dos órgãos da PMF, acerca do preenchimento e protocolo do mencionado relatório técnico.

Do exposto, entende-se que há necessidade de ações efetivas para consolidar a transparência ativa nas administrações municipais, notadamente no que concerne às contratações. Apesar do aparato legal existente e de pontuais resistências, é preciso criar e avaliar, de forma cíclica, ferramentas que permitam o aprimoramento dos instrumentos de controle interno, com foco nos princípios de governança. Considerando que a transparência é a via pela qual os demais princípios de governança se concretizam, esta promove a articulação entre os entes, o aperfeiçoamento da gestão e a consequente satisfação dos usuários dos serviços governamentais.

Conclui-se que a CGM tem contribuído para a promoção da transparência nas contratações de bens e serviços públicos, principalmente ao ter implantado o RCIG, que possibilitou a consolidação de informações relevantes à gestão, colaborou na definição do papel do controle interno em órgãos municipais e ainda possibilitou a integração entre os órgãos. Além disso, proporcionou maior esclarecimento no preenchimento dos relatórios e permitiu a detecção de algumas fragilidades na gestão pública.

Pontue-se que a pesquisa enfrentou limitações, especialmente em relação ao tipo de instrumento de coleta adotado, visto que a realização de uma entrevista, em vez de um questionário, poderia ter proporcionado um maior aprofundamento das questões e contribuído de forma mais efetiva para os avanços da transparência na Prefeitura Municipal de Fortaleza. Ressalta-se que, a realização de uma entrevista não ocorreu, principalmente, devido à falta de disponibilidade de tempo por parte dos respondentes.

Não obstante, os resultados da pesquisa servem para auxiliar no planejamento de políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para assegurar maior controle interno e transparência nas contratações celebradas pela esfera governamental brasileira. Como sugestão para outras pesquisas, indica-se a realização de estudo voltado para outras ferramentas de controle interno, no âmbito estadual e nacional, que igualmente indiquem a contribuição dessas na promoção da transparência nas contratações de bens e serviços públicos. Sugere-se ainda para realização de futuros estudos análogos,

a identificação de práticas posteriormente adotadas, bem como desafios enfrentados no aprimoramento das contratações públicas municipais.

Assim, os resultados deste estudo podem contribuir para o aprimoramento da governança pública, uma vez que, a partir deles, os gestores públicos podem otimizar os níveis de transparência de suas gestões. Considerando que o aumento da transparência tende a reduzir as possibilidades de desvios e corrupções e, conseqüentemente, aprimorar a gestão dos recursos públicos, isso refletirá no aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos em favor do seu destinatário, que é a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALECRIM ET AL., J. S. C. *et al.* A sistemática de compras governamentais pela perspectiva de contratos inteligentes. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 11, n. 3, p. 79-96, 2021.

BOECHAT, G. Contratações abertas: uma análise da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (n.º 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 64-79, 2022.

BRASIL. **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: 10 de out. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Decreto n.º 9203**, de 22 de novembro de 2017. Estabelece mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a melhor prestação de serviços à sociedade. Além de determinar a criação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), o normativo traz diretrizes para aumentar a eficiência do setor público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, Distrito Federal, 5 de maio de 2000. Seção 1, p.1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar n.º 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=131&ano=2009&ato=2fdIzZU1EeVpWT8c8>. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de homepage na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.755%2C%20DE%2016,Art. Acesso em: 10 de out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 de out. 2023.

COSTA, G. A.; SILVA, S. A. M. A transparência das contas públicas na era da informação: controle social na administração pública municipal. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, v. 18, n. 1, p. 292-315, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671519>. Acesso em: 10 de out. 2023.

FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. Governança e administração pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. **Revista da CGU**, vol. 11, n. 18, p. 1075-1097, 2019.

FERNANDES, G. A. A; TEIXEIRA, M. A. C. *Accountability* ou prestação de contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

FORTALEZA. **Instrução Normativa n.º 05**, de 08 de novembro de 2021. Dispõe sobre a elaboração do Relatório de Controle Interno sobre a Prestação de Contas de Gestão, 2021. Disponível em: https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/legislacao/control_e_interno/instrucao_normativa. Acesso em: 10 de out. 2023.

