

Controle em Foco

3ª Edição • Set 2025



Nº 3
SETEMBRO • 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

CONTEÚDO

CARTA DOS EDITORES	4
O PARADOXO DA TRANSPARÊNCIA: MAIS DADOS, MENOS CONTROLE?	6
Eliseu de Oliveira Porto	
RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE: NOTA TÉCNICA PARA JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE (NT-JAD) DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)	10
Adelaide Gomes da Cruz	
OUVIDORIA DO INSTITUTO VITAL BRAZIL: UMA FERRAMENTA DA CIÊNCIA CIDADÃ PARA ENFRENTAMENTO DA DESINFORMAÇÃO SOBRE ACIDENTES POR ANIMAIS PEÇONHENTOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	14
Cristiana Araujo Ivancko Claudio Maurício Vieira de Souza	
OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	18
Carlos Henrique Rodrigues Monnerat Cíntia Hor-Meyll Silva	
CONSULTORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS, FUNÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO GOVERNAMENTAL	21
Leonardo Scalzer Alves	
A INTEGRIDADE E A BOA GOVERNANÇA	24
Viviane Vargas Gonçalves Dias	

CARTA DOS EDITORES

É com satisfação que apresentamos a terceira edição da *Controle em Foco*, revista da Escola Superior de Controle Interno (ESCI) da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ). Esta publicação, de caráter trimestral, mantém sua missão de difundir conhecimento técnico e fomentar o debate crítico em torno das macrofunções que estruturam as Trilhas de Aprendizagem da CGE-RJ: Auditoria, Ouvidoria, Transparência, Correição, Integridade, Tecnologia entre outras.

Nesta edição, reafirmamos o compromisso de consolidar a revista como um espaço de reflexão e valorização do protagonismo dos servidores, estimulando a produção de análises qualificadas e experiências aplicadas que contribuem para o fortalecimento institucional e para a excelência na gestão pública.

Nesta publicação, compilamos seis artigos de opinião que analisam, sob diversos prismas, assuntos de grande relevância para o sistema de controle interno.

Eliseu de Oliveira Porto explora, em seu artigo, o **paradoxo da transparência no setor público**, mostrando que a simples disponibilização ampla de dados não garante maior controle social e, em alguns casos, pode até dificultá-lo. O autor critica a chamada “*transparência cosmética*”, caracterizada pelo excesso de informações técnicas, pouco claras e sem curadoria, que afasta o cidadão comum do processo de fiscalização e enfraquece a accountability democrática. Defende que a transparência só cumpre seu papel quando a informação é apresentada de modo acessível, contextualizado e útil à sociedade, transformando dados brutos em instrumentos efetivos de participação cidadã. Com isso, alerta que a comunicação governamental deve ir além do cumprimento formal da lei, priorizando clareza e relevância para fortalecer a democracia e a confiança social.

Adelaide Gomes da Cruz apresenta a **Nota Técnica para Juízo de Admissibilidade (NT-JAd) de Processo Administrativo Disciplinar (PAD)** como um instrumento essencial de auditoria de conformidade na Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), articulado especialmente pela Corregedoria e pela Rede de Corregedorias (REDECOR-RJ). O artigo evidencia que a NT-JAd é requisito indispensável para a instauração de PADs, funcionando como ato administrativo que decide, com base em indícios, materialidade e autoria, pelo arquivamento ou continuidade do processo. Elaborada conforme normas de auditoria governamental, aplica testes de controle e substantivos para avaliar tanto a regularidade dos procedimentos quanto a conduta imputada ao agente público, garantindo segurança jurídica, padronização dos processos correccionais, eficiência e transparência na responsabilização.

Cristiana Araujo Ivancko e Claudio Maurício Vieira de Souza analisam a atuação da **Ouvidoria do Instituto Vital Brazil (IVB)** como ferramenta de ciência cidadã no enfrentamento da desinformação sobre acidentes por animais peçonhentos no Estado do Rio de Janeiro. O estudo mostra que, ao funcionar como canal de escuta qualificada e mediação entre população, especialistas e gestores, a Ouvidoria transforma manifestações em dados relevantes para pesquisas científicas e políticas públicas de saúde. Entre 2009 e 2025, foram quase 45 mil demandas, sendo mais de 7 mil relacionadas a acidentes com serpentes, aranhas e escorpiões, evidenciando a

importância da mediação institucional para garantir informação segura, atendimento adequado e fortalecimento do SUS. A experiência demonstra como a Ouvidoria se consolida como espaço de participação social, transparência e combate à desinformação, contribuindo para decisões mais ágeis e efetivas no atendimento aos agravos.

