

Controle em Foco

1ª Edição • Mar 2025



Nº 1
MARÇO • 2025

Controle em Foco é uma publicação eletrônica trimestral da Escola Superior de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

CONSELHO EDITORIAL

Cid do Carmo Junior
Eugenio Manuel da Silva Machado
Pedro Jorge Marques
Thiago Couto Lage

Contato:

esci@cge.rj.gov.br

A INVISIBILIDADE, A CORRUPÇÃO E A TRANSPARÊNCIA	6
--	----------

Jaime Almeida Paula

A REVOLUÇÃO SILENCIOSA DO COMPLIANCE NO BRASIL: O EFEITO DOMINÓ DA INTEGRIDADE	9
---	----------

Raphael de Lemos Soares

REFLEXOS DOS ATOS DA VIDA PRIVADA NO SERVIÇO PÚBLICO	13
---	-----------

Andreza dos Reis Santos

O IMPACTO DA GOVERNANÇA NO CONTROLE INTERNO	15
--	-----------

Leonardo Scalzer Alves

O PAPEL DO CONSELHO SUPERIOR DO CONTROLE INTERNO NA MELHORIA CONTÍNUA DO DESEMPENHO DA CGE-RJ	18
--	-----------

Leandro Paes Soares

O DESAFIO DO AUDITOR DIANTE DA LEGALIDADE X EFICIÊNCIA	21
---	-----------

Estéfano Bezerra da Silva

A IMPORTÂNCIA DO MODELO IA-CM PARA O CONTROLE INTERNO	24
--	-----------

Vitor Oliveira da Silva Assis

CARTA DOS EDITORES

É com satisfação que apresentamos a primeira edição da *Controle em Foco*. Esta é uma publicação trimestral da Escola Superior de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que aborda temas relacionados às Trilhas de Aprendizagem: Auditoria, Ouvidoria, Transparência, Correição, Integridade e Tecnologia por meio de artigos de opinião.

Sete artigos descortinam a edição seminal. Jaime Almeida Paula discute a conexão entre a fábula do Anel de Giges, apresentada por Platão, e a corrupção na sociedade contemporânea. Na história, Giges adquire um anel que lhe concede invisibilidade, o que lhe permite agir sem consequências, levando-o a usurpar o poder. A narrativa provoca uma reflexão sobre como a ausência de fiscalização e transparência pode incentivar comportamentos antiéticos. O texto destaca que a corrupção prejudica a economia, enfraquece as instituições e impacta principalmente os mais vulneráveis. Para combatê-la, é essencial a transparência na administração pública e o engajamento da sociedade na fiscalização e cobrança de condutas íntegras.

Raphael de Lemos Soares, abordando a revolução silenciosa do compliance no Brasil, comenta que o país enfrenta um cenário preocupante de corrupção sistêmica, refletido em sua baixa colocação nos índices globais de integridade. No entanto, ele argumenta que a ascensão do compliance no setor público e privado representa uma revolução silenciosa capaz de transformar essa realidade. A obrigatoriedade de programas de integridade certificados em grandes contratos públicos, conforme previsto na Nova Lei de Licitações e no Projeto de Lei nº 85/2019, pode desencadear um efeito dominó de transparência, elevando padrões éticos e dificultando práticas corruptas. Apesar dos desafios e resistências, o momento é propício para essa mudança, impulsionada pela pressão social e pelo amadurecimento institucional do país. Com a colaboração de empresas, servidores públicos e sociedade civil, o compliance pode deixar de ser uma mera formalidade para se tornar um pilar essencial da administração pública, consolidando um Brasil mais íntegro e justo.

Andreza dos Reis Santos enfatiza que o reflexo dos atos da vida privada no serviço público é um tema relevante no âmbito disciplinar, pois determinadas condutas fora do ambiente de trabalho podem impactar a imagem e a dignidade da função pública. Ela ressalta que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) busca apurar infrações cometidas pelos servidores e, embora a regra geral seja a responsabilização apenas por atos praticados no exercício da função, o Decreto-Lei nº 220/75 prevê exceções. Caso a conduta do servidor comprometa os princípios morais da Administração Pública, como em situações de grande repercussão negativa, pode haver sanções disciplinares. A autora conclui que ser servidor público exige responsabilidade contínua, tanto no âmbito profissional quanto na vida pessoal, para preservar a credibilidade e eficiência dos serviços públicos.

A governança exerce um papel essencial no fortalecimento do controle interno das organizações, garantindo transparência, eficiência e redução de riscos, conforme argumenta Leonardo Scalzer Alves. Segundo o autor, uma governança bem estruturada estabelece diretrizes claras, define responsabilidades e fomenta uma cultura de conformidade, prevenindo fraudes e ineficiências. A importância da temática ganhou destaque com a evolução da administração pública e a necessidade de alinhar interesses entre gestores e sociedade, refletindo-se em normas como a ISO 37000:2021 e iniciativas governamentais. Além disso, frameworks como o modelo das três linhas reforçam a coordenação dos controles internos. O autor conclui que,

quando a governança é deficiente, os controles internos se tornam frágeis, elevando a vulnerabilidade organizacional e comprometendo a credibilidade perante os stakeholders.

Leandro Paes Soares destaca que o Conselho Superior de Controle Interno (COSCIERJ) desempenha um papel estratégico na melhoria contínua do desempenho da CGE-RJ, garantindo diretrizes claras, monitoramento e avaliação dos resultados. Ele explica que o conselho atua como instância de governança, promovendo ajustes e identificando oportunidades de melhoria por meio do acompanhamento mensal de indicadores de eficiência e eficácia. Além disso, revela que a implementação de um sistema único para coletar e analisar dados fortalece a gestão por resultados, incentivando maior engajamento das equipes. Entre os avanços alcançados após a atuação do conselho, destacam-se a publicação do Planejamento Estratégico 2024/2027 e a definição do Plano de Aplicação de Recursos do FACI. O autor, considerando que a CGE-RJ ainda está em processo de amadurecimento, reforça que a continuidade do monitoramento sistemático, por parte do colegiado, é essencial para garantir valor público e aprimorar sua atuação.

O artigo de Estéfano Bezerra da Silva discute que o auditor interno enfrenta o desafio de equilibrar os princípios da legalidade e da eficiência ao avaliar a gestão pública, garantindo conformidade normativa sem comprometer a qualidade e a racionalidade dos serviços prestados. Esse desafio tem relação com os diferentes perfis dos auditores: legalista, pró-eficiente e equilibrado. O perfil excessivamente legalista pode resultar em burocracia excessiva e ineficiência, enquanto a busca pela eficiência não deve levar ao relaxamento dos controles legais. Assim, para o autor, o auditor deve adotar uma postura imparcial, baseada em evidências e alinhada ao interesse público, promovendo diálogo com os auditados e aprimorando constantemente suas competências. Ele conclui que a adoção de boas práticas e decisões fundamentadas contribui para maior credibilidade e otimização da gestão pública.

Por fim, Vitor Oliveira da Silva Assis trata do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público (IA-CM), um framework desenvolvido pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) que orienta a evolução da auditoria interna governamental por meio de um plano estruturado de maturidade. Explica que o modelo é composto por macroprocessos-chave e cinco níveis de desenvolvimento, permitindo autoavaliações e avaliações externas para identificar lacunas e definir melhorias, garantindo alinhamento com padrões internacionais. Ele reforça que a adoção do IA-CM fortalece o controle interno, promove a transparência e a governança, além de fornecer insights estratégicos para a tomada de decisões. Por fim, traz a experiência da CGE-RJ, que iniciou sua adequação ao nível 2 (Infraestrutura), visando institucionalizar práticas sustentáveis.

Essa edição inaugural da Controle em Foco traz reflexões essenciais sobre governança, integridade e fiscalização na administração pública. Convidamos você a explorar os artigos e aprofundar-se nos temas abordados, ampliando sua compreensão sobre os desafios e avanços do controle interno no Brasil. Boa leitura!

