

A operacionalização das transferências voluntárias no Ceará: um enfoque sobre a gestão do controle interno

The operationalization of voluntary transfers in Ceará:
a emphasis on internal control management

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.796>

Ana Lúcia Lima Gadelha¹
Luís Borges Gouveia²
Anabela Mesquita³

RESUMO

As transferências voluntárias constituem uma forma de transferência intergovernamental e desempenham importante papel no contexto do federalismo fiscal brasileiro. Este artigo busca apresentar o papel do controle interno do estado do Ceará no tocante à gestão das transferências voluntárias, por meio dos diversos mecanismos formais implementados, especialmente após a promulgação da Lei Complementar nº 119/2014, que dispõe sobre as regras das transferências voluntárias no estado. Para o cumprimento do objetivo deste artigo foram utilizadas técnicas de levantamento bibliográfico e documental, com ampla investigação da legislação pertinente ao controle interno e às transferências voluntárias, bem como sondagem documental relativa ao fluxo e desenho do macroprocesso executado no estado, com a apresentação dos procedimentos de suas etapas.

1 Graduada em Direito pela UNIFOR e em Letras pela UECE, Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito, Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente é doutoranda pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal. É servidora pública estadual da Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do Ceará. E-mail: nelcyanagadelha@gmail.com

2 Licenciado em Informática, Matemáticas Aplicadas pela Universidade Portucalense, Mestre em Engenharia Eletrônica e de Computadores pela Universidade do Porto, Doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster (UK). Atualmente, é professor catedrático na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt

3 Graduada em Secretariado de Gestão pelo Politécnico do Porto. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Minho e Doutoranda em Tecnologias e Sistemas de Informação, pela Universidade do Minho. Professora no Politécnico do Porto. Membro do Centro de Investigação Algorítmica, da Universidade do Minho e do CEOS.PP. E-mail: abmesquita@gmail.com

Como resultado relativo ao objetivo proposto pelo trabalho, evidencia-se a existência de um macroprocesso complexo, pouco fluido, desatualizado no tocante às mudanças já operadas desde 2014, e a necessidade de capacitação constante de seus atores tanto no âmbito da legislação, quanto de sua operacionalização. Tem-se como contribuição, dentre outras, a catalogação de informações sobre o processo e suas etapas e um *overview* sobre a sistemática da transferência voluntária de recursos no estado do Ceará.

Palavras-chave: controle interno; federalismo fiscal; gestão das transferências voluntárias; Estado do Ceará.

ABSTRACT

Voluntary transfers are a form of intergovernmental transfer and play an important role in the context of Brazilian fiscal federalism. This paper seeks to present the role of internal control in the state of Ceará regarding the management of voluntary transfers, through the various formal mechanisms implemented, especially after the enactment of Complementary Law 119/2014, which provides for the rules of voluntary transfers in the state. For the fulfillment of the objective of this paper, bibliographic and documental survey techniques were used, with a broad survey of the legislation pertinent to internal control and voluntary transfers, as well as documental survey related to the flow and design of the macroprocess executed in the state, with the presentation of the procedures of its stages. As results related to the objective proposed by the work, it is evident the existence of a complex macroprocess, not very fluid, outdated regarding the changes already operated since 2014, and the need for constant training of its actors both in terms of legislation and its operationalization. One of the contributions is the cataloging of information about the process and its stages and an overview of the system of voluntary transfer of resources in the state of Ceará.

Keywords: internal control; fiscal federalism; management of voluntary transfers; Ceará state.

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



Data de submissão: 26-05-2022

Data de versão final: 15-08-2022

Data de aprovação: 16-08-2022

Data de publicação online: 19-12-2022

1 INTRODUÇÃO

A gestão das transferências voluntárias no Brasil em nível federal é feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão responsável pela base de dados que alimenta a consulta ‘Convênios e Outros Acordos’ no Portal da Transparência. Por sua vez, integram a participação nessa gestão, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), que têm exercido um papel determinante na busca pela consecução das políticas públicas de forma responsável, realizado por meio das transferências voluntárias.

No Ceará, o órgão de controle interno, a Controladoria e a Ouvidoria Geral do Estado (CGE), é responsável pela gestão do processo de transferências voluntárias, que envolvem os processos de controle interno preventivo, controle social, fiscalização e auditoria. Atualmente, a CGE atua como gestora das transferências voluntárias, inclusive na formação da base legal, que é assinada pelo Chefe do Executivo Estadual. O órgão de controle interno também é responsável por determinar as regras de operacionalização das transferências voluntárias entre os diferentes atores envolvidos: concedentes, convenentes e a instituição financeira que opera a transferência dos recursos, no caso, a Caixa Econômica Federal. Toda essa estrutura opera-se num ambiente de tecnologia da informação que se utiliza do sistema e-Parcerias.

Desde 2014, a CGE vem implantando estruturas formais a fim de viabilizar a realização das transferências voluntárias, que vão desde a edição de legislação infraconstitucional, até a criação de instrumentos operacionais ou utilização de outros existentes, é o caso dos sistemas de apoio

tecnológico, lançando mão ainda, de processos auxiliares, tudo em prol de fortalecer a sistemática das transferências.

Evidentemente, as ações não devem se ater somente ao processo de controle e ao trâmite do fluxo de processo. O papel do controle é primar por ir além, buscando a essência de ser dessa modalidade de federalismo fiscal, que se integra ao interesse da realização do bem comum, prevalecendo a efetivação da política pública financiada por ela.

Há muitos desafios que ultrapassam o simples fluxo do processo, por melhor mapeado que ele seja. A CGE precisa avançar na melhoria da gestão do processo, identificando os critérios de escolha desses objetos financiados, a capacidade de execução do requisitante desses recursos ao estado, no caso de o conveniente estar interessado em realizar a parceria. Além disso, é necessário identificar os entraves burocráticos que atrasam o processo de execução, e tratá-los como riscos, como também os que vão aparecendo durante as etapas do processo, desde a celebração até a prestação de contas, decorrentes da má gestão, seja da parte do concedente, seja da parte do conveniente.

Para responder à seguinte questão investigativa: qual o papel do controle interno na gestão das transferências voluntárias?, organizou-se este trabalho da seguinte forma: para além da introdução, existem mais sete seções. A segunda seção traz uma breve revisão bibliográfica sobre temas pertinentes ao estudo, tais como controle e federalismo fiscal. A seção situa, portanto, conceitos de controle e sua função, e do mesmo modo apresenta o conceito de federalismo fiscal e seu sentido teleológico. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos e qualifica o estudo realizado. A quarta explana o macroprocesso das transferências voluntárias no estado do Ceará, com uma retrospectiva histórica da legislação e do processo e suas alterações ao longo do tempo, e sobre o sistema e-Parcerias, ferramenta tecnológica que operacionaliza o processo. A quinta seção discorre sobre as etapas do macroprocesso das transferências voluntárias. Na sexta apresentam-se as potencialidades e limites do ma-

croprocesso de transferências voluntárias. Na sétima seção, discorre-se sobre as recentes mudanças ocorridas na legislação que repercutem no processo das transferências voluntárias, considerando as emendas parlamentares; e por último, a oitava seção do artigo apresenta os resultados, conclusão e considerações finais com as contribuições do estudo realizado e proposições para novos objetos de investigação.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta seção tratará de conceitos de temas relevantes e relacionados às transferências voluntárias. O controle e suas variações, especialmente o controle internocom seus marcos legais e o federalismo embasam o cenário político institucional das transferências voluntárias.

Sobre o tema controle e suas diferentes formas de atuação, os conceitos apresentados voltam-se para a dimensão de controle como ferramenta para alcance de resultados. Portanto, numa perspectiva de verificação de eficácia dos atos implementados por qualquer organização, colheu-se alguns conceitos de autores de artigos científicos para embasar o entendimento sobre a importância desta pesquisa.

Na perspectiva do COSO, Estrutura Integrada (COSO, 2013, p. 6), o controle interno pode ser definido como “um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade”.

O controle é uma das cinco funções universais da ciência da administração. O controle interno aparece como uma modalidade vista sob a ótica do controlador. No enfoque do controle interno, a sua definição é de que é uma espécie de controle que decorre do órgão integrante da própria estrutura do órgão controlado (OLIVEIRA FILHO, 2010).