Carlos Henrique Rodrigues Monnerat e Cíntia Hor-Meyll Silva ressaltam o papel estratégico das **ouvidorias públicas** na promoção da governança, da integridade e da participação social, destacando-as como canais de escuta cidadã, mediação entre sociedade e Estado e instrumentos de transparência e controle social. Regulamentadas por marcos legais como a Lei nº 13.460/2017 e a Lei de Acesso à Informação, essas instâncias fortalecem a prevenção de irregularidades, orientam políticas públicas e aproximam a gestão das demandas reais da população. Os autores destacam avanços tecnológicos e institucionais, mas também apontam desafios como infraestrutura limitada, carência de autonomia e desconhecimento por parte dos cidadãos. Concluem que investir no fortalecimento das ouvidorias é essencial para ampliar a confiança pública, consolidar práticas democráticas e assegurar maior efetividade e responsabilidade na gestão.

Leonardo Scalzer Alves examina o **papel da consultoria como aliada da modernização do setor público**, destacando como os consultores, atuando desde o diagnóstico organizacional até a capacitação de equipes e a gestão da mudança, contribuem para aprimorar processos, introduzir inovação e elevar a qualidade dos serviços prestados à população. O autor também evidencia desafios como limitações orçamentárias, resistências culturais e pressões político-institucionais, apontando que a eficácia da consultoria depende de compreender as especificidades do ambiente público. Seu texto convida à reflexão sobre a consultoria como instrumento de transformação para uma administração mais eficiente, transparente e voltada a resultados.

Viviane Vargas Gonçalves Dias discute a **integração entre integridade e boa governança**, ressaltando que a integridade deve permear a cultura organizacional, o planejamento estratégico e a gestão de riscos. A partir da ISO 37000, a autora mostra que a boa governança se sustenta em resultados institucionais baseados em performance efetiva, administração responsável e comportamento ético, sustentados por liderança e responsabilidade social. Destaca ainda que o Programa de Integridade Pública, inspirado no COSO ERM 2017 e na ISO 31000, contribui para alinhar diagnóstico institucional, planos de integridade e mitigação de riscos. O artigo reforça o papel de instâncias como auditoria, corregedoria, ouvidoria e comissões de ética como pilares do sistema de governança, defendendo que a integração entre integridade e governança amplia a legitimidade das práticas institucionais, fortalece a accountability e gera maior valor público.

Seguimos fortalecendo este espaço editorial como uma referência de pensamento técnico e estratégico sobre o controle interno governamental, destacando a relevância da pesquisa, da inovação e do compartilhamento de boas práticas.

Boa leitura!

Robson Ramos Oliveira

Assessor da ESCI

Demétrio Abdennur Farah Neto

Controlador-Geral do Estado

O PARADOXO DA TRANSPARÊNCIA: MAIS DADOS, MENOS CONTROLE?

Eliseu de Oliveira Porto

Em tempos de portais repletos de números, dashboards coloridos e bancos de dados abertos ao público (Cruz; Michener; Andretti, 2021), poderíamos supor que o controle social está mais fortalecido do que nunca. Afinal, informação é poder – ou pelo menos essa é a promessa. Mas será que, no setor público, mais dados significam, de fato, mais controle? Ou estamos criando um falso senso de vigilância, onde a transparência é abundante na forma, mas rasa no conteúdo?

Estudos indicam que a transparência se consolidou como um dos pilares da governança pública moderna (Baldissera et al., 2020; Batista; Rocha; Santos, 2020; Cruz; Michener; Andretti, 2021). Na teoria, seu objetivo é simples: garantir que qualquer cidadão, munido de interesse e acesso à internet, possa acompanhar a gestão dos recursos e cobrar responsabilidades. Na prática, contudo, a avalanche de dados muitas vezes esconde mais do que revela (Batista; Rocha; Santos, 2020). É o fenômeno que alguns chamam de “transparência cosmética” – quando a divulgação cumpre formalidades legais, mas falha em promover compreensão e fiscalização efetiva.