FOX, J. A. Controle social: O que as evidências realmente mostram? **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1331-1359. Distrito Federal, 2019.

GONÇALVES, A. O. *et al.* Prestação de contas e controle social: como o processo funciona. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 15, n. 1, p. 1-13, 2021.

GONÇALVES, R. S. *et al.* Prestação de contas de projetos de pesquisa: uma análise dos relatórios e dos controles internos em uma fundação de apoio no Brasil. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 18, p. 1-19, 2019.

KINZLER, É. C. D. S. **Influência do controle interno na efetividade da governança pública nos municípios paranaenses**. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023.

LIMA, E. C.; PORTELA, F. C. Transparência e acesso ao controle social. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, v. 17, n. 2, p. 364–392, 2019. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i2.534>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/534>. Acesso em 15 out. 2023.

LUGOBONI, L. F.; MARQUES, M. Governança pública e sustentabilidade em instituições de ensino. **Revista Gestão Organizacional**, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2022.

MACEDO, V. R. Os impactos da transparência no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1293-1298, 2019.

MARTINS, G.; CORNACCHIONE, E. Editorial: Item de Likert e Escala de Likert. **Revista Contabilidade Vista & Revista**. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 1-5, 2021.

MUSSI, R. F. *et al.* Pesquisa Quantitativa e/ou Qualitativa: distanciamentos, aproximações e possibilidades. **Revista Sustinere**, v. 7, n. 2, p. 414–430, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/sustinere.2019.41193>. Acesso em: 10 de out. 2023.

PAES, J. H. C.; Lima, M. de P.; Santos, M. H. P. Transparência Pública: os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social da administração pública. **Revista de Psicologia**, v. 17, n. 69, p. 407-426, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14295/idonline.v17i69.3926>.

PEREIRA, E. J. B.; CASTRO, P. Efeitos da atuação do controle interno nas contratações públicas: um estudo de caso do Portal de Periódicos da CAPES. **Revista Organizações em Contexto**, 19(38), 107-136. 2023.

PORTA, R. H.; PEREIRA, J. R. P.; ARAÚJO, D. G. Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, v. 73(a), p. 49-76. 2022.

RAUPP, F. M. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 20-32, 2022.

RODRIGUES, B. C.; REIS, P. R.C. Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e88342, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88342>. Acesso em: 10 de out. 2023.

SILVA, A. B. D.; FERREIRA, A. D. C. S.; MOUTINHO, V. F. Determinantes das irregularidades na gestão pública municipal: o caso dos municípios do estado de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 5, p. e2022-0398, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220398>. Acesso em: 10 de out. 2023.

SILVA, L. J. Análise do nível de prestação de contas e transparência dos fundos municipais de direito da criança e do adolescente nos municípios da região metropolitana do Recife. **Desafio Online**, v. 11, n. 3, p. 472-496, 2023.

SILVA, R. D.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: um modelo de avaliação com ênfase nas estruturas e práticas da controladoria interna. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 45-63, 2020.

SILVA, S. S.; OLIVEIRA, M. A. M.; LOPES, A. V. Panorama da produção científica sobre compras públicas no Brasil: agenda de pesquisa e perspectivas de investigação. *Gestão. Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 21, n. 1, 2023.

SOARES, C. S., ANDRADE; V. M. N.; NEVES, F. R. Gestão pública municipal e os processos internos determinantes para o envio da matriz de saldos contábeis. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, v. 12, n. 2, p. 3502-3524, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Diretrizes e orientações sobre controle interno para os jurisdicionados**. Curitiba: TCE-PR, 2017.

VISENTINI, M. S. *et al.* Transparência na gestão pública: evidências da produção científica nacional e agenda de pesquisa. *Gestão & Conexões*, v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021.

WILSON, C.; HEIDE, M.; VILLENEUVE, JP. Mapeando iniciativas multissetoriais para governança pública e transparência: uma avaliação comparativa de tendências e motivações. *PolicyStudies*, v. 46, n. 1, p. 24-45, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2282569>.

YETANO, A.; TORRES, L.; CASTILLEJO-SUASTEGUI, B. Are Latin American performance audits leading to changes? *International Journal of Auditing*, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijau.12171>. Acesso em: 10 de out. 2023.