Farias *et al.* (2009) lecionam que o termo controle tem sua origem no latim. Para os autores, a evolução do controle se insere em uma visão pós-moderna, tendo chegado à atualidade, como um sistema de controle ou simplesmente controles internos. Para Meireles (2000, p. 610), controle pode ser definido como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Alencar e Fonseca (2016) apresentam três tipos de controles na administração pública: controle externo, interno e social. O controle externo é exercido por órgãos e entidades alheias ao corpo da organização. No setor público, é aquele exercido pelos Tribunais de Contas da União e dos estados. São órgãos autônomos e independentes da administração, nunca participando dos atos por ela praticados, cabendo-lhes monitorar e exercer a fiscalização (MARÇOLA, 2011).

Os controles externo e interno proporcionam a avaliação permanente dos atos praticados pelo gestor público, constituindo-se em mecanismos de preservação das instituições públicas e de prevenção da ilicitude (MARÇOLA, 2011). Ambos, não se limitam aos aspectos meramente contábeis, orçamentários e financeiros, estando voltados para o alcance dos resultados advindos da execução de políticas e programas de governo.

Por fim, o controle social é exercido pela sociedade e consiste na vigilância feita pelos destinatários das políticas públicas. Para Di Pietro (2007), o controle social é realizado pelo administrado, seja na defesa de interesses individuais ou coletivos. Nesse contexto, é imprescindível a fiscalização atenta e rigorosa dos recursos públicos, visando coibir irregularidades, desvios e fraudes. Essa perspectiva de fiscalização implica a participação da população, o que ativa o controle social. A ideia de controle social trouxe uma nova mentalidade para a população que saiu de uma posição passiva, recebedora dos serviços do estado, para uma condição de atuante, participante das decisões governamentais (SILVA *et al.*, 2018).

A importância do controle interno nas organizações foi tratada por um grande número de autores estudiosos do assunto. Dentre eles, traz-se

a lume o registro histórico de La Cruz e Delgado (2021) que fazem uma digressão histórica sobre o tema, atrelando o seu surgimento e evolução ao aparecimento da contabilidade. Segundo os autores, evidenciam-se quatro etapas: gênese, donde se tem notícias dos primeiros registros contábeis datados de 1280; a segunda etapa notabilizada como mudanças ocorridas a partir de 1902, a qual com o crescimento da produção deu-se o aumento de pessoas envolvidas e, por consequência, o aumento de delegações, tendo havido a necessidade de auditores e contadores. A terceira etapa, chamada desenvolvimento, é onde aparecem os objetivos do controle interno em razão do ambiente hostil e competitivo que as empresas tiveram que enfrentar para atingir suas metas e reduzir impactos negativos. A quarta e última etapa, segundo os autores, chamada de integração, foi marcada pela emissão dos relatórios do Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão de Normas (COSO), em 1992.

O controle interno, segundo Nunes e Coronel (2013), Araújo *et al.* (2017) e Sanchez (2003), tem sido adotado por organizações públicas e privadas para mitigar riscos, combater fraudes, desvios e má utilização dos recursos, que podem redundar na perda do cumprimento dos objetivos dessas organizações. Ainda segundo Farias *et al.* (2009), a sua disseminação e prática no âmbito público e privado vem sendo firmados, a cada dia, estimulando as organizações a criarem seus próprios modelos de gerenciamento de controles internos, ou *frameworks*, como também são denominados.

O aprimoramento dos controles na administração pública permitiu que fossem evidenciadas as atividades desempenhadas pelo gestor público, e isso possibilitou promover as devidas responsabilizações pelos atos praticados com irregularidades e faltas cometidas no exercício da função (ALENCAR; FONSECA, 2016).

A Lei nº 4.320/1964 constitui-seem importante marco para o controle interno no Brasil, de forma destacada nos seus artigos 76 a 80. As três modalidades de controle mencionadas pelo artigo 77, quanto ao tempo de atuação são: prévio, concomitante e subsequente. Na definição de Meireles (2000), o controle é prévio quando exercido antes da conclusão

ou operatividade do ato; é concomitante quando acompanha a realização do ato para seguir a regularidade de sua execução; e subsequente, quando ocorre após a conclusão do ato controlado.

Outro importante diploma legal para a evolução do controle foi a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, que sustentou a base legal para a reforma administrativa do Brasil (Moreira *et al.*, 2017). Na atual Constituição Federal Brasileira (1988), a previsão do controle interno e externo é destacada em seu artigo 70.

Mais um marco importante para o controle interno e para a própria Administração Pública foi a Lei Federal nº 101/2000, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando a prevenção de riscos e correção de desvios que venham a afetar o equilíbrio das contas públicas

A Constituição do estado do Ceará trata do controle interno em seu art. 154, inciso XXVII, nos seguintes termos:

[...] as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão, em especial, as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. (NR) Acrescido pela Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012. D. O. de 27.12.2012 (CEARÁ, 1989, p. 48).

A proposta do controle interno do Poder Executivo do estado do Ceará é trabalhar o fiel cumprimento das políticas públicas e programas que proporcionem o bem-estar da população (NUNES *et al.*, 2012). Para assegurar o cumprimento desse propósito, foi publicada a Emenda Constitucional nº 75/2012, de 20 de dezembro de 2012, que assegurou ao controle interno o tratamento deessencial, ensejando com isso o caráter de indispensável no âmbito da Administração Pública Estadual. Antes disso, o estado do Ceará já vinha implementando ações de gestão de controle interno, que culminaram na promulgação da referida emenda constitucional.

Outros marcos legais e institucionais foram editados no Ceará a partir daí. Um deles foi a criação da Secretaria da Controladoria (SECON), órgão central de controle interno do estado, cuja missão foi zelar pela regularidade dos recursos públicos, exercendo atividades de auditoria, racionalização de recursos e controle financeiros, criada por meio da edição da Lei nº 13.297/2003, de 7 de março de 2003. Com a criação da SECON outras leis foram editadas com o fim de fortalecer o controle interno, dentre as quais se destacam: a Lei nº 13.325/2003, de 14 de julho de 2003, que criou os cargos e a carreira de auditoria; e a Lei nº 13.875/2007, de 07 de fevereiro de 2007, que ampliou as funções do órgão acoplando as ações dos sistemas de ouvidoria e transparência, passando a se chamar Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE).

Quanto ao federalismo, é preciso remontar ao fato de que a federação brasileira formou-se após a proclamação da República em 1891, contrapondo-se à vigência do Estado imperial que vigorava na época. A adoção do pacto federativo implica numa troca de apoio e reciprocidade entre os entes federados, havendo a existência de um governo central e governos subnacionais. A esfera central, que é a União, coexiste com os outros entes federados, respeitando-se a jurisdição de cada um, os quais possuem autonomia política, financeira, administrativa e tributária. Essa mutualidade entre os entes federativos decorre desse pacto cujo poder de organização é atribuído ao ente central, pelos entes subnacionais que possuem autonomia, mas não detêm a soberania que é dada àquele na representação no campo internacional (DALLAVERDE, 2016; MARINS, 2016; MOUTINHO; KNISS, 2016; SUZART; ZUCCULOTTO; ROCHA, 2018).

Do breve conceito de federalismo, migra-se para a sua variante que é o federalismo fiscal. Esse compreende o conjunto de repartições de recursos patrimoniais, atribuições e competências de ordem financeira e tributária, no que tange legislar, fiscalizar e cobrar recursos. Compreende, sobretudo, a repartição desses recursos entre os entes federados, visando que cada um cumpra suas próprias competências atribuídas pela Constituição (CATARINO; ABRAHAM, 2018).

Na estrutura do federalismo fiscal, tem-se como braço de operacionalização, as transferências intergovernamentais, que se utilizam para reduzir as disparidades regionais e suprir as carências de arrecadação de alguns entes. As transferências intergovernamentais são mecanismos utilizados amplamente no Brasil para estabelecer esse equilíbrio, tanto no campo fiscal, quanto na equalização da oferta do setor público. No Brasil, com efeito, as transferências intergovernamentais desempenham um papel importante, que por sua natureza continental e diversificação em suas regiões, demandam intervenções que desafiam a repartição das receitas fiscais. Elas podem ser classificadas em transferências obrigatórias e voluntárias. As transferências intergovernamentais obrigatórias são essenciais para a efetividade do federalismo fiscal, que se ligam aos objetivos de promover maior equalização fiscal em benefício de satisfazer as necessidades da população.