Robson Ramos Oliveira

Assessor da ESCI

Demétrio Abdennur Farah Neto

Controlador-Geral do Estado

A INVISIBILIDADE, A CORRUPÇÃO E A TRANSPARÊNCIA

Jaime Almeida Paula

O mundo atual é extremamente conectado e somos observados em todos os lugares por diversos instrumentos de vigilância, mas como nos comportaríamos se fosse possível dominarmos o poder da invisibilidade? Essa capacidade poderia alterar a nossa percepção do que é ético, bem como o que seria permitido ou não. O fato é que cada indivíduo acabaria lidando com este poder de maneira diferente e demandaria um grande esforço por parte das instituições para o cumprimento das leis.

No Livro II da República de Platão, Glaucon e Adimanto interagem com Sócrates a respeito da temática justiça, e propõem a ele um cenário hipotético. Para tanto, apresentam a fábula sobre o “O Anel de Giges”.

Em apertada síntese, a narrativa descreve a figura de um pastor de ovelhas chamado Giges que se encontrava no campo e presencia um fenômeno da natureza (“tempestade torrencial, um terremoto”) (PLATÃO, 2019, p.359), que ao fim e ao cabo produz uma enorme fenda no solo. No interior da aludida fenda, Giges se depara com um cavalo oco de bronze e, no seu interior, encontra-se um defunto com um anel de ouro. Imediatamente, Giges toma posse do objeto e o coloca em seu dedo.

Transcorridos alguns dias, Giges foi convocado para uma reunião de camponeses e, enquanto participava do evento, girou a parte interior do anel. Neste momento, Giges nota que ficou invisível para aqueles que estavam participando da reunião. Para fins de confirmação, ele girou o anel para o outro lado e tornou-se visível novamente. Imbuído do poder da invisibilidade, o simples pastor de ovelhas vislumbra as infinitas oportunidades apresentadas por esta força adquirida.

Giges encaminha-se ao palácio real e, chegando ao seu destino, ele usa o “manto da invisibilidade”, que representa o efeito produzido pelo anel, seduz a rainha e a convence a matar o rei e então usurpa o poder para exercê-lo em seu exclusivo benefício. O cerne da fábula reproduzida por Platão não tem o condão de suscitar um veredicto ou uma prova cabal, contudo, busca provocar ponderação e induzir a uma investigação exploratória e reflexiva (GIANNETTI, Eduardo, 2020, p.42). Esta fábula é provocativa, pois descortina diversos comportamentos frente à possibilidade de agir de forma corrupta encoberta no espectro da invisibilidade.

Constantemente, a sociedade é bombardeada com notícias relacionadas à corrupção em todas as formas de distanciamento dos preceitos éticos desejados. A realidade confirma que nenhuma organização, não importa como esteja estruturada, está imune aos tentáculos da corrupção. Existem diversas definições para este termo, porém mencionarei aqui a da Transparência Internacional, a qual, inclusive, possui um espectro amplo: “o abuso do poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado”.

Nesta seara, é necessário reconhecer os efeitos perniciosos dos desvios de condutas, em todas as suas manifestações possíveis, como imensas barreiras para o progresso econômico e social do país. A corrupção produz, no eixo econômico, dentre outras mazelas, a restrição à livre concorrência e ao fechamento de empresas saudáveis, alterações nos preços do sistema mercadológico, desperdício dos recursos públicos, bem como a ineficiência, que é corolário do desvio na alocação dos montantes disponíveis, que ao fim e ao cabo compromete a qualidade de vida da população.

Na sua vertente mais cruel, verifica-se que os efeitos são sentidos, principalmente no varejo, ou seja, nas classes econômicas mais necessitadas. Essa camada da população depende fundamentalmente da prestação dos serviços disponibilizados pelo Estado para atender às suas carências (ZENKNER, Marcelo, 2019, p.87). O Estado tem por obrigação a materialização da realização do bem comum, que se concretiza via atendimento às demandas emanadas da sociedade (Coimbra, 2006).

Nesse diapasão, pode-se inferir, pelo menos de um modo amplo, que os direitos fundamentais sociais, que reverberam, em algumas situações, a prestação positiva, ou seja, um fazer do Estado em prol dos menos favorecidos pela ordem social e econômica, em função dos efeitos maléficos da corrupção, acabam por se encontrar prejudicados.

Não menos nefasto é o efeito colateral provocado pela corrupção no tocante à perda da credibilidade nas organizações públicas. A mera percepção de que uma determinada sociedade possui elevados níveis de corrupção é suficiente para minar a confiança da sociedade nos seus governantes e, em última instância, impacta a capacidade para a captação de recursos no mercado externo.

A sensação de que seus atos ilícitos não serão descobertos, muito menos punidos, serve de estímulo para que a ação delituitosa se perpetue. Percebe-se que a corrupção se alimenta da escuridão, do anonimato, isto é, da invisibilidade transvestida, em muitos casos, na percepção de impunidade. A corrupção é “aos olhos dos leigos e de não poucos operadores do direito, o elemento aglutinador das condutas mais deletérias à função pública, isto sem olvidar a degradação de caráter que indica ao mais leve exame” (GARCIA, Emerson, 2003, p.104).

Seria ingênuo pressupor que o problema possa ser resolvido com uma única solução, ou seja, a utopia da “bala de prata” que ex-

tiraria da sociedade todos os vestígios dos problemas atrelados à temática proposta. Na busca pela causa raiz, é necessário enfrentar desafios distintos que, em última instância, exigem abordagens específicas para cada contexto no qual a corrupção está inserida.

Uma dessas perspectivas, dentre tantas outras, refere-se ao controle prévio no combate à prática delituitosa. Este gênero é subdividido em espécies, sendo a “transparência” das informações uma de suas vertentes, representando uma poderosa estratégia, pois, busca inibir que o ilícito ocorra. Haja luz (BÍBLIA, Gênesis 1:3-5) para todo processo de licitação; destinação de recursos; aplicação do dinheiro público, enfim, para que a sociedade, por meio da transparência, possa exercer o Controle Social.

Os atos administrativos necessitam ser revestidos de clareza na sua execução para que a sociedade, por meio do seu controle social, crie uma barreira a algumas das condutas delituitosas, mimetizadas naquelas praticadas na fábula sobre o “O Anel de Gíges”. Duas vertentes cruciais, das três propostas por Zenkner (2019, p. 247), relacionadas ao impacto da transparência e o acesso à informação, são a procura da eficiência econômica e a prevenção da corrupção.

A dimensão da transparência representa muito mais que uma ferramenta de combate à corrupção, pois dialoga também com preceitos de ética e moralidade pública. Nesse diapasão, verifica-se que “quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos públicos” (BAIRRAL, COUTINHO e ALVES, 2015, p.646).

A corrupção é uma chaga que impacta toda a comunidade, pois macula a prestação de serviços públicos, reduz a eficiência, destrói a dignidade dos cidadãos, apenas para citar alguns de seus efeitos. O embate contra a

corrupção exige a junção de instituições fortes de controle e a participação da sociedade.

Nesse engajamento, contudo, faz-se necessário também uma mudança cultural e de comportamento de cada indivíduo. O Banco Mundial (2005, p.2) utiliza o termo Social Accountability e o define como uma instrumentalização dependente do comprometimento cívico, isto é, tanto a população como as organizações da sociedade civil atuam diretamente ou indiretamente na cobrança da responsabilidade.

A fábula reproduzida, em parte neste texto, serviu de pano de fundo, para suscitar a reflexão das consequências produzidas pelas ações orquestradas por Giges transmutadas pelo poder de invisibilidade. A corrupção e a ineficiência se alimentam da opacidade e, por razões óbvias, não almejam que a luz seja refletida, ou seja, possuem polaridades diferentes, portanto, não podem coexistir. A sociedade precisa cobrar clareza, lisura nos gastos e resultados da gestão pública e, assim, exercer a plena cidadania.

REFERÊNCIAS

BAIRRAL, M. A. C., Coutinho, A. H., & dos Santos Alves, F. J. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. Revista de Administração Pública, 49(3), maio-junho, p.642-675, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/BkrfxzSgh6PJjGsqtdwt75L/?lang=pt>>. Acesso em 12 fev. 2025.

BANCOMUNDIAL. Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion, 2005: Disponível em: <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/514581468134386783/social-accountability-in-the-public-sector-a-conceptualdiscussion>>. Acesso em: 14 fev.2025.

BÍBLIA. Gênesis. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/1>>. Acesso em 13 fev. 2025.