No campo da contabilidade pública, essa armadilha é especialmente visível. Portais de transparência divulgam demonstrações contábeis completas, relatórios fiscais e balanços orçamentários – documentos técnicos, extensos, repletos de códigos, siglas e classificações (Batista; Rocha; Santos, 2020). Para o contador público, esses dados são legíveis e interpretáveis. Para o cidadão comum, no entanto, podem parecer um enigma. Isso nos leva a crer que a informação existe, mas não

cumprir sua função democrática se não for compreensível. Aqui nasce o paradoxo: o excesso de dados pode gerar menos controle, porque afasta, intimida ou confunde o público que deveria fiscalizar.

Não é raro que órgãos e entidades, em nome da “máxima transparência”, publiquem tudo o que têm, sem curadoria, sem contexto e sem tradução para uma linguagem acessível (Batista; Rocha; Santos, 2020). O resultado? Uma vitrine caótica de informações, onde os dados relevantes se perdem em meio a planilhas de difícil leitura. É a versão digital da velha metáfora “esconder a árvore na floresta” – só que, agora, com planilhas de milhares de linhas.

Pesquisas empíricas demonstram que fatores como renda per capita elevada e maior densidade populacional favorecem a divulgação ativa de informações (Baldissera et al., 2020), mas não garantem que essas informações sejam inteligíveis ou utilizadas pela população para exercer controle social (Baldissera et al., 2020; Tejedo-Romero; Araujo, 2021). O desafio, portanto, não está apenas na oferta, mas na usabilidade e no impacto da informação.

Do ponto de vista da accountability, essa prática é problemática. O controle social não depende apenas da existência de dados, mas da capacidade de interpretá-los e relacioná-los com a ação governamental (Cruz; Michener; Andretti, 2021). Publicar o gasto com “Elemento de Despesa 33 – Passagens e Despesas com Locomoção”, por exemplo, não diz muito para o cidadão, a não ser que se contextualize: quem viajou, por que motivo, quanto custou, qual o resultado dessa viagem. Sem esse nível de

detalhamento e inteligibilidade, a transparência é um exercício burocrático, não um mecanismo de responsabilização.

Como argumentam Tejado-Romero e Araujo (2021), a transição da transparência passiva para a ativa, em países como Portugal, criou novos dilemas: embora mais dados estejam disponíveis, muitos

permanecem inacessíveis em termos práticos. Esse fenômeno ecoa no Brasil, onde a “transparência de vitrine” convive com a baixa mobilização cidadã, revelando um ciclo de frustração cívica (Baldissera et al., 2020). Para melhor visualizar as diferenças até discutidas, vale comparar dois modos de lidar com a divulgação de informações:

Quadro 1 – Transparência Formal x Transparência Efetiva

Aspecto	Transparência Formal	Transparência Efetiva
Objetivo principal	Cumprir exigências legais e normativas.	Permitir controle social e <i>accountability</i> real.
Formato da informação	Relatórios técnicos, planilhas complexas, linguagem restrita a especialistas.	Linguagem simples, visualizações acessíveis e contexto para interpretação.
Acessibilidade	Difícil para leigos, exige conhecimento técnico prévio.	Aberta a qualquer cidadão, independente de formação técnica.
Seleção de dados	Publica tudo, sem curadoria ou priorização.	Publica o essencial para fiscalizar e entender a gestão.
Impacto na fiscalização	Baixo – gera sobrecarga de dados e pouca compreensão.	Alto – estimula participação e facilita questionamentos.
Risco	Opacidade disfarçada; afasta o cidadão.	Mobiliza a sociedade; constrange a má gestão.

Há ainda um risco adicional: a opacidade disfarçada de abertura pode gerar desmobilização. Cidadãos e organizações da sociedade civil, diante de dados herméticos, podem se afastar do processo de fiscalização, reforçando a assimetria de poder entre quem detém a informação e quem deveria controlá-la (Batista; Rocha; Santos, 2020). É um efeito perverso: quanto mais dados sem sentido prático, menos questionamento e mais margem para irregularidades.