As transferências voluntárias, por sua vez, também se situam no contexto dos temas de federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais. Pode se afirmar que essa modalidade de transferência intergovernamental não pode ser dissociada desses temas e, em particular, do federalismo fiscal, entendido este como distribuição de competências constitucionais fiscais (SILVA, 2005), muito embora as transferências voluntárias se constituam em modalidade diferenciada, quanto à sua destinação, de natureza discricionária, diferentemente daquelas transferências intergovernamentais que são regidas por distribuição de caráter constitucional obrigatório quanto ao seu emprego.

O processo de transferências voluntárias, no Brasil, se constitui em importante instrumento legal de celebração de parcerias para consecução de políticas públicas com objetos de interesse comum, e envolve diferentes agentes da Administração Pública, tanto da esfera nacional, quanto subnacional, bem como da iniciativa privada. O processo envolve uma multiplicidade de objetos e agentes empenhados na gestão dessa modalidade de pactuação. O desafio para gestores públicos é tornar ágil e eficaz a

operacionalização de milhares de instrumentos legais com observância da lisura na busca pelo êxito na obtenção dos resultados.

Muito já se produziu em termos de literatura nacional e internacional sobre descentralização fiscal, e no Brasil há uma centralidade na discussão sobre a importância da complementação das rendas dos entes subnacionais, e uma das formas a concretizar essa complementação assoma nas transferências voluntárias, como possibilidade de proporcionar a execução de políticas públicas, que surgem como oportunidades para o gestor público realizar, sem estar adstrito às rendas fiscais que são compulsórias quanto à sua destinação.

Com efeito, alguns autores como Dallaverde (2016) e Soares e Melo (2016) veem nas transferências voluntárias uma forma de receita necessária para a maioria dos municípios brasileiros ampliarem suas capacidades de investimentos e o seu portfólio de políticas públicas, em razão do comprometimento das demais receitas de caráter obrigatório, inclusive com as despesas de custeio.

Soares e Melo (2016), apoiado em Baião (2013), esclarecem que as transferências voluntárias representam uma parcela menor da receita dos municípios, porém atrativas porque aumentam a capacidade dos municípios de realizar políticas de investimentos e sua vinculação com políticas sociais. Se dentre os aspectos de importância das transferências voluntárias, estão aquelas de promover um federalismo do tipo cooperativo, que efetive a minimização das desigualdades regionais, e desenvolva relações federativas mais equânimes, por maior razão, a execução dessa modalidade de repasses financeiros deve ser acompanhada desde o seu nascedouro, de atos de gestão necessários, tempestivos e imparciais para a execução dos objetos das políticas públicas, implementadas por meio dela.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa classifica-se, quanto aos objetivos, em exploratória, pois visa apresentar uma visão geral sobre fato novo, de modo a torná-lo mais explícito (GIL, 2008), com abordagem essencialmente qualitativa. Quanto à sua natureza é uma pesquisa aplicada, pois segundo Prodanov e Freitas (2013) visa produzir conhecimento para aplicação prática.

O procedimento de coleta de dados se deu por meio da pesquisa bibliográfica e documental, esta última centrada em normativos legais e na base de dados oriundos da plataforma eletrônica Ceará Transparente e em outros documentos, informativos e tutoriais apresentados no sítio eletrônico da CGE.

O procedimento da pesquisa bibliográfica se deu em artigos científicos, em periódicos depositados em plataformas de pesquisas tais como: Biblioteca do Conhecimento (B-on), *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Elsevier, Scopus, Proquest e ResearchGate, com busca essencialmente de temas como controle e federalismo.

A pesquisa documental utilizou fontes de primeira mão, assim chamados por Gil (2008) porque não receberam qualquer tratamento analítico, o que permitiu realizar uma apresentação histórico-institucional do processo, com a realização da análise de sua evolução. A pesquisa documental visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, visando extrair-lhe algum sentido e introduzir-lhe algum valor (RAUPP; BEUREN, 2006).

Obeve-se, por meio do conteúdo dos normativos legais, de alguns tutoriais, e de outros documentos, o desenho do macroprocesso das transferências voluntárias no estado do Ceará, permitindo a identificação do mapeamento e descrição de todas as etapas, e suas interfaces com o sistema e-Parcerias, gerenciado pela CGE.

A pesquisa do presente artigo, centrou-se no papel do controle interno no Ceará na gestão das transferências voluntárias, com apresentação de alguns dados numéricos absolutos e relativos no marco temporal de 2005

a 2021. O ano de 2005 é representativo do início da execução das transferências voluntárias no estado. Além disso, o estudo se realizou a partir dos procedimentos de coleta de dados e análises documental e descritiva.

A análise documental evidenciou o comportamento e as mudanças da legislação, suas implicações e impactos no fluxo e estrutura do macroprocesso de transferências voluntárias, já a análise descritiva demonstrou os pormenores de cada etapa do macroprocesso, situando-os no enfoque da legislação e do sistema e-Parcerias, com destaques para aspectos críticos e potencializadores desse macroprocesso.

4 O MACROPROCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E O SISTEMA E-PARCEIRIAS

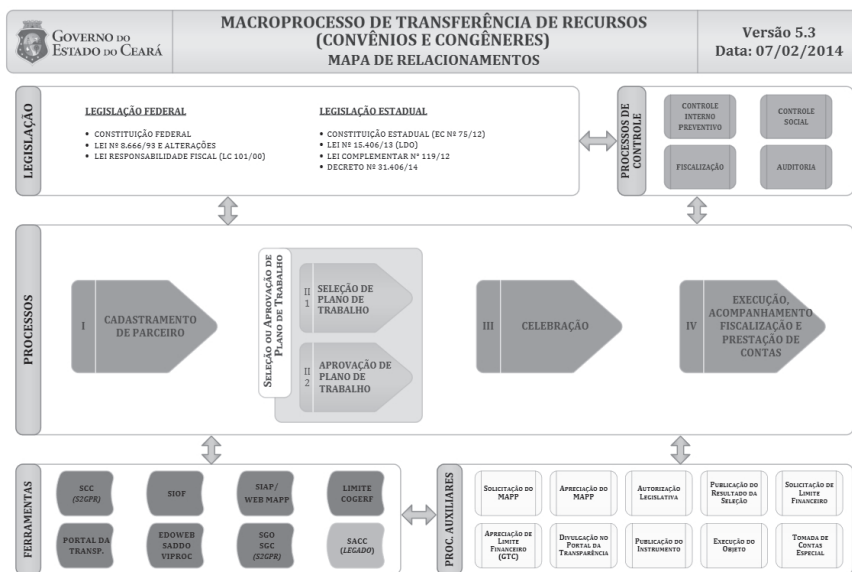
Em 2014, a CGE instituiu o desenho do processo das transferências voluntárias, que foi determinante para o seu processamento no estado de forma mais racional e que estabeleceu maior controle e transparência dos recursos liberados para essa modalidade.

A partir da implantação desse modelo, os demais órgãos e entidades estaduais, bem como os municipais, passaram a se submeter primeiro à legislação estadual e, por consequência, em segundo lugar, a toda a sistemática de operacionalização determinada pela CGE.

A concentração dos atos de gestão das transferências voluntárias foi, efetivamente, assumida pela CGE como órgão central de controle interno no estado, diferentemente do que acontece na União Federal, cujo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) se constitui em módulo dentro da Plataforma Brasil ligado ao Ministério da Economia, com dados alimentados pela STN, não sendo gerido pela Controladoria Geral da União (PLATAFORMA MAIS BRASIL, 2022). Muito embora esse órgão exerça importante papel de fiscalização dos recursos despendidos e da execução dos objetos dos instrumentos dessa modalidade de transferência.