COIMBRA, F. M. Estado democrático de direito e controle da atividade estatal: breves notas sobre a Controladoria-Geral da União. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 7, n. 8, p. 335-357, 2006. Disponível em: < <https://bdjur.stj.jus.br/items/7b5307c9-b863-4d1e-ad5e2c19d57242cf>>. Acesso em 06 fev. 2025.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 233, p.103-139, 2003. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45445/44994>>. Acesso em 10 fev. 2025.

GIANNETTI, Eduardo. O Anel de Giges: uma fantasia ética. 1ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, p.42, 2020.

PLATÃO. A República (ou Da Justiça), trad., textos adicionais e notas Edson Bini. 3ª ed. São Paulo, Edipro, p.359, 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Perguntas Frequentes. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-mais-frequentes/>>. Acesso em 13 fev. 2025.

ZENKNER, Marcelo. Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. 2ª reimpressão. Belo Horizonte. Fórum, 2019.

Jaime Almeida Paula

Auditor do Estado, Superintendente de Integridade na
Controladoria Geral do Estado, MBA em Compliance (LEC)
e Mestre em Controladoria e Gestão Pública (UERJ).



A REVOLUÇÃO SILENCIOSA DO COMPLIANCE NO BRASIL: O EFEITO DOMINÓ DA INTEGRIDADE

Raphael de Lemos Soares

Imagine um país onde a corrupção é tão enraizada que ele se encontra atrás até mesmo de nações consideradas mundialmente como ditaduras ou autocracias eleitorais. Chocante? Pois bem, este é o Brasil de hoje! Segundo o último índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional – o termômetro global da integridade – o Brasil amarga a 104ª posição entre 180 nações. Para contextualizar a gravidade: estamos abaixo da média mundial, já fomos ultrapassados pelos nossos vizinhos nas Américas e muito, muito distantes dos padrões da OCDE, o clube dos países desenvolvidos. Este número chocante não é apenas uma estatística – representa escolas não construídas, hospitais sem equipamentos e cidadãos privados de serviços essenciais. Mas e se eu dissesse que temos em mãos uma ferramenta poderosa para combater esse mal endêmico?

Há alguns anos a palavra *compliance* era praticamente desconhecida da sociedade brasileira. Hoje ela ecoa como um mantra nos órgãos dos entes federativos e nas salas de reunião das maiores empresas do país. A propósito, não se engane: esta não é apenas mais uma moda passageira no mundo jurídico. Estamos diante de uma revolução silenciosa que pode, possivelmente, dar ao Brasil as ferramentas necessárias para combater um de seus males mais antigos e (ainda) enraizados: a corrupção sistêmica.

A corrupção, mal endêmico que há tanto tempo abala a confiança nas instituições públicas e corrói as estruturas de nossa sociedade, sempre me intrigou como fenômeno jurídico e social. Foi essa inquietação que me levou a aprofundar meus estudos na

área e, com isso, a iniciar um mestrado com foco em mecanismos inovadores de combate à corrupção. Durante minhas pesquisas, me deparei com uma proposta legislativa (Projeto de Lei nº 85 de 2019, da Câmara dos Deputados¹) que, apesar de não concordar com sua integralidade, ousou dizer, pode representar um ponto de virada em nossa luta por integridade no setor público.

Para entender melhor a importância desta proposta, é crucial examinar seus elementos-chave. A iniciativa que visa a alterar a Lei nº 12.846/2013 (notoriamente conhecida, ainda que equivocadamente, como Lei Anticorrupção – LAC) representa um avanço significativo não só na Lei de Probidade Empresarial, mas também nas contratações feitas pelos entes federativos. O projeto legislativo em questão propõe algo aparentemente simples, mas potencialmente revolucionário: a obrigatoriedade de programas de integridade efetivos e certificados para empresas que participam de contratações públicas de grande vulto. Parece óbvio, não?

Mas o que exatamente é um programa de *compliance* efetivo? De acordo com a LAC, o Programa de Integridade, em essência, é um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Não se trata apenas de um manual empoeirado na prateleira, mas de uma cultura de integridade que permeia toda a organização.

Pois bem. Apesar do Projeto de Lei nº 85/2019 (PL nº 85/2019) ainda estar tra-

mitando na Câmara dos Deputados, a Nova Lei de Licitações (NLL), Lei nº 14.133/2021, abrindo caminho para uma nova era nas contratações públicas, reconheceu e elevou a importância dos programas de integridade, o exigindo não apenas para os vencedores de licitações de grande vulto, mas também como critério de desempate entre duas ou mais propostas e ainda como condição para reabilitação de licitante ou contratado. Pois é, demorou, mas enfim chegou.

À primeira vista, pode parecer apenas mais uma regulamentação burocrática. Contudo, com toda experiência no serviço público durante anos no combate à corrupção, posso afirmar com convicção: estamos diante de uma oportunidade ótima de transformação. Isso porque a previsão é audaciosa e, ao mesmo tempo, cuidadosamente elaborada.

O que torna tal previsão legislativa tão promissora? Primeiro, sua abordagem estratégica. Ao focar em contratos de grande vulto², a lei mira precisamente onde os riscos de corrupção são mais elevados e os impactos financeiros muito mais significativos. É um enfoque cirúrgico que ataca o cerne do problema sem onerar desnecessariamente pequenas e médias empresas.

Segundo, a exigência de certificação. Isso eleva aquele compliance de status de “caixa-preta” corporativa para um programa de integridade padrão, verificável, transparente e certificado. Acabou aquela história de la garantía soy yo. Com essa criação legislativa, as empresas terão que provar, de forma objetiva, que seus programas de integridade são reais e efetivos. Cabe salientar, desde já, que, por óbvio, a mera existência de um programa de compliance certificado não é nem nunca será uma garantia absoluta contra práticas corruptas. No entanto, ao exigir que as empresas implementem e mantenham sistemas robustos de prevenção e detecção de irregulari-

dades, cria-se um ambiente muito menos propício para a ocorrência de atos lesivos à administração pública.

Nesse ponto, contudo, reside minha crítica ao PL nº 85/2019. De acordo com esta proposta legislativa, a certificação do programa de compliance por uma entidade externa, independente e especializada, em tese, poderia conferir maior credibilidade ao processo. Todavia, em minha opinião, a certificação feita por órgãos públicos, em especial pelas Controladorias, pode ser ainda mais vantajosa. Isso ocorre porque órgãos públicos possuem uma responsabilidade direta com a transparência e a imparcialidade, além de serem diretamente vinculados ao cumprimento das normas e regulamentos governamentais. Portanto, a certificação pública pode de fato reduzir o risco de conflitos de interesse e com isso aumentar a confiança pública no processo, assegurando que os programas de integridade atendam a padrões rigorosos e consistentes em todo o território nacional. Outrossim, ao centralizar a certificação nas Controladorias dos entes, pode-se garantir uma uniformidade nos critérios de avaliação, minimizando variações subjetivas que seriam capazes de ocorrer com certificadoras privadas.

Por fim, em terceiro e último lugar, mas não menos importante (muito pelo ao contrário! Este em minha opinião é o aspecto mais promissor), o potencial efeito dominó que esta medida pode desencadear é notável! Imaginem comigo: uma grande empreiteira para se qualificar em uma licitação bilionária implementa um robusto programa de compliance. Para manter sua certificação, ela passa a exigir padrões similares de seus fornecedores. Estes, por sua vez, fazem o mesmo com seus subcontratados... Em poucos anos, poderíamos ver uma verdadeira onda de integridade varrendo o mercado brasileiro!!!

Claro, não sou ingênuo. Sei que há desafios significativos pela frente. Haverá resistência? Sem dúvida! Aqueles que se beneficiam do status quo farão de tudo para minar essa iniciativa. Porém, após de mais de uma década do microssistema de anticorrupção em franca evolução, posso dizer com convicção: o momento é agora!

Mister se faz reconhecer o timing desta proposta. O Brasil atravessa um momento de reflexão sobre suas práticas de governança e integridade pública. Após anos de escândalos e operações anticorrupção de alto perfil, o nosso país encontra-se maduro para uma mudança paradigmática. A sociedade clama por integridade. As empresas sérias anseiam por um ambiente de negócios mais ético e previsível. O poder público, pressionado por uma sociedade civil organizada cada vez mais vigilante, não pode mais se dar ao luxo de ignorar as melhores práticas internacionais de governança. E nós temos o dever moral de catalisar essa transformação.