Mas como escapar desse paradoxo? A resposta parece passar por uma mudança de abordagem: a transparência precisa ser pensada como comunicação pública, não apenas como cumprimento normativo (Batista; Rocha; Santos, 2020; Cruz; Michener;

Andretti, 2021). Isso significa priorizar dados que respondam a perguntas relevantes para o cidadão, apresentar informações de forma contextualizada, utilizar visualizações amigáveis e garantir acessibilidade para diferentes perfis de usuários. É mais difícil? Sem dúvida. Contudo, talvez seja o caminho para transformar dados em controle real.

Na contabilidade pública, essa mudança implica abandonar a ideia de que a obrigação legal se encerra com a publicação de relatórios técnicos. É preciso traduzir indicadores fiscais, explicar políticas orçamentárias, mostrar o impacto concreto de cada despesa (Batista; Rocha; Santos, 2020). Em outras palavras, a contabilidade

deve deixar de falar apenas para especialistas e passar a dialogar com a sociedade.

O setor público dá sinais de que dispõe de tecnologia para isso. Ferramentas de Business Intelligence (BI), painéis interativos e análise preditiva podem – e devem – ser utilizados não apenas para a gestão interna, mas também para o controle externo e social. Imagine um portal que permita ao cidadão acompanhar, em linguagem simples, quanto do orçamento destinado à educação já foi executado, filtrando, não apenas por municípios ou bairros, mas também por unidades escolares. Imagine ter acesso ao custo unitário de cada aluno na escola A e na escola B, e então compará-los. Lógica similar poderia ser aplicada à saúde e outras áreas. Isso é transparência com sentido. A reflexão é: será que há interesse político em um nível de detalhamento assim?

É importante reconhecer que transparência não é panaceia. Dados claros e acessíveis não garantem, por si só, integridade e boa gestão (Batista; Rocha; Santos, 2020). É preciso combiná-los com mecanismos de accountability horizontal (tribunais de contas, controladorias, auditorias internas) e vertical (sociedade civil, imprensa, parlamento) para que a informação produza consequências. Transparência sem accountability é como um farol apagado: ocupa espaço, mas não ilumina.

Para Baldissera et al. (2020), quanto maior a competição eleitoral e os gastos com investimentos, maior tende a ser a transparência ativa. Isso sugere que há incentivos estratégicos à divulgação, nem sempre relacionados ao compromisso com a accountability, mas com a legitimação política. O risco, portanto, é transformar a transparência em ferramenta de autopromoção institucional, e não de responsabilização substantiva.

O paradoxo da transparência nos convida a repensar um pressuposto que parecia óbvio: de que mais dados equivalem a mais controle. Não é assim. Mais dados podem significar mais ruído, mais dispersão e mais espaço para disfarçar problemas (Batista; Rocha; Santos, 2020). A verdadeira transparência é seletiva no que expõe, mas radical na clareza, na utilidade e na verificabilidade do que publica.

A pergunta que fica é: queremos transparência para cumprir a lei ou para fortalecer a democracia? A primeira exige apenas replicar dados, o que parece já estar sendo feito. A segunda, por sua vez, exige transformar dados em narrativas compreensíveis, capazes de mobilizar o cidadão e constranger o gestor desonesto. Essa escolha definirá se continuaremos presos ao paradoxo ou se avançaremos para uma era em que a transparência, de fato, ilumina.

REFERÊNCIAS

BALDISSERA, Juliano Francisco et al. Influencia de los aspectos socioeconómicos, financiero-presupuestarios y políticos-electorales en la transparencia de los gobiernos locales. *Revista de Administración Pública*, v. 54, p. 340-359, 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190048>.

BATISTA, Mariana; ROCHA, Virginia; SANTOS, José Luiz Alves dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1382-1401, 2020.

CRUZ, C. F.; MICHENER, G.; ANDRETTI, B. Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 4, p. 757-780, 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200669>.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAÚJO, J. F. F. E. Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios. *Transinformação*, v. 33, 2021. <https://doi.org/10.1590/2318-088920>

Eliseu de Oliveira Porto

Auditor do Estado,
Mestrando em Ciências Contábeis (UFRJ)



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE: NOTA TÉCNICA PARA JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE (NT-JAD) DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

Adelaide Gomes da Cruz

Pressupõe-se que para compreender assuntos muito específicos é preciso passar por alguns de seus meandros antecedentes. Diante disso, busca-se uma perspectiva emprestada do orçamento público e apresenta-se o axioma, “as receitas são estimadas e as despesas fixadas”, para parafraseá-la sob uma perspectiva, sem adentrar em pormenores, e do ponto de vista interno ao Estado, que: as receitas são fiscalizadas e as despesas são controladas.