Assim, sob a regência da CGE, foi instituído o modelo e fluxo do processo de transferências voluntárias no estado do Ceará em 2014. Convém ressaltar que o desenho desse macroprocesso não foi atualizado pela CGE, apesar das importantes atualizações legais que ocorreram em nível federal e estadual. Contudo, apresenta-se o fluxo do processo abaixo (Figura 1), porque, apesar das mudanças ocorridas, ele ainda compreende, de certo modo, o trâmite em que passam os atos referentes às transferências voluntárias.

Figura 1 – Macroprocesso de transferência de recursos financeiros, versão de 2014



Fonte: CEARÁ (2022).

Como visto na Figura 1 acima, o processo apresenta quatro grandes etapas: cadastramento de parceiros, seleção/aprovação do plano de trabalho, celebração do instrumento, e a quarta e última etapa que agrega quatro atividades: execução, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas. Importante esclarecer que houve alterações na lei que modificaram os conceitos e os fluxos desse processo com a admissão de outras

figuras, como o chamamento público, porém esse desenho do processo não foi atualizado pela CGE.

A CGE, por ser gestora desse processo de transferência voluntária no estado, desde a sua implantação, propôs as regras estabelecidas por meio da legislação pertinente. Todo o processo em suas etapas principais acontece no sistema e-Parcerias. O governo do estado ainda dispõe de outras ferramentas (sistemas tecnológicos) que auxiliam no fluxo do processo. Do mesmo modo, também dispõe de processos auxiliares que fundamentam a existência e o repasse dos recursos.

Em 2014, por ocasião da entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações Sociais (MROSC), regulamentado pela Lei nº 13.019/2014, de 31 de julho de 2014, com início da vigência em 2015, e pela Lei nº 13.204/2015, de 14 de dezembro 2015, o macroprocesso de transferências de recursos do estado do Ceará sofreu alterações substanciais, atingindo aspectos conceituais e operacionais da etapa de seleção/aprovação, e diversificando o tratamento em relação a essas organizações sociais, a partir da identificação na etapa do cadastro.

As alterações realizadas, especialmente a partir de 2018, com a atualização da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, e seus últimos decretos regulamentadores, Decretos nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, trouxeram mudanças de ordem substancial e formal nas etapas do processo, notadamente na etapa de seleção/aprovação do plano de trabalho, como se verá nos tópicos seguintes.

4.1 O sistema e-Parcerias

O sistema e-Parcerias foi desenvolvido pela CGE com o objetivo de realizar o gerenciamento das transferências voluntárias. Trata-se de um sistema de tecnologia da informação que agrega grande parte das informações financeiras voluntárias do estado, segundo informações da própria CGE em seu informativo de perguntas e respostas (CGE, 2022).

A ferramenta tecnológica vem, desde 2014, sendo atualizada para atender as demandas e modificações legais que o processo de gestão foi requerendo. As implementações foram feitas por etapas, e nem sempre garantiram uma relação amigável com o usuário do sistema e-parcerias, que muitas vezes tinha que dominar um complexo de informações, tanto sobre o processo em si, quanto da própria ferramenta. Para atender a necessidade do usuário do e-Parcerias, a CGE, de setembro a novembro de 2020, lançou módulos tutoriais na plataforma do *YouTube*, substituindo os modelos que se encontravam no sítio eletrônico da CGE e eram acessados por links, disponíveis em formato de PDF, informando sobre as atividades a serem desenvolvidas em cada etapa do processo (CGE, 2022).

Além dos tutoriais, a CGE disponibiliza ao usuário interessado diversos links de acesso livre a documentos, emissão de certidões, pré-cadastro de parceiros, notas de versões (atualizações do sistema), atualização de responsável legal, legislação, e o painel e-Parcerias, espécie de sala de situação que informa em gráficos e números consolidados as parcerias firmadas desde 2014 até aos dias atuais.

Ademais, a CGE, por meio seu corpo técnico, realizou vários cursos de capacitação direcionados aos diferentes públicos do processo de transferências voluntárias, tanto em nível estadual quanto municipal, tendo realizado, desde 2014, 1.169 capacitações (informações disponibilizadas em 18 de novembro de 2021), conforme demonstrado na Tabela 1 abaixo. Vale salientar que esse número de capacitações só pode ser apresentado aqui de forma absoluta porque não foi possível saber qual a demanda necessária a ser atendida para se estabelecer um referencial.

Tabela 1 – Pessoas capacitadas no sistema de tecnologia da informação ou e-parcerias

Pessoas capacitadas desde 2014 no sistema e-Parcerias (ou Siconv-CEna época)	
CONCEDENTES	441
CONVENENTES	728
TOTAL	1169

Fonte: EGP-CE (2021).

Apesar de a capacitação realizada pela CGE se constituir em grande importância para os órgãos e entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado, o número de pessoas capacitadas pode ser considerado ainda bastante ínfimo frente à demanda dos órgãos e entidades estaduais e municipais que são sessenta e seis órgãos do Poder Executivo, além das organizações da sociedade civil (entidades privadas) que demandam a capacitação, cuja demanda não pode ser precisada.

Há que se considerar também a rotatividade existente nos operadores do sistema e-Parcerias, nesses diversos ambientes. A próxima seção tratar-se-á da sistemática das transferências voluntárias que obedece a um fluxo processual bastante integrado dentro da CGE e demais órgãos do estado.

5 ETAPAS DO MACROPROCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Nas subseções a seguir, serão abordadas cada uma das etapas que compõem o macroprocesso das transferências voluntárias, descrevendo-as, sumariamente, como se apresentam na formalização legal e na prática de utilização dos sistemas tecnológicos que operacionalizam o processo. No tocante aos últimos, isso se dá de forma majoritária pelo sistema e-Parcerias e, de forma complementar, pelo Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC), na etapa de celebração. A descrição e análise das mesmas se faz necessário para conhecimento da atuação e papel do controle interno no contexto das transferências voluntárias executadas no estado.

5.1 Etapa de divulgação de programas

O fluxo do processo inicia-se com a etapa de divulgação de programas, de responsabilidade dos órgãos estatais que figuram na condição de concedentes, e refere-se à publicação, em meio eletrônico, nos sítios

institucionais desses órgãos, dos programas de governos que possuem recursos orçamentários para a realização de parcerias realizadas por meio de convênios e instrumentos congêneres. O interesse da lei, no artigo 2º da Portaria CGE nº 218/2018, de 7 de novembro de 2018, é permitir o conhecimento e acesso aos interessados, à informação necessária para pretensão de firmar parcerias com o governo do estado.

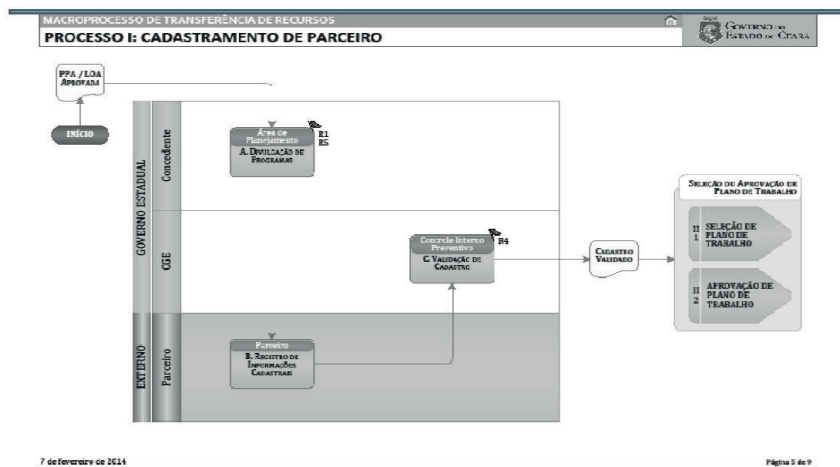
5.2 Etapa de cadastramento de parceiros

Essa é uma etapa necessária, conforme a Figura 2 abaixo, para o parceiro, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que deseja firmar parceria com o Poder Executivo estadual. O registro das informações cadastrais é feito no sistema e-Parcerias, na forma de pré-cadastramento, posteriormente analisado por uma equipe de técnicos da CGE que validam, ou não, as informações. Essa validação poderá ser delegada pela CGE aos órgãos entidades estaduais, conforme o § 2º do art. 3º da Portaria CGE nº 218/2018, de 7 de novembro de 2018.