Um aspecto que me impressionou particularmente foi o processo de construção desta proposta, pois foi resultado de um amplo processo de consulta envolvendo mais de 200 organizações e especialistas, em especial a entidade denominada Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (rede de articulação entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro), o que representa uma verdadeira convergência de esforços das entidades que se debruçam sobre o estudo de combate à corrupção. Ou seja, resta claro nesse processo um arrebatador exemplo de como a academia e a prática podem se unir para produzir soluções efetivas para problemas complexos.

Aos céticos que argumentarão que é apenas mais uma lei fadada ao esquecimento e de impossível implementação,

respondo: a Lei Anticorrupção, mesmo com suas imperfeições, já provocou mudanças sísmicas no cenário brasileiro. Empresas foram punidas, acordos de leniência bilionários foram firmados, e uma nova consciência sobre integridade corporativa começou a se formar. O compliance obrigatório é o próximo passo lógico e necessário nessa evolução.

Concluo com uma convicção forjada na congruência entre a teoria acadêmica e a prática no serviço público em batalhas jurídicas, investigações complexas e luta contra a corrupção: o programa de integridade obrigatório e certificado nas contratações públicas não é apenas mais uma ferramenta no arsenal anticorrupção, ele pode ser a pedra fundamental de uma nova era na administração pública brasileira. Uma era em que a integridade não será exceção, mas regra.

Obvio que o caminho será árduo, contudo o destino é claro: um País onde a ética nos negócios públicos não seja uma aspiração distante, mas uma realidade cotidiana.

O que você pode fazer?! Engaje-se nesta causa. Mantenha-se informado e vigilante. Cobre de seus representantes o apoio a iniciativas de integridade. Se você trabalha em uma empresa, proponha ser o agente de mudança, advogue pela implementação de um programa de compliance ou até mesmo um código de ética. Se você é servidor público, seu papel é ainda mais crucial: seja um exemplo de integridade em suas ações diárias, promova a transparência em seus processos de trabalho, incentive a adoção de práticas éticas em seu departamento e não hesite em reportar irregularidades pelos canais apropriados.

A revolução silenciosa do compliance já começou. E nós, a nova geração de servidores públicos, ávidos por mudanças concretas, temos o privilégio e a res-

ponsabilidade de sermos seus arautos e executores. O futuro de nossa nação depende disso. Que não nos falte coragem, determinação e, acima de tudo, a convic-

ção inabalável de que a integridade, mais que uma ambição, pode e deve ser a pedra fundamental da nossa sociedade.

Raphael de Lemos Soares

Auditor do Estado na Corregedoria Geral do Estado,
Mestrando em Direito (UFRJ)



- 1 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707410&filenome=PL%2085/2019
- 2 Cabe salientar que, à época do início da tramitação do PL nº 85/2019, ainda não estava em vigor a NLL, dessarte, de acordo com a proposta legislativa, grande vulto deveria ser definido através de Regulamentos exarados pelos entes da federação de acordo com a realidade local.

REFLEXOS DOS ATOS DA VIDA PRIVADA NO SERVIÇO PÚBLICO

Andreza dos Reis Santos

Será que toda conduta do servidor praticada tanto dentro como fora do ambiente de trabalho está sujeita ao olhar crítico do poder sancionado do Estado? Até que ponto, os atos da minha vida podem repercutir na vida funcional? Essas são reflexões importantes a respeito à área correcional, que serão mais bem elucidadas a seguir.

O famoso Processo Administrativo Disciplinar, conhecido como PAD, é o instrumento da Administração Pública que visa apurar supostas infrações funcionais cometidas pelo servidor público.

Nesse sentido, importante esclarecer que a finalidade precípua do PAD não é a punição do servidor público, mas revelar a verdade dos fatos, dito de outra forma busca-se esclarecer a ocorrência do suposto ilícito administrativo praticado.

Nesta toada, entende-se como ato ilícito a conduta do servidor que fere o ordenamento jurídico, no que tange aos servidores civis deste Estado, temos vigente o Decreto-Lei nº 220/75 que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.

No que tange a matéria disciplinar o Estatuto institui os deveres que devem ser cumpridos pelo funcionário público, no exercício cotidiano de sua profissão, visando garantir a eficiência na prestação do serviço, dentre eles podemos citar, como exemplo, o dever de boa conduta, pontualidade, lealdade e respeito às instituições constitucionais e administrativas a que servir e obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.

O referido diploma legal, do mesmo modo, em capítulo próprio, estabelece aquilo que é proibido no exercício do serviço público, desde referir-se de modo depreciativo, em informação, parecer ou despacho, às autoridades e atos da Administração Pública, ou censurá-los, pela imprensa ou qualquer outro órgão de divulgação pública, podendo, porém, em trabalho assinado, criticá-los, do ponto de vista doutrinário ou da organização do serviço até exercer cargo ou função pública antes de atendido os requisitos legais, ou continuar a exercê-los sabendo-o indevidamente.

Sob essa perspectiva, a falta funcional é praticada quando há desrespeito as normas que delimitam a conduta do servidor, ou seja, quando ocorre a violação aos deveres e/ou inobservância das proibições mencionadas.

A dúvida surge a respeito do alcance dessas regras, ou seja, até que ponto uma conduta inadequada praticada por um servidor, em sua vida particular, poderá implicar em reprimenda aplicada em sua vida funcional.

Sobre esse questionamento, o Decreto-Lei, no artigo 44, esclarece que a conduta praticada pelo servidor público que ofenda a dignidade e o decoro da função pública constitui uma infração disciplinar. Sendo assim, as ações ou omissões do agente público que maculem os princípios morais da Administração Pública, estão sujeitas ao processo apuratório disciplinar.

A título de ilustração, na prática, podemos imaginar um servidor público que devido a um desentendimento banal, fora do ambiente de trabalho, agrida violenta-

mente um adolescente, com repercussão midiática pela conduta reprovável.

Verifica-se que, no exemplo acima, há viabilidade de imputação de responsabilidade por ato ocorrido fora do serviço público, pois a conduta perpetrada pelo agente desafia a dignidade e o decoro da função pública, hipótese em que surge para o Ente Estatal o poder-dever de agir.

Contudo, chamo atenção para o fato que a regra é de só haver responsabilização nos casos em que o servidor cometer a

infração no exercício do cargo, sendo a punição dos atos da vida privada cometido pelo servidor uma exceção.

Conclui-se que, exercer a função pública como servidor se traduz na contribuição para a melhoria da gestão, imagem e reputação do Ente, trabalhando continuamente na credibilidade de eficiência e transparência dos serviços públicos, desse modo há de se convir que determinadas atitudes na vida privada podem afetar os cargos, empregos ou funções exercidas na Administração Pública, portanto devem ser rechaçadas.

Andreza dos Reis Santos

Auditora do Estado, Superintendente de Responsabilização de Agentes Públicos na Corregedoria Geral do Estado, Especialista em Controladoria e Finanças (Mackenzie)



O IMPACTO DA GOVERNANÇA NO CONTROLE INTERNO

Leonardo Scalzer Alves

O impacto da governança sobre o controle interno é fundamental para garantir a transparência, a eficiência e a redução de riscos dentro de uma organização. Uma governança bem estruturada estabelece diretrizes claras, define responsabilidades e promove uma cultura de conformidade, que ajuda a diminuir fraudes, erros e ineficiências. Além disso, um sistema de controle interno fortalecido pela governança garante a integridade das informações institucionais, possibilitando decisões mais assertivas e sustentáveis. No entanto, quando há falhas na governança, os controles internos se tornam frágeis, aumentando a vulnerabilidade a irregularidades e comprometendo a confiança de stakeholders e investidores.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2016) a origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem foram delegados autoridade e poder para administrar os recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, já que, em decorrência de assimetria de informação, poder e autoridades podem levar a um conflito de interesse, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios.

As mudanças ocorridas com a crise fiscal e de desempenho do Estado, desencadeadas no final da década de 1980, e com as preocupações relacionadas às reformas administrativas e à eficiência da gestão dos recursos públicos, houve aumen-

to de pressão pela sociedade civil sobre as ações do Estado. Portanto, princípios de eficiência na gestão, instrumentos de planejamento, de controle e de avaliação dos resultados foram incorporados pela Constituição Federal promulgada em 1988 (CAVALCANTI; DE LUCA, 2013).