Enfatizando-se as despesas, afirma-se que para atingir tal finalidade há o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SICI RJ “[...] sob a orientação técnico-normativa da Controladoria Geral do Estado (CGE) para o desempenho das atribuições de controle interno [...]” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2018, p.01). Com status de secretaria, a CGE é área temática de atuação governamental subdividida nas macrofunções, Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Transparência; e nas funções Integridade e Combate à Corrupção¹ que devem atuar de forma sincronizada para atingir a missão que as fazem coexistir, qual seja, controlar a despesa.

Controlar, nesse caso, definitivamente não é usado como sinônimo de imobilizar, mas sim como de um sistema de frenagem que aduz segurança ao Estado. Afinal, “quando o freio do veículo é bom, pode-se dirigir mais rápido²” (grifos). Ademais, imaginan-

do-se a despesa como algo que flui por tubulações, presume-se que eventualmente podem acontecer escapes por motivos que devem ser prevenidos, detectados, corrigidos e, não raro, eliminados para que o fluxo da despesa atinja sua finalidade.

Caso tais motivos estejam relacionados a condutas de agentes públicos, destaca-se a Corregedoria: macrofunção organizada em Rede de Corregedorias (REDECOR-RJ), cujo objetivo é “[...] integrar e fortalecer as atividades de correição relacionadas à prevenção, detecção e apuração de irregularidades, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais, contribuir para a eficiência da gestão pública, bem como fomentar a transparência de suas atividades” (RIO DE JANEIRO (Estado), 2024, art.3º, p.01).

A REDECOR-RJ é composta pelas unidades de corregedoria setorial (UCS) ou equivalente e a Corregedoria Geral do Estado (CRE/CGE-RJ). Enquanto as primeiras são vinculadas diretamente aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do poder executivo estadual, a segunda é o órgão central da REDECOR-RJ.

Em decorrência disso, do disposto no art.64, Decreto-Lei Estadual 220 de 1975 e dos incisos V e V, art. 9º, Decreto Estadual 49.213 de julho de 2024 os processos correccionais oriundos das UCS, nos quais haja

1 [(RIO DE JANEIRO (Estado), art. 7º, Lei nº. 7.989 de 14 de jun. de 2018 combinado com art. 2º, itens 2.3 e 4.5, p.20 da Resolução CGE nº. 332 de 14 de novembro de 2024, que aprovou o novo regimento interno da CGE-RJ

2 MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Palestra: “As três linhas de defesa na gestão”, min. 19’55” a 22’07”

pressupostos processuais que indiquem a presença de justa causa disciplinar, com indícios mínimos de autoria, materialidade de infração disciplinar, e a possibilidade de imposição de pena superior a 30 dias de suspensão ou demissão, deverão ter seu fluxo continuado por meio de PAD (RIO DE JANEIRO (Estado), art.64, 2024) e, portanto, ter seus autos encaminhados à CRE/CGE-RJ pelo SEI-RJ. Porquanto, a competência para instaurar os procedimentos correccionais de Sindicância Patrimonial e PAD, nesse caso, é exclusiva desse órgão central da corregedoria estadual.

Todavia, o exercício da competência exclusiva 'instaurar PAD' impescinde diversos requisitos e, um deles é a Nota Técnica com capítulo dedicado ao juízo de admissibilidade (JAd): "[...] ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional" (BRASIL, art. 9, 2018). A fundamentação da manifestação desse ato administrativo ao mundo externo é encontrada no conjunto dos capítulos expositivos da NT-JAd de PAD cuja elaboração é classificada como um trabalho de auditoria de conformidade que visa à responsabilização de agentes públicos.

Auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos (IRB Contas, NBASP 100, 2017, p.12).