Cumprir informar que em junho de 2020, a Controladoria e Ouvidoria Geral do estado, implantou uma funcionalidade de automação de validação dos cadastros de parceiros, a fim de imprimir maior velocidade nas validações e com isso dar mais celeridade ao processo (CGE, 2021).

Para que haja validação, uma série de requisitos legais sob a ótica fiscal e da personalidade física ou jurídica devem ser cumpridos pelo parceiro. Inteligências dos artigos:5 e 9 do Decreto nº 32.811/2018, e 12 e 16 do Decreto 32.810/2018. É importante notar, que o cadastro validado não obriga o governo do estado a conveniar com esse parceiro, consoante § 2º do artigo 6º da Lei Complementar 119/2012. No entanto, para que se estabeleça a parceria o pretendente deve estar regularizado e adimplente no sistema, conforme artigo 24 da Lei Complementar 119/2012.

Figura 2 – Cadastramento de parceiros



Fonte: CGE (2022).

5.3 Etapa de seleção de plano de trabalho

A etapa da Seleção do Plano de Trabalho para entes e entidades públicas sofreu modificações a partir das alterações da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, que introduziu a figura do chamamento público, conforme seus artigos 8 e 9. O chamamento público na lei é um instituto que permite a participação de forma democrática dos interessados a construir um projeto de interesse público com o governo do estado. O estado do Ceará, na Lei Complementar nº 119/2012, faz referência aos casos de dispensa e inexigibilidade do instituto nos artigos 18 e 19.

No fluxo do processo inicial (Figura 1), a seleção se constituía na competição de propostas, mas se direcionava às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas físicas. Quanto à etapa da aprovação, as pessoas jurídicas de direito público gozavam da prerrogativa de suas propostas não passarem pelo crivo da competição. A regra para esses órgãos e entidades públicas era a aprovação.

Com a mudança na Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012, todos os órgãos e entidades públicas e privadas, pessoas físicas e organizações da sociedade civil foram submetidas ao regime da competição na apresentação de propostas, por meio do chamamento público. Trata-se de procedimento seletivo pautado nos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Contudo, conforme os artigos 31 e 32 do Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018 e os artigos 25 e 26, do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, poderá haver dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, tanto para parceiros públicos, quanto para parceiros privados, desde que seja na forma prevista na lei.

A etapa de aprovação, nos moldes anteriores, se constituía em etapa distinta da seleção, consistindo em uma fase de exceção porque não existia concorrência entre os participantes, a disputa para realizar o objeto, bastando para isso o cumprimento dos condicionantes previstos na legislação. Após as alterações da Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012 e seus decretos regulamentadores, a etapa de aprovação passou a integrar os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento público.

5.4 Etapa de celebração do instrumento

O instrumento convênio na lição de Pietro (2007, p. 314) é a “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mútua colaboração”. Essa forma de ajuste se dá de modo formal pela celebração deste instrumento entre os pactuantes.

A Portaria CGE nº 218/2018, de 7 de novembro de 2018, determina que a celebração dos instrumentos será realizada após a comprovação das seguintes atividades (art. 6º):

- i) apresentação e verificação dos requisitos da celebração;
- ii) apresentação e aprovação dos planos de trabalho;
- iii) vistoria de funcionamento quando pertinente;
- iv) elaboração do instrumento;
- v) vinculação orçamentária e financeira;
- vi) emissão do parecer jurídico;
- vii) formalização do instrumento;
- viii) publicidade do instrumento (CGE, 2018).

A etapa da celebração dos instrumentos de parcerias é realizada fora do sistema e-Parcerias, ou seja, inicialmente, em meio físico (papéis) e, posteriormente, é feito o transporte eletrônico para dentro do sistema (*uploads*), fazendo o registro do cumprimento formal da avença entre os convenentes.

5.5 Etapa de execução do instrumento

A fase de execução do instrumento inicia com a liberação dos recursos financeiros realizada pelo concedente para a conta do convenente, por meio da instituição financeira, que, no caso do estado do Ceará, é a Caixa Econômica Federal. Essa etapa contempla ainda, as atividades de aquisição e contratação de bens e serviços, execução física do objeto e movimentação de recursos financeiros.

A fase de execução é a etapa mais importante para se avaliar os resultados da parceria firmada, tanto em relação ao cumprimento do objeto, quanto em relação ao desempenho do convenente no que tange ao bom emprego dos recursos públicos recebidos. O concedente também desempenha papel primordial no acompanhamento dessa execução, desde a liberação dos recursos, até a forma como os bens e serviços estão sendo adquiridos e entregues à população beneficiária dessa política pública. A efetivação desta etapa com os cumprimentos legais exigidos e a vigilância constante do concedente viabilizam melhores resultados na etapa seguinte, que é a fase da prestação de contas.

O sistema de informações do estado do Ceará, a plataforma Ceará Transparente, informa que existem 976 convênios em execução normal em dezembro de 2021, de um total de 2.376 convênios ativos (informação em 5 de janeiro de 2021). Convênio ativo, segundo o próprio sítio eletrônico do Ceará Transparente é aquele que não está vencido ou rescindido. A esse respeito, observa-se que convênios rescindidos ou vencidos em tese não deveriam fazer parte da informação, como se fossem convênios ativos. Daquele total de 2.376, tem-se uma representação de 41,1% em execução normal, portanto, um percentual abaixo de 50%, ou seja, sem nenhum tipo de ocorrência que paralise a execução. Por outro lado, tem-se a situação física de ‘execução-bloqueado parcela’ que indica a existência de fato impeditivo superveniente, que produz o bloqueio da liberação de novos recursos, representativo aproximado de 52,0%.

A sistemática de execução dos instrumentos apresenta-se com representativa dificuldade na normalidade dessa execução, considerando que menos da metade dos convênios ativos até o final de dezembro de 2021 atingiram essa normalidade. Isso representa um certo impacto na boa gestão dos recursos, acarretados certamente por problemas de ordem gerencial que precisam ser mitigados, porque são um risco para a própria eficácia do objeto pactuado. Observe a Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Convênios ativos em dezembro de 2021

SITUAÇÃO FÍSICA DO INSTRUMENTO	QUANT.	%
Execução normal	976	41,1
Em execução-bloqueado solicitação de parcela	1.232	51,9
Liberado do período eleitoral	1	0
Aguardando publicação de aditivo	43	1,8
Concluído	29	1,2
Vencido	95	4
TOTAL	2.376	100

Fonte: adaptado de CEARÁ TRANSPARENTE (2022).

Quando se analisa a situação do período de 2005 a dezembro de 2021, observa-se que a situação é ainda menos favorável quanto ao estágio de execução normal dos instrumentos. O percentual adquirido ao longo do período mencionado cai desfavoravelmente, chegando à marca de 4,1%, como se observa na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Estágios dos convênios 2005 a 2021

CONVÊNIOS - PERÍODOS 2005/2021		
SITUAÇÃO FÍSICA DO INSTRUMENTO	Quantidade	%
Execução normal	977	4,1
Execução-bloqueado parcela	1.765	7,41
Liberado do período eleitoral	1	0
Aguardando publicação de aditivo	695	2,92
Concluído	4.477	18,79
Rescindido(*)	173	0,73
Vencido (*)	15.707	65,91
Concluído com dívida	25	0,1
Inabilitado período eleitoral	-	-
Não aparecer na parcela	-	-
Paralisado	-	-
Paralisado com dívida	-	-
Suspenso	11	0,05
Rescindido com dívida	-	-
Total (até dezembro 2021)	23.831	100

Fonte: adaptado de CEARÁ TRANSPARENTE (2022).

5.6 Prestação de contas

O dever de prestar contas cumpre ordenança da Constituição da República Brasileira de 1988, no parágrafo único do artigo 70, conforme descreve aquele dispositivo: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União respon-

da, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BRASILEIRA, 1988). Combinado com o dispositivo constitucional existe ainda o artigo 93 do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que prescreve: “*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes*” (BRASIL, 1967).