De forma a abarcar a boa governança, a União Europeia, assinou em 26 de fevereiro de 2001 o Tratado de Nice em que definiu o direito à boa Administração Pública como um direito fundamental:

[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 220).

Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (2014), a governança é a função direcionadora e a gestão é a função realizadora. A governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, já a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Relação entre governança e gestão pública

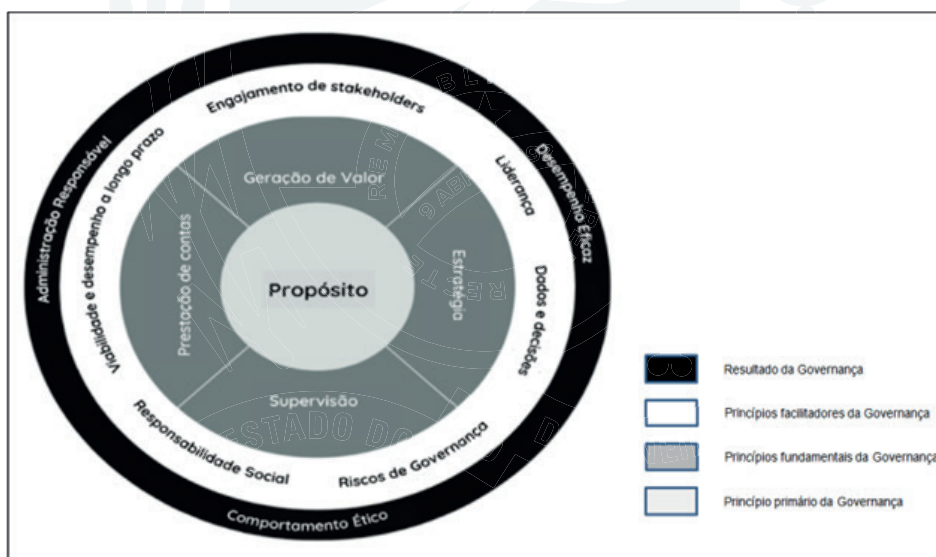


Fonte: Referencial Básico de Governança do TCU/2014, pág. 32

Ademais, a Norma ISO 37000:2021, Governança de Organizações, apresenta princípios e resultado para o exercício da boa governança. O novo padrão foi desenvolvido pelo ISO/TC309, comitê técnico que foi fundado em 2016 para padronizar na área os aspectos relacionados à direção, controle e responsabilidade das organizações.

Seu secretariado é mantido pelo The British Standards Institution, órgão nacional de padrões ISO para o Reino Unido. A norma contou ainda com o trabalho de especialistas de 77 países ao redor do mundo que são indicados pelos organismos membros da ISO. Essa norma apresenta 11 princípios conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2: Princípios e Resultado da Governança – Norma ISO 37000:2021



Fonte: ABNT NBR ISO 37000:2021 Governance Of Organizations – GUIDANCE

A importância do tema, no ano de 2022, incentivou a elaboração de diretrizes de governança, por meio da Agenda de Governança do Governo Federal 2023/2026, que sintetizam as temáticas que devem ser discutidas no âmbito da governança pública brasileira por meio do Centro Estratégico de Governo (CdG) para nortear

os gestores públicos na implantação e no monitoramento das políticas públicas.

Conforme demonstrado na Figura 1, o controle interno faz parte da gestão. Implementado com eficácia contribuirá para o controle das atividades da gestão, ajudará a prevenir e detectar erros e ajudará a organização a

atingir os objetivos operacionais, de reporte e de conformidade (PHAM, et. al., 2023).

Para que isso aconteça, o sistema de controle interno precisa ser bem compreendido, assim como sua influência na melhoria dos processos de gestão da administração pública, tanto em seus diferentes níveis de governo (federal, estadual ou municipal), como em diferentes esferas do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), ou, ainda, em setores específicos, como serviços de saúde, saneamento, meio ambiente, educação, desenvolvimento econômico, segurança e transporte (BEUREN; ZONATTO, 2014).

Além disso, o modelo das três linhas (TL oD) visa fornecer uma forma simples e eficaz de melhorar a coordenação e melhorar as comunicações sobre gestão e controle de riscos, clarificando os papéis e deveres essenciais das diferentes funções de governança (BANTLEON et. al., 2021).

Por fim, percebo que a governança tem um papel fundamental na eficiência, eficácia e efetividade do controle interno, pois estabelece as diretrizes da organização em relação à ética, conformidade e responsabilidade. Uma governança sólida não só define regras e políticas, mas também incentiva uma cultura organizacional, onde a integridade e a transparência são primordiais.

Além disso, quando os dirigentes demonstram compromisso com boas práticas, os controles internos deixam de ser apenas procedimentos burocráticos e passam a ser ferramentas estratégicas para mitigar riscos, otimizar processos e garantir a sustentabilidade do negócio. Por outro lado, a ausência de uma governança bem estruturada enfraquece os controles, aumentando a vulnerabilidade a fraudes, desperdícios e decisões mal fundamentadas, o que compromete a credibilidade da organização.

REFERÊNCIAS

BANTLEON, U.; D'ARCY, A.; EULERICH, M.; HUCKE, A.; PEDELL, B.; RATZINGER-SAKEL, N. V. S. Coordination challenges in implementing the three lines of defense model. *International Journal Auditing*, v. 25, n. 1, p. 59-74, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ijau.12201>. Acesso em: 09 fev. 2025.

BEUREN, I. M.; ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1164, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33340>. Acesso em: 09 fev. 2025.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como instrumento de governança no setor público. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Brasília, DF, v. 7, n. 1, p. 73-90, 2013. DOI 10.17524/repec.v7i1.138. Disponível em: repec.org.br/repec/article/view/138. Acesso em: 09 fev. 2025.

PHAM, Q. T.; TRAN, T. G. T.; BUI, T. T. H.; NGUYEN, T. P. L.; BUI, A. T. Impacts of tax enforcement and independent audit on financial reporting quality through the internal control effectiveness: evidence from Vietnam enterprises. *Cogent Social Sciences*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1-27, 2023. DOI 10.1080/23311886.2023.2175486. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/23311886.2023.2175486?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 08 fev. 2025.

Leonardo Scalzer Alves

Auditor do Estado, Superintendente de Auditoria em Obras e Serviços de Engenharia na Auditoria Geral do Estado, Mestre em Administração (UNESA), Doutorando em Direito (UNESA)



O PAPEL DO CONSELHO SUPERIOR DO CONTROLE INTERNO NA MELHORIA CONTÍNUA DO DESEMPENHO DA CGE-RJ

Leandro Paes Soares

Um conselho dirigente, dependendo da organização, pode ter diferentes denominações, mas não se confunde com colegiados de caráter opinativo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], 2020; FLAUSINO, 2023). A partir dos anos 1970, uma gama de atribuições dos conselhos dirigentes foi colocada no centro do debate sobre governança corporativa (ÅBERG et al., 2019).

Governança Corporativa, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023), é um sistema constituído por princípios, regras, estruturas e processos por meio do qual organizações são dirigidas e monitoradas. Esse mecanismo busca o equilíbrio entre os interesses das partes interessadas, com vistas à geração de valor organizacional. Nesse contexto, o conselho de administração (um conselho dirigente) é o instrumento central de governança de uma entidade; a maior autoridade na hierarquia de uma organização, sendo responsável pela estratégia corporativa, pela gestão de riscos, devendo atentar para o desempenho da organização e para a conformidade (MARTINS & RODRIGUES, 2005; FLAUSINO, 2023).

A governança organizacional pública, por sua vez, compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020). Semelhante à figura do conselho de administração, determinadas organizações públicas dispõem em sua estrutura de um colegiado dirigente denominado Conselho Superior,

com poder decisório, responsável por direcionar em nível estratégico as atividades e a administração de um órgão ou entidade (FLAUSINO & CORRÊA, 2023; TCU, 2020).

Um conselho superior atua como instância interna de governança, sendo responsável por aprovar a estratégia e as políticas organizacionais, bem como monitorá-las (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS [IFAC], 2014).

No estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei n.º 7.989, de 14 de junho de 2018, que dispôs sobre o Sistema de Controle Interno estadual, foram criados a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ), órgão central do Sistema de Controle Interno, e o Conselho Superior de Controle Interno (COSCIERJ), órgão de decisão colegiada, direcionador das atividades da CGE-RJ, cujas funções precípua são estabelecer as diretrizes gerais e avaliar o desempenho da CGE-RJ.

O desempenho ótimo, como referência, é uma condição difícil de ser atingida no mundo real. Assim, reconhecer o desempenho subótimo (aquele que falha em algum aspecto ou outro) pode ser satisfatório, tendo em vista as circunstâncias factuais (MARTINS, 2018).

Muitas organizações quando pretendem analisar desempenho, tendem a favorecer a dimensão “esforços”, em detrimento de um prisma mais abrangente (MARTINS, 2018). Para Martins (2018), o desempenho é a ação para o alcance de resultados e contempla os esforços, os próprios resultados e o valor público gerado (conjunto de impactos, produtos e esforços que satisfaçam as ex-

pectativas dos beneficiários). Em todo caso, a busca pela melhoria contínua do desempenho requer uma gestão do desempenho.

Para o TCU (2020), o monitoramento do desempenho das funções de gestão deve ser sistemático e contínuo. É ele que, baseado nas informações, corrige desvios, identifica oportunidades de melhoria e promove o aprendizado organizacional, a fim de orientar as ações da gestão para o alcance dos resultados esperados.

Nessa esteira, e no âmbito da CGE-RJ, pode-se depreender que um caminho factível na busca por soluções de melhoria do desempenho organizacional passa pelo acompanhamento mensal, por meio de evidências, dos resultados dos processos finalísticos do órgão.

Para isso, a utilização de um sistema único para coletar, processar e apresentar em forma de relatórios gerenciais sintéticos (que permitam o acompanhamento do desempenho de todas as macrofunções de maneira rápida e focada) mostra-se necessária.

Assim, os resultados da CGE-RJ a serem submetidos à avaliação anual de desempenho pelo COSCIERJ, conforme previsão do inciso III do artigo 15 da Lei n.º 7.989/2018, quando apresentados, já seriam produto das correções de rota (planos de ação), dos ajustes (ações) e da identificação de oportunidades de melhoria percebidas nos acompanhamentos mensais, por meio de

indicadores de eficiência (tempo médio, índice de retrabalho, custos etc.) e de eficácia (indicadores de percentual de cumprimento das metas, número de produtos entregues frente ao planejado).

Para além disso, solidificar a cultura de gestão por resultados, estimulando gestores, equipes e suas chefias a utilizarem esses indicadores em suas rotinas profissionais, pode promover um maior engajamento do corpo técnico, considerando a sensação de pertencimento e responsabilidade pelo atingimento dos resultados organizacionais.

Há que se ressaltar que a governança da Controladoria Geral do Estado, por meio do COSCIERJ, apresentou no exercício de 2024 um grande avanço. Destacam-se, nesse contexto, a publicação do Planejamento Estratégico 2024/2027, a aprovação do Planejamento Tático 2024/2025 e a definição e aprovação do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo de Aprimoramento do Controle Interno (FACI).

Entretanto, considerando a CGE-RJ como uma das mais recentes controladorias estaduais instituídas no país, e ainda em processo de amadurecimento, torna-se essencial que o foco na melhoria contínua e na geração de valor à sociedade não seja perdido. Para esse propósito, o acompanhamento sistemático e mensal do desempenho dos processos finalísticos do órgão revela-se uma prática indispensável.

REFERÊNCIAS

ÅBERG, C., BANKEWITZ, M., & KNOCKAERT, M. (2019). Service tasks of board of directors: A literature review and research agenda in an era of new governance practices. *European Management Journal*, 37(5), 648-663. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237319300532>

FLAUSINO, V. S. (2023). A relação entre estrutura, composição e processos dos conselhos superiores e o desempenho das instituições públicas federais de ensino superior brasileiras [Tese de Doutorado, Univer-

sidade de São Paulo]. Biblioteca de Teses e Dissertações da USP. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-25052023-190029/pt-br.php>

FLAUSINO, V. S., & CORRÊA, H. L. (2023, maio). Perspectivas teóricas para a análise de conselhos de administração de organizações públicas: possibilidades e limitações. Anais do 10º Encontro de Estudos em Estratégia, São Paulo, SP, Brasil. <https://anpad.com.br/uploads/articles/122/approved/f04b8b59e703ac3889bf1ce4ca52db81.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (2023). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (6a ed.) <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640>

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, & CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. (2014). International framework: Good governance in the public sector. <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/supporting-international-standards/publications/international-framework-good-governance-public-sector>

MARTINS, H. F. (2018). Governança para resultados. Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública. n.19, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 57-65. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19.pdf.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020). Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Brasília: TCU, 3.

Leandro Paes Soares

Auditor do Estado, Coordenador na Superintendência de Auditoria em Obras e Serviços de Engenharia na Auditoria Geral do Estado, Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE Business School)



O DESAFIO DO AUDITOR DIANTE DA LEGALIDADE X EFICIÊNCIA

Estéfano Bezerra da Silva

Os auditores internos são profissionais dedicados a analisar as atividades e processos organizacionais, com o objetivo de promover a excelência. Seu compromisso é com a qualidade, desempenhando um papel fundamental na sua consolidação mediante a aplicação de padrões e normas estabelecidos. Quando das redações para as recomendações expedidas com base em seus achados de auditoria, podem se deparar com um embaraço: o confronto entre o princípio da legalidade e o princípio da eficiência.

Identifica-se o princípio da legalidade na essência do conteúdo político de um Estado de Direito, sobressaindo-se como um princípio basilar, norteador das relações estabelecidas pelas pessoas naturais e jurídicas. No âmbito do regime jurídico-administrativo, a legalidade implica a submissão do Estado à lei, sujeitando os agentes públicos (exercentes do poder em concreto) a um encadeamento normativo que embargue desvios de finalidades, favoritismos, improbidades, abusos de poder ou desmandos. Na máxima do Direito inglês, o Estado de Direito pretende-se um governo das leis, e não um governo dos homens, imperando a *rule of law*, not for men. (MENEQUIN e SANTOS, 2013)

Já sobre a eficiência, por haver controvérsia em sua definição, para efeito deste artigo foi adotado o conceito estabelecido por Modesto (2007):

“[...]o princípio da eficiência pode ser percebido como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridi-

camente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente”.

No exercício da atividade de auditoria é possível notar profissionais com diferentes perfis/características: Uns mais legalistas; outros mais pró-eficiência; e outros mais equilibrados. Assim, no desempenho da atividade de controle, há diferentes níveis de enquadramento na régua de intensidade de legalidade e eficiência. Para o escopo definido por este trabalho serão tratados os profissionais que atuam no extremo da legalidade, ou seja, os de perfil mais legalista.

O profissional legalista ortodoxo tende a pautar seus exames estritamente no conjunto de normas e leis. Ao se deparar com atos praticados por gestores em discordância com a legalidade, mesmo que meras formalidades sem impactos financeiros tem dificuldade em acatar qualquer eventual justificativa para o ocorrido. Essa limitação é causada pela busca do conforto das regras, em vez do desafio de elucidar os fatos por uma perspectiva mais abrangente.

Um fator que pode levar um auditor a essa vocação é o seu viés de prejudicar os gestores como agentes públicos culposos e/ou dolosos. Com muitas notícias frequentes de escândalos na mídia, acredita-se que todo ordenador de despesas cometeu ou cometerá algum ato fraudulento. Há uma clara inversão, nesse caso, do *in dubio pro reo*.

A prática demonstra que profissionais que atuam com esse perfil tendencioso podem comprometer a qualidade dos “frutos” da auditoria. Isto porque, não raro, os ordenadores de despesas geram ineficiência para as atividades inerentes a sua unidade administrada, ao optar por adotar

o estrito cumprimento normativo. Nessa situação, faz-se conveniente e oportuno a escolha pelo ato administrativo voltado para a maior eficiência nos processos e no alcance do interesse coletivo, mesmo em detrimento do cumprimento legal.