Como se vê dos dispositivos normativos mencionados, a etapa da prestação de contas é obrigação inafastável daquele que se utiliza dos recursos públicos. Atrela-se às questões de probidade administrativa, como já decidiram e ainda decidem as Cortes de Contas do país em inúmeros julgados. Seguem dois exemplos abaixo, do TCU:

O gestor público que não presta *contas* no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado em instrumento de convênio, encontra-se em mora com dever fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação (TCU, 2007, p. 2).

A entidade privada conveniente, ao celebrar convênio com o Poder Público federal, assume o papel de gestora pública, assumindo também a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados (TCU, 2018, p. 11).

A prestação de contas é etapa imprescindível à comprovação da boa gestão dos recursos tomados e, como tal, consiste na comprovação dos gastos por parte do parceiro conveniente, relacionando a despesa realizada com os valores correspondentes na forma exigida para aquele tipo de despesa. Os gastos relativos ao pagamento de tributos também são comprovados após a retenção e anexação dos comprovantes de pagamento.

A prestação de contas das transferências voluntárias no e-Parcerias acontece com a anexação de documentos de liquidação que comprovam a realização da despesa, além de um relatório final de execução do objeto

feito pelo convenente e o extrato da movimentação dos recursos depositados na conta bancária do mesmo. Os artigos 108 a 119 do Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018; e artigos 98 a 105 do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018, tratam da matéria, e a Portaria nº 218/2018, de 7 de novembro de 2018, detalha os procedimentos mais operacionais da prestação de contas.

A ausência de prestação de contas, ou a má comprovação dos valores utilizados, ou mesmo pendências de ordem técnica e financeira ensejam a Tomada de Contas Especial (TCE) que é procedimento de ordem administrativo-disciplinar descrita nos Decretos nº 32.810/2018 nos artigos 124 e 125; e nº 32.811/2018. Trata-se de medida de exceção, e somente deve ser utilizada quando se esgotarem as medidas preliminares cabíveis, visando elidir os motivos ensejadores da Tomada de Contas Especial (TCE).

Segundo o TCU, a TCE é “um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento” (TCU, 2012).

Processo similar acontece no estado do Ceará, e quem procede à TCE são os órgãos concedentes dos recursos da parceria, no caso, os dirigentes máximos desses órgãos, que deverão instaurá-la no prazo máximo de 180 dias, contados do registro da inadimplência pelo convenente.

O convenente inadimplente tem, pelo rito da Tomada de Contas Especial, várias oportunidades de sanear as pendências e reparar os danos ao erário. Porém, isso só poderá acontecer até o envio do processo da TCE ao Tribunal de Contas do Estado. Após esse envio, as pendências só poderão ser retiradas naquele Tribunal (inteligência do § 2º, inciso II, do artigo 110, do Decreto nº 32.811/2018, de 28 de setembro de 2018; e de modo análogo, § 2º, inciso II, do artigo 125, do Decreto nº 32.810/2018, de 28 de setembro de 2018).

6 POTENCIALIDADES E LIMITES DO MACROPROCESSO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.

A descrição dos principais aspectos das etapas do macroprocesso das transferências voluntárias no estado do Ceará demonstra que existe uma ordenação do fluxo que é respaldado pela legislação. Esse amparo legal determina a obrigatoriedade de cumprimento dos atos por parte dos atores envolvidos no processo, sobretudo na operacionalização do sistema e-Parcerias.

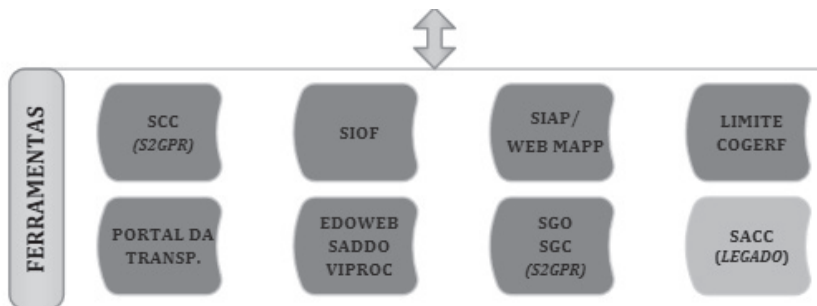
Há, tomando a perspectiva do desenho do macroprocesso, alguns pontos que merecem destaque como potencialidades e outros que se apresentam como limites. Por vezes, um mesmo elemento pode apresentar ambas as características, é o que se observa nos comentários a seguir.

O controle interno do estado foi atuante em produzir normas que pudessem garantir a existência de um macroprocesso formalizado, a ser observado de forma atenta por todos os atores do processo, cujas atribuições e responsabilidades estão descritas em todas as etapas.

A produção das normas consideradas por si só já assegura certo caráter coercitivo/punitivo, caso não cumprida. Mas, além disso, elas preservam procedimentos de execução/acompanhamento/prestação de contas, atrelados aos sistemas de tecnologia da informação, que são atualmente os sistemas corporativos: SACC (Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios); S2GPR (Sistema de Gestão Governamental por Resultados); Siap e *WebMapp* (Sistema de Acompanhamento de Programas e Projetos Prioritários); Siof (Sistema Integrado de Orçamento e Finanças).

Importante ressaltar que esses sistemas estão ligados ao orçamento público estadual, aos sistemas de programação financeira, e à sistemática dos convênios, no caso desta última, tem-se o Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC) que ofertou o legado dos convênios ao Sistema de Convênios e Congêneres (SCC), atualmente chamado de e-Parcerias, como se vê na Figura 3 abaixo, destacado do macroprocesso de 2014.

Figura 3 - Ferramentas do macroprocesso em 2014



Fonte: CGE-CE (2022).

Essas ferramentas tecnológicas dão suporte aos usuários tanto da parte do parceiro conveniente, quanto dos órgãos concedentes. Além de darem suporte, esses sistemas atrelam as condutas e procedimentos desses usuários aos comandos legais exigidos. Essa é uma característica vantajosa do macroprocesso para a gestão do processo em si, quanto para o próprio controle.

Nos atos de gestão praticados pelo órgão central de controle interno do estado, as normas e processos têm grande relevância para o controle das transferências voluntárias. Entretanto, esse fluxo necessita ser revisado, considerando as mudanças legais e operacionais que ocorreram após 2014. O próprio desenho do macroprocesso encontra-se desatualizado desde aquele ano.

Os sistemas de TI que dão suporte às transferências voluntárias cumprem uma função de controle no âmbito orçamentário-financeiro, realizando um papel de vinculação para averiguação de orçamento (SACC, Siof) e financeiro (S2GPR, Siap/WebMapp) existentes. O SACC gerenciado pela CGE era responsável pelo registro de todos os contratos, convênios e demais despesas realizadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo submetidos às regras da contabilidade pública (CGE-CE, 2022).

Com o advento do SCC, que inicialmente funcionava como um link ligado ao Sistema de Gestão Governamental por Resultados(S2GPR), agora funcionam somente os registros relativos à divulgação de programas orçamentários e o registro de cadastramento de parceiros. A etapa de celebração continuou a ser realizada no SACC, e as demais etapas continuaram a ser feitas em meio físico, até 2015, quando entrou em vigência o módulo no sistema Siconv-CE relativo às etapas de execução, acompanhamento e prestação de contas.

Atualmente, após a celebração do convênio ou instrumento congêneres, em meio físico, é feito o lançamento do Plano de Trabalho aprovado, com o upload dos documentos no sistema e-Parcerias, que recebe um código para ser identificado no SACC, onde ocorre o reconhecimento da celebração. No SACC também se verifica a existência das vinculações orçamentário-financeiras.

A CGE editou vários tutoriais do SACC por meio da plataforma do YouTube, o que já se constituiu um avanço para o usuário. Porém, no primeiro tutorial de apresentação, o locutor já informa que, num futuro próximo, a ferramenta deverá ser substituída por outra mais moderna (CGE-CE, 2022).