Segundo Dantas (2018), a busca da eficiência, todavia, não pode significar o afrouxamento do controle de legalidade, e o combate à improbidade deve prosseguir com rigor. A transição de modelos, contudo, tem sido tormentosa tanto para o gestor quanto para o controlador. Num quadro pavoroso de corrupção, o risco que se corre é o da generalização indevida, e é preciso responsabilidade para resistir a esse impulso.

Os atos praticados pelo gestor público devem ser sempre analisados no caso concreto. É necessário avaliar o contexto, conectando-o aos fatos e às comprovações presentes nos autos e em eventuais cruzamentos de dados, identificando os reais obstáculos atribuídos ao exercício de tomadas de decisões, pertinentes ao cargo.

Eventuais excessos cometidos por esse perfil apegado à burocracia, como quem “olha por fora” em vez de “olhar por dentro”, fomentam, na expressão cunhada por Nohara (2012), o “apagão das canetas”, despertando no gestor auditado o “temor semelhante ao de crianças inseguras educadas por pais opressores” (DANTAS, 2018).

Outro ponto que merece destaque é o iminente avanço da IA e a possibilidade de substituição do profissional cujo atuar limita-se à apuração da conformidade legal absoluta.

Uma gestão mais responsável dos recursos públicos é o que espera a sociedade em geral. Consequentemente, exige-se que os governos prestem serviços de boa qualidade e que o próprio Estado esteja com diligência, com o comprometimento máximo, para atender às demandas da comunidade, utilizando com razão os recur-

sos dos contribuintes. E esse é o alvo no qual o auditor precisa focar e não perder de vista, em qualquer seara em que atue.

Posto isso, sejam nas auditorias de regularidade; nas auditorias operacionais; nas contas anuais dos administradores (julgadas pelos Tribunais de Contas); nas contas do Chefe do Poder Executivo (as chamadas contas de governo); nas Prestações de Contas de descentralizações de recursos de um ente para o outro; nas ações em parceria no contexto federativo (chamados convênios e outros instrumentos congêneres); ou, ainda, nas Tomadas de Contas; o auditor, em sua análise, deve ser plenamente imparcial.

Para que o resultado produzido pelo auditor se aproxime do mais vantajoso para a Administração Pública, deve levar em conta, em seus relatos, o equilíbrio entre o cumprimento da legalidade e da eficiência, quando das evidências coletadas nos exames dos atos praticados na unidade auditada. Consoante Meneguim e Santos (2013):

O Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União acenam para a possibilidade de afastamento pontual de escolhas normativas que se repute ineficientes, desde que, harmonizado com o interesse público, sejam asseguradas (i) a inocorrência de prejuízo ao erário; (ii) a boa-fé e a probidade dos agentes envolvidos; (iii) a ausência de violação ao núcleo essencial dos demais direitos e garantias fundamentais (a título de exemplo, o contraditório, a ampla defesa, a duração razoável do processo, a isonomia etc.); e (iv) a obtenção de resultado prático com preponderância considerável de benefícios sobre os custos, tanto para a Administração, como para os administrados.

Isso realça a importância da reunião de busca de soluções conjuntas, entre os auditores e os auditados. Por meio dessa etapa, os profissionais de controle têm a oportunidade de ouvir o pessoal responsável pelos processos daquele Órgão ou Entidade, diante do Relatório de Auditoria Preliminar.

Dessa maneira, mitiga-se o risco de eventuais incompreensões, além de haver alinhamento em conjunto dos prazos de implementações das recomendações, antes da emissão do Relatório Definitivo.

O profissional de auditoria dotado de boas práticas desempenha um papel vital, no sentido de fomentar:

- **Melhoria da Qualidade e Custo:** impulsionando a melhoria contínua e a otimização de processos, identificando oportunidades e promovendo as melhores práticas;
- **Mitigação de Riscos:** ajuda a descobrir e minimizar riscos que podem prejudicar o negócio; e
- **Decisões Baseadas em Dados:** oferece informações regulares e objetivas sobre o desempenho organizacional, permitindo que os gestores tomem decisões estratégicas e baseadas em evidências.

É imperioso que o auditor tenha atitude e, para tanto, torna-se essencial o aprimoramento de suas habilidades por meio de capacitações continuadas que permitirão, juntamente com o acúmulo de experiências, o exercício mais seguro de seu julgamento profissional. Tudo isso, sem olvidar a mitigação dos vieses e ruídos nos procedimentos de auditoria, visando afastar quaisquer tipos de pré-julgamento durante a fase de coleta de evidências.

Torna-se crucial, ainda, que, durante a expedição de recomendações para o auditado, o auditor guarde cautela e busque o equilíbrio sempre a favor do interesse público. Afinal, com a implementação constante de boas práticas e imparcialidade, a credibilidade — não só de sua carreira, mas também da instituição para qual trabalha — será uma marca consolidada.

REFERÊNCIAS

DANTAS, Bruno. O risco de “infantilizar” a gestão pública. O Globo, Rio de Janeiro, 6 jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em: 05 fev. 2025.

MENEGUIN, Fernando B. e SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 133). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-133-ha-incompatibilidade-entre-eficiencia-e-legalidade>. Acesso em 06 fev. 2025.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 10, maio/jun./jul. 2007. Disponível em: <https://www.conass.org.br/guiainformacao/wp-content/uploads/2016/04/Texto-7-Princ%C3%ADpio-da-Efici%C3%Aancia-Modes-to-2014.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

NOHARA, Irene. Apagão das canetas. Advogada parecerista. Livre-docente em Direito Administrativo (USP/2012), Doutora em Direito do Estado (USP/2006), Mestre em Direito do Estado (USP/2002) e graduação pela USP, com foco na área de direito público. Professora da pós-graduação stricto sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie (mestrado e doutorado). Autora de diversas obras jurídicas.

Estéfano Bezerra da Silva

Auditor do Estado, Superintendente de Auditoria em Transferências e Repasses na Auditoria Geral do Estado, Especialista em Análise Financeira (UGF)



A IMPORTÂNCIA DO MODELO IA-CM PARA O CONTROLE INTERNO

Vitor Oliveira da Silva Assis

O Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o setor público (Internal Audit Capability Model for the Public Sector - IA-CM) é uma estrutura (framework) desenvolvida pelo Instituto dos Auditores Internos (Institute of Internal Auditors - IIA), apoiada pelo Banco Mundial, capaz de identificar os fundamentos necessários para que a auditoria interna governamental evolua em maturidade e possa ser realizada de forma cada vez mais efetiva. O IA-CM funciona como uma ferramenta estratégica para autoavaliações e avaliações externas, com o propósito de analisar as capacidades da função de auditoria interna em conformidade com padrões e práticas profissionais reconhecidos internacionalmente. Além disso, oferece um plano sequencial, lógico e evolutivo para o desenvolvimento da auditoria interna, alinhado às necessidades da organização.

Um dos principais objetivos do modelo é permitir que a atividade de auditoria interna evolua continuamente, à medida que o órgão define, implementa, mede, controla e aprimora seus processos e práticas (IIARF, 2009).

Para que a unidade de auditoria interna adote o IA-CM como referencial estratégico, uma das etapas fundamentais é a realização da autoavaliação, que tem como finalidade identificar lacunas e definir ações de melhoria, o que pode possibilitar o avanço para um nível mais elevado de maturidade (CONACI, 2020).

O modelo é composto por quarenta e um macroprocessos-chave (Key Process Area - KPAs) relativos aos processos de auditoria interna, estruturados em seis elemen-

tos organizacionais, distribuídos em cinco níveis de maturidade. Cada KPA consiste em atividades essenciais que são avaliadas, primeiramente por meio de autoavaliação e, posteriormente, em avaliação externa. Para que a auditoria interna alcance o nível de maturidade desejado, é necessário que esses KPAs estejam presentes e sejam práticas sustentáveis, ou seja, institucionalizadas no órgão (CGU, 2017).

Os cinco níveis de maturidade do IA-CM são:

Inicial – práticas não sustentáveis e dependentes de esforços individuais;

Infraestrutura – procedimentos de auditoria são sustentáveis e repetíveis;

Integrado – aplicação uniforme das práticas de gestão e auditoria;

Gerenciado – engloba o uso de informações organizacionais para aprimoramento da governança; e

Otimizado – a auditoria interna atua como agente-chave de mudança, promovendo melhoria contínua e inovação nos processos organizacionais.

Esses níveis representam um caminho evolutivo, no qual a função de auditoria interna passa de uma atuação básica e dependente de esforços isolados para uma posição estratégica, contribuindo significativamente para a governança e a eficiência organizacional.

O processo de autoavaliação permite identificar em qual dos níveis de maturidade a instituição se encontra e possibilita a elaboração de planos para o desenvolvimento progressivo da atividade de auditoria interna, desde níveis básicos até níveis avança-

dos, ao evidenciar as áreas que necessitam de aprimoramento, como por exemplo, a capacitação de profissionais, a adoção de ferramentas de controle adequadas e a implementação de processos eficientes. Além disso, a autoavaliação pode destacar os pontos fortes da instituição e oferecer uma estrutura clara para mensurar a capacidade da auditoria interna em relação às melhores práticas internacionais (IIA BRASIL, 2015).

O modelo também promove um maior alinhamento da auditoria interna com as práticas de negócios e a gestão de riscos da organização. Isso inclui o papel da auditoria interna e seu relacionamento com as funções de controle e gerenciamento de riscos dentro das três linhas da organização (IIA BRASIL, 2015).

O IA-CM está alinhado com as Normas Internacionais para a Prática Profissional da Auditoria Interna (International Professional Practices Framework - IPPF), assegurando que as organizações adotem padrões reconhecidos globalmente. Esse alinhamento contribui para que a auditoria interna no setor público seja conduzida de maneira consistente, ética e eficaz.

Uma função de auditoria interna robusta contribui para a melhoria da governança corporativa, na gestão de riscos e nos controles internos das organizações públicas. O IA-CM assegura que a auditoria interna desempenhe um papel essencial na promoção da transparência e da pres-

tação de contas, o que reforça a confiança e a integridade das instituições.

Ao adotar o modelo, as organizações públicas demonstram compromisso com a excelência e a melhoria contínua, o que aumenta a credibilidade perante as partes interessadas (stakeholders), como cidadãos, governos e organismos internacionais.

Uma auditoria interna eficaz, avaliada e aprimorada com base no modelo, fornece informações confiáveis e percepções valiosas para a tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Por fim, destaca-se que, após a publicação da Portaria AGE n.º 13, de 10 de outubro de 2023, a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), por meio da Auditoria Geral do Estado (AGE), iniciou estudos e realizou a autoavaliação com o objetivo de adequar a macrofunção de auditoria ao nível 2 (Infraestrutura) do IA-CM. Esse nível caracteriza-se pela adoção de práticas e procedimentos de auditoria sustentáveis e repetíveis. Como resultado, foi elaborado e apresentado um relatório com o plano de ação, atualmente em implementação, o qual contém o planejamento ordenado de ações necessárias para o aperfeiçoamento da atividade de auditoria. O objetivo é criar e institucionalizar atividades essenciais inexistentes ou ainda não plenamente implementadas, para posterior submissão à avaliação externa (CGE, 2023).

REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. Relatório de Autoavaliação e Plano de Ação para o nível 2 do Modelo de Capacidade de Auditoria IA-CM. Rio de Janeiro: Rede de Controle Interno, 2024. Disponível em: <https://rci.cge.rj.gov.br/t/relatorio-de-autoavaliacao-e-plano-de-acao-para-o-nivel-2-do-modelo-de-capacidade-de-auditoria-ia-cm/590/1>. Acesso em: 27 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). IA-CM. Brasília: CONACI, [s.d.]. Disponível em: <https://conaci.org.br/ia-cm/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

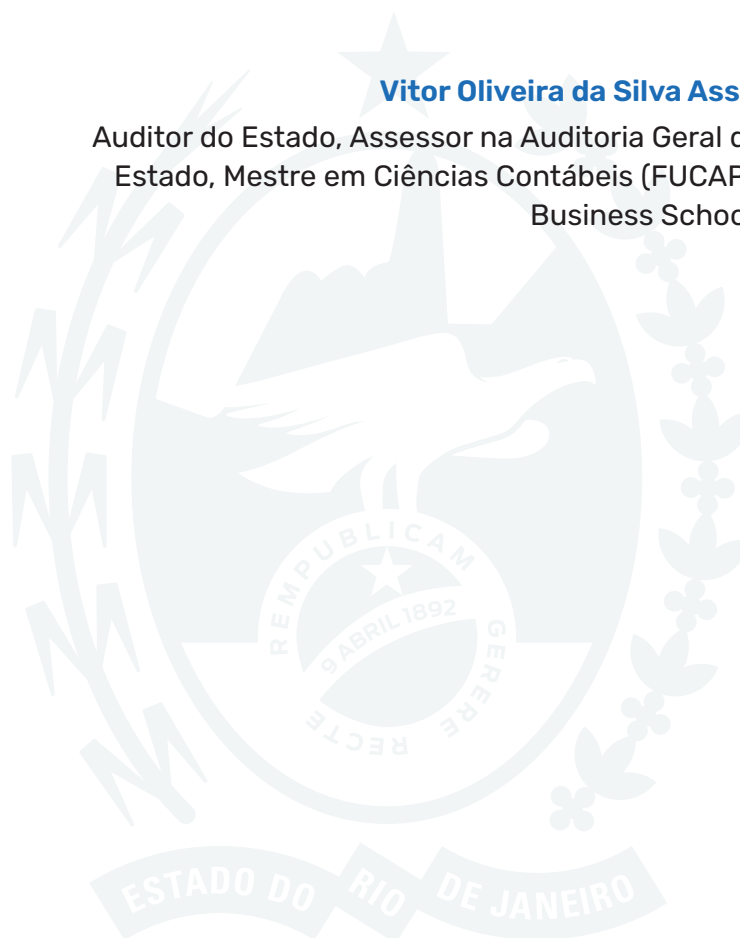
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Modelo de Capacidade de Auditoria Interna. Brasília: CGU, [s.d.], 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/modelo-de-capacidade-de-auditoria-interna>. Acesso em: 27 fev. 2025.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector: Overview and Application Guide. Altamonte Springs: The IIA, 2009. Disponível em: <https://www.theiia.org/en/promotions/bookstore/IA-CM/>

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL (IIA Brasil). Sumário Executivo do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público (IA-CM). São Paulo: IIA Brasil, 2015. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbillload/upl/editorHTML/uploadDireto/macraeptbrsumar-editorHTML-00000010-26112019121845.pdf>

Vitor Oliveira da Silva Assis

Auditor do Estado, Assessor na Auditoria Geral do Estado, Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE Business School)



SOBRE A REVISTA “CONTROLE EM FOCO”

A revista “Controle em Foco” é uma publicação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), por intermédio da Escola Superior de Controle Interno - ESCI com o objetivo de fomentar o debate e a disseminação de conhecimento sobre as macrofunções do sistema de controle interno.

Objetivo da Publicação

A revista busca artigos de opinião que abordem temáticas emergentes relacionadas às atividades de controle interno, auditoria, correição, ouvidoria e transparência pública. A primeira edição será publicada em março de 2025.

Regras para Publicação

Tamanho	Os artigos devem ter até 3 páginas, incluindo referências e anexos.
Formato	O documento deve ser enviado em formato Word (.doc ou .docx), fonte Rubik Light, tamanho 12, espaçamento simples.
Conteúdo	Os textos devem abordar temas relevantes para as macrofunções do controle interno, com linguagem clara e objetiva.
Autoria	Os autores devem ser devidamente identificados, informando nome completo e órgão de atuação.
Ineditismo	Os artigos devem ser originais e inéditos, não tendo sido publicados anteriormente em outros veículos.
Prazo de Submissão	Os artigos devem ser submetidos até a data limite divulgada pela ESCI.
Envio	Os artigos devem ser encaminhados para o e-mail esci@cge.rj.gov.br .
Avaliação	Os textos serão analisados por um comitê editorial, que poderá sugerir ajustes antes da publicação.

Contato para Dúvidas

Em caso de dúvidas, entre em contato pelo e-mail: esci@cge.rj.gov.br.

Agradecemos a sua participação e contamos com sua contribuição para tornar a revista “Controle em Foco” um referencial de boas práticas e conhecimento no âmbito do controle interno.

Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro
Escola Superior de Controle Interno



Envie seu artigo para a edição número 2
da Controle em Foco para o e-mail:
esci@cge.rj.gov.br

ESCI