Observa-se pelas demonstrações dos tutoriais do SACC, no tocante ao módulo de registro de convênios, que ele é o sistema que viabiliza o prosseguimento do convênio com as informações de natureza orçamentário-financeiras, mas vai além, busca outras informações relativas ao objeto, à justificativa, à fundamentação, que poderiam vir do próprio sistema e-Parcerias, mas isso não acontece. E essas informações do SACC alimentam o Portal da Transparência do estado, Ceará Transparente (SACC, 2022). Constata-se isso, quando se assiste ao vídeo tutorial nº 9, do sistema SACC, relativo aos convênios e congêneres na mencionada plataforma. Verifica-se que as informações a serem preenchidas pelo concedente dos recursos poderiam vir do próprio sistema e-Parcerias. Porém, o que se observa é que as informações inseridas no e-Parceria parecem somente

se prestar ao próprio processo dentro do sistema. Há, inclusive, como se observa na transmissão dos vídeos, duplicidade de informações que poderiam ser elididas, evitando um retrabalho em todo esse fluxo.

Quanto aos tutoriais do e-Parcerias, alguns módulos constam como vídeos na plataforma do *YouTube*, a outra parte encontra-se na forma de documento em meio eletrônico, disponível para download no site do CGE-CE. A apresentação do vídeo tutorial de nº 13, na plataforma do *YouTube*, relativo à conclusão da inserção do plano de trabalho no e-Parcerias demonstra que o vínculo que une os dois sistemas para transmissão de dados é o plano de trabalho, por meio do número gerado pelo e-Parcerias. Essa constatação também se respalda no §3º do art. 6º da Portaria nº 218/2018 que informa sobre a inserção de informações na etapa de celebração do instrumento a ser realizada no SACC pelo concedente dos recursos. A partir daí, os tutoriais seguintes do e-Parcerias continuam da etapa de execução.

Por fim, com base nas normas editadas, e as regras de transição legal previstas, percebe-se que esse fluxo do macroprocesso teve a implantação por etapas, que denota não ter sido um fluxo mais fluido, com muitas atividades a serem observadas, especialmente pelos parceiros, em diferentes ambientes, o que requereu mais esforço de atenção e *expertise* em todas as etapas, e portanto, deve haver uma atuação constante do controle interno sobre a gestão desse processo.

7 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS: O CASO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ESTADO DO CEARÁ A PARTIR DE 2021

As emendas parlamentares são o instrumento de que o Poder Legislativo dispõe para alterar a alocação orçamentária (FURIATI, 2019). As transferências voluntárias operadas por meio de emendas parlamentares no estado do Ceará eram tratadas em legislação específica do Programa de Cooperação Federativa (PCF), por meio do Decreto nº 28.841/2007, de

23 de agosto de 2007. Esse programa instituiu, em seu objetivo, fortalecer as ações municipais voltadas para a melhoria das condições de vida da população cearense, conforme artigo 1º do Decreto nº 28.841/2007, de 23 de agosto de 2007. As transferências voluntárias no âmbito do PCF eram operadas por meio de um instrumento chamado termo de ajuste.

No entanto, com a chegada da nova legislação de convênios e congêneres no estado, operada a partir de 2012, com a Lei Complementar nº 119/2012, de 28 de dezembro de 2012 e seus decretos regulamentadores, o PCF passou a seguir o mesmo trâmite processual que as demais formas de transferências voluntárias, não estando prevista nenhuma exceção para os termos de ajustes, os quais não chegaram a compor o rol taxativo de exceções do parágrafo quarto, do artigo 1º da Lei Complementar nº 119/2012.

Em 2021, entretanto, houve uma mudança radical nas transferências voluntárias operadas por meio de emendas parlamentares no Ceará. Uma nova lei complementar foi editada, a Lei Complementar nº 234/2021, de 9 de março de 2021, alterada pela Lei Complementar nº 243/2021, de 31 de maio de 2021, que estabeleceu que transferências de recursos consignados no orçamento anual do estado poderiam ser solicitadas por meio de emendas parlamentares sobre duas modalidades: especial e com finalidade específica.

Sobre a modalidade específica mencionada na Lei Complementar nº 234/2021, de 9 de março de 2021, esta continuaria observando o disposto na legislação que já rege, em âmbito estadual o PCF, consoante inteligência do artigo 3º, parágrafo 2º do Decreto Estadual nº 34.096/2021, de 8 de junho de 2021.

A mudança se opera justamente na chamada modalidade especial, que a partir da Lei Complementar nº 234/2021, de 9 de março de 2021, estabelece que esse tipo de modalidade especial das transferências de recursos operadas por meio de emenda parlamentar, será repassado diretamente ao ente beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou instrumento congêneres (parágrafo 1º, do Artigo 1º da Lei Complementar nº 234/2021).

Essa mudança, que tem o condão de tornar mais célere e mais autônoma esse tipo de transferência de recursos, dispensou as exigências feitas para os demais instrumentos (convênios e congêneres) operados por meio do sistema e-Parcerias, tais como a apresentação de planos de trabalhos, realização de acompanhamento, monitoramento e prestação de contas, na forma estabelecida pela legislação.

Nos moldes da União Federal, que editou Emenda Constitucional nº 105/2019, de 12 de dezembro de 2019, denominada de transferência especial, os valores das emendas parlamentares, com recursos do orçamento da União federal seriam repassados de forma direta para estados e municípios, sem a exigência de que passassem pelo sistema tecnológico federal que opera as transferências voluntárias da União, o Siconv. Do mesmo modo, ficam isentos de apresentar planos de trabalhos, projetos ou quaisquer documentos como condição para receber os recursos (COSTA, 2020).

A mudança, sem dúvida, motivou a alteração operada no estado do Ceará, quanto aos repasses das emendas parlamentares tratadas na nova legislação. Muitas questões poderão ser levantadas a partir dessas mudanças, que podem se dar tanto no mérito, tais como às relativas à ética, ao interesse público, à *accountability*, dentre outras; quanto às questões relativas aos procedimentos formais para a implementação dessas mudanças. Nesse caso, esse tópico não esgotará esse assunto, no entanto, é necessário destacar essa alteração na legislação porque de forma contundente afeta o regramento material e processual relativo a essa categoria de transferência voluntária, destacada do geral, como transferência especial.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou aspectos do controle interno no estado, evidenciando inicialmente os principais conceitos tratados na literatura especializada, e a visualização do instituto na legislação pertinente em âmbito nacional, por meio das normas editadas pelo governo federal, e ainda pelo

Governo Estadual do Ceará. Essa contextualização histórico-legal apresentada situou a forma como o controle interno vem sendo exercido pelo Poder Executivo do Ceará, por meio da Controladoria e Ouvidoria Geral, que operacionaliza o processo de transferências voluntárias no estado, sob sua gestão e coordenação.

Assim, sobre o papel do controle interno no tocante à gestão das transferências voluntárias no Ceará, objetivo declarado neste trabalho, evidencia-se na edição de leis e decretos que orientam o fluxo do macroprocesso, o qual determina as etapas e atividades a serem desenvolvidas por meio de ferramenta tecnológica, o e-Parcerias. O fluxo do macroprocesso ordenado pelo órgão central de controle interno do estado objetiva viabilizar a concretização das parcerias firmadas com entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito público ou privado e pessoas físicas.

Nesse respeito, evidenciou-se a existência de um processo, cujo fluxo é complexo, e ainda não completamente fluido, cujas potencialidades e limitações perpassam todas as etapas de: divulgação de programas, cadastramento de parceiros, seleção, celebração, execução, monitoramento e prestação de contas, desafiando os seus atores, que precisam interagir em um ambiente de processos físicos e informatizados, convivendo num ambiente plural de sistemas de tecnologia da informação que interagem entre si.

Então, o papel do controle interno deve integrar ao seu escopo o aperfeiçoamento desse fluxo, inclusive quanto à sua atualização formal. A complexidade do macroprocesso, com tantas etapas e procedimentos em cada uma, necessita ser sedimentada nas práticas diárias do usuário. Por sua vez, este necessita de frequentes capacitações tanto no sistema e-Parcerias, quanto na própria legislação que demanda constantes atualizações. Esses são tópicos que devem ser tratados pela área de controle interno com muita acuidade e com o desafio de não tornar as ferramentas: legislação, processo e sistema tecnológico, entraves para a boa operacionalização e gestão das transferências voluntárias. De fato, esses componentes adotados fazem sentido para uma melhor interatividade com o usuário

demandante dos recursos públicos, a fim de se obter maior grau de *accountability*, responsividade, e sobretudo, melhor gestão e controle sobre o uso desses recursos públicos.

O estudo aporta ainda uma contribuição ao catalogar informações de suma importância tanto para o controle interno do estado quanto para o processo de transferências voluntárias que se encontravam de forma esparsa, localizadas em diversas fontes. Adicionalmente, o presente estudo oferece um overview para se entender a importância da avaliação de toda essa sistemática da transferência de recursos no estado do Ceará.

Trabalhos futuros poderão investigar as transferências voluntárias sob o enfoque das emendas parlamentares, notadamente sobre os aspectos da recente mudança operada na legislação do estado do Ceará, que permitiu o repasse dos recursos financeiros da parceria, sem a formalização de convênios e congêneres, inclusive considerando essa sistemática que é operacionalizada de forma paralela ou concorrente pelo atual fluxo formalizado pelo controle interno, e que demanda maiores esforços por parte dos atores envolvidos no macroprocesso delineado neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, C. O. de; FONSECA, A. C. P. D. Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. **REGES - Revista de Gestão**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 172–184, 2016.

ARAÚJO, R. M. de *et al.* Controle interno no Rio Grande do Norte: um estudo na visão dos controllers municipais. **Nucleus**, v. 14, n 1, p. 79-94, 2017. Disponível em: <http://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/2143>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. Da; SOUZA, F. S. R. N. de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros,

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 68, n. 3, pp. 583–610, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10988/Dissercao.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4320&ano=1964&ato=221c3Z-q5UNVRVT2b4>. Acesso em: 16 de maio 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=200&ano=1967&ato=087ATRq50MZRVTFce>. Acesso em: 16 de maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 105**, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art.166-A a Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.204**, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. **Acórdão nº 997/2007**. Tomada de contas especial. Convênio. Aquisição de veículos para transporte escolar na zona rural. Omissão. Ausência de comprovação posterior à citação. Irregularidade. Relatório: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 8 de maio de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520997%252F2007/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário do TCU. **Acórdão nº 2256/2018**. Tomada de contas especial. Convênio. Ministério do Turismo. Realização de evento. Impugnação das despesas. Citação. Fraude genera-

lizada. Ausência de nexos causais entre os recursos federais e as despesas. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 26 de setembro de 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202256%252F2018/%2520/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CATARINO, J. R.; ABRAHAM, M. O Federalismo Fiscal no Brasil e na União Europeia. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 186-210, 2018.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 32.810**, de 28 de setembro de 2018. Dispõe sobre regras para celebração de parcerias em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e as organizações da sociedade civil. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 32.811**, de 28 de setembro de 2018. Dispõe sobre regras para convênios e instrumentos congêneres realizados em regime de mútua cooperação entre os órgãos e entidades do poder executivo estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/10/Decreto-32810-2018-Parcerias-com-OSC.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Decreto Estadual nº 28.841**, de 23 de agosto de 2007. Institui o Programa de Cooperação Federativa no âmbito da administração pública do estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do

estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-28.841-23-deagosto-de-2007-D.O.E-23-de-agosto-de-2007-1-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 234**, 9 de março de 2021. Institui Ação de Fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa – PCF. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/03/do20210309p01-LEI-COMPLEMENTAR-No234-09-demarco-de-2021..pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ, **Lei Complementar nº 243**, 31 de maio de 2021. Altera a Lei Complementar Nº234, de 9 de Março de 2021. PCF. Fortaleza, CE.: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2021/06/do20210531p01-LEI-COMPLEMENTAR-No243-31-demaio-de-2021.-1-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ, **Decreto Estadual nº 34.096**, de 8 de junho de 2021. Dispõe sobre as normas aplicáveis à transferência especial de recursos financeiros no âmbito do programa de cooperação federativa - PCF, nos termos da lei complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela lei complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, e dá outras providências. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/06/DECRETOPROCESSO-ELETRONICO-1.pdf>. Acesso em: 17 maio 2022.

CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará, 1989**: atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 16 maio 2022.

CEARÁ. **Lei nº 13.297**, de 7 de março de 2003. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de Cargos de Direção e Assessoramento Superior e dá outras providências. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/leisorcamentaria/item/6229-lei-n-13-297-de-07-03-03-d-o-de-07-03-03>. Acesso em: 16 maio 2022.

CEARÁ. **Lei nº 13.325**, de 14 de julho de 2003. Estrutura e aprova o Plano de Cargos e Carreira da Carreira de Auditoria de Controle Interno, criada pelo § 5º do art. 21 da Lei nº 13.297 de 07 de março de 2003, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalhoadministracao-e-servico-publico/item/3278-lei-n-13-325-de-14-07-03-d-o-de-15-07-03>. Acesso em: 16 maio 2022.

CEARÁ. **Lei nº 13.875**, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do estado do Ceará, 2022. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalhoadministracao-e-servico-publico/item/4932-lei-n-13-875-de-07-02-07-d-o-de-07-02-07-oriundo-do-projeto-de-lei-n-6-877-07-1-executivo>. Acesso em: 16 maio 2022.

COSO. **Controle interno – estrutura integrada**: sumário executivo. Tradução de Pricewaterhouse Coopers. Brasil, maio 2013. Disponível em: http://escoladegoverno.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/COSO-I-I-CIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

COSTA, D. C. Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional n.º 105/2019. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 194, ano XXIII, mar 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/analise-critica-sobre-a-novaemenda-constitucional-n-o-105-2019/>. Acesso em: 17 maio 2022.

DALLAVERDE, K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, R.P *et al.* A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, p. 55-71, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/49583650_A_Metodologia_Coso_como_Ferramenta_de_Gerenciamento_dos_Controles_Internos. Acesso em: 15 ago. 2022.

FURIATI, A. A. **Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: Uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43851>. Acesso em: 8 fev2022.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 6. ed. São Paulo: Editora Atlas.

MARÇOLA, C. Auditoria interna como instrumento de controle social na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 2, p. 75-87. jan./mar.2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/62>. Acesso em: 24 jul 2021.

MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MOREIRA, M. A., DIAS, A. G. S., SOUZA, P. M. de. Controle interno como instrumento de gestão pública, **Revista de Informação Contábil**, v. 11, n. 4, p. 39-53, Out./dez. 2017.

MOUTINHO, J. da A; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis, **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n.1, p. 90-101. Jan./Abr. 2017.

NUNES, E. P.; CORONEL, D. A. O controle interno como instrumento de gerenciamento na Universidade Federal do Pampa. **Estudo e Debate**, v.20, n.1, p. 143-160, 2013. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/587>. Acesso em: 15 ago. 2022.

NUNES, P. R. C. *et al.* Evidências de Práticas de Governança na Administração Pública do estado do Ceará. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, Anais*, p. 1-16. Salvador: EnAPG, 2012.. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTUzODA. Acesso em: 15 ago. 2022.

OLIVEIRA FILHO. **Controle Interno e Externo da Gestão Pública**. *In: SOARES, J. A. (col.)*, Brasília: AVM Instituto, 2010. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/260648059/Controle-Interno-e-Externo-Da-Gestao-Publica>. Acesso em: 16 mai 2022.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In BEUREN, I. M. (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2006.

SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 58, p. 89-119, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452003000100006&script=s-ci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 ago. 2022.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>. Acesso em: 25 maio 2022.

SILVA, R. M. P. da *et al.* Controle Social: A Atuação dos Conselhos Municipais na Região Nordeste', **Gestão e Regionalidade**, v. 34, n. 101, p. 74-90. mai/ago 2018.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 50 p.539-561, jul./ago. 2016.

SUZART, J. A. da S.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 127-145, 2018. Disponível em: <https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/363>. Acesso em: 4 jun. 2022.

VEGA, L.; CRUZ, D.; DELGADO, F. M. Evolución del control interno hacia una gestión integrada al control de Gestión. **Estudios de la Gestión - Revista Internacional de Administración**, v.10, n. 10, p. 211-230. jul./dez. 2021.

Como citar este artigo:

GADELHA, Ana Lúcia Lima; GOUVEIA, Luís Borges; MESQUITA, Anabela. A operacionalização das transferências voluntárias no Ceará: um enfoque sobre a gestão do controle interno. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 304-345, jan./jun 2023. Semestral. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.796>.