Sobrepõe-se tal conceito à elaboração de NT-JAd de PAD, e apresenta-se a releitu-

ra seguinte: auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações e informações contidas no processo correccional cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem os procedimentos que impactam o processo e a conduta imputada ao agente público. Frise-se que essa avaliação deve considerar técnicas tanto de Testes de Controle quanto de Testes Substantivos. Desses enfatiza-se a obtenção de evidências detalhadas, principalmente em relação à conduta do agente público; e daqueles verifica-se, preponderantemente em relação ao processo, a adequação dos procedimentos do sistema de controles internos (SCI) da origem.

Haja vista que a elaboração de Nota Técnica para juízo de admissibilidade de PAD está apresentada como exemplo de trabalho de auditoria de conformidade, referenciá-la significa citar um relatório de auditoria de conformidade governamental específico. De acordo com a Norma de Auditoria Governamental (NAG) 4701 (IRB, 2011, p.78) relatório de auditoria governamental é "[...] o documento técnico obrigatório de que se serve o profissional de auditoria governamental para relatar suas constatações, análises, opiniões, conclusões e recomendações sobre o objeto da auditoria, e que deve obedecer a normas específicas quanto à forma de apresentação e objetivos".

No âmbito da Coordenadoria de Responsabilização de Agentes Público (COORA) um exemplo de normas específicas aplicada a esse tipo de trabalho é a Instrução Normativa 001/2024 (IN 001/2024) CRE/CGE-RJ e seu Anexo I - Checklist Procedimentos Correccionais para a verificação do cumprimento de requisitos prévio ao envio dos processos ao órgão central de corregedoria do SICI RJ.

Trata-se de rotina administrativa, executada pela UCS aos processos correccionais cujo curso necessite transcorrer na CGE-RJ. Esse

normativo padronizou o conteúdo dos processos correccionais oriundos das UCSs remetidos à CGE-RJ para apuração de irregularidade que possa ser realizada diretamente por inquérito administrativo sem a necessidade de sindicância sumária (alcançar-se-á neste artigo o termo “PAD Sumário”), são exemplos deles os que versam sobre abandono de cargo ou função. Simultaneamente, a IN 001/2024 racionalizou a elaboração de NT-JAd de PAD desses processos.

Em relação à obrigatoriedade do relatório, citado na NAG 4701, a NT-JAd de PAD acosta-se no art. 27, Lei 13.869, ao determinar que é crime de abuso de autoridade “[...] requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito fun-

cional ou de infração administrativa.[...]”. Em regra, os indícios foram identificados e suas respectivas evidências coletadas durante o processo correccional iniciado nas UCS. No entanto, é na NT-JAd que se verifica consubstanciada se há relação entre a conduta e a infração à norma, quando aplicável, em documento único.

Diante do exposto, conclui-se que NT-JAd de PAD é o documento obrigatório de auditoria de conformidade cuja elaboração é resultado de um trabalho de auditoria de conformidade. Logo, adotar padrões de auditoria de conformidade à elaboração desse relatório é decisão adequada. Sugere-se que estudos futuros apresentem soluções, com o objetivo de racionalizar a elaboração desse documento, aplicáveis aos processos que não sejam casos de “PAD Sumário”.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.869 de 15 setembros de 2019. Diário Oficial da União (DOU), 27/09/2019, Ed: 188-A Seção: 1 – Extra p.01.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa n. 14, 14 nov. 2018. DOU Seção 1, n.220, sexta-feira, 16 de novembro de 2018.

Instituto Rui Barbosa (IRB Contas). Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 100. Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público., Brasília-DF, 2017.

Instituto Rui Barbosa (IRB Contas). Normas de Auditoria Governamental (NAGS). Tocantins: IRB Contas, 2011. 88 p.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Palestra: “As três linhas de defesa na gestão”. Proferida no Auditório Vivaldi Moreira (TCE-MG) em 14/11/2017. Disponível em: https://youtu.be/R4QgUr1v_kU?si=MzoFEIqbFhjfq9Qv.

RIO DE JANEIRO (Estado). Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ). Resolução CGE nº. 332 de 14 dez. 2024. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ): Parte I, Rio de Janeiro, RJ, Ano L, n.226, p. 20 - 28.

RIO DE JANEIRO (Estado). Corregedoria Geral do Estado (CRE); CGE-RJ. Instrução Normativas nº. 001, 04 jul. 2024. DOERJ, ano LI, nº. 004, Parte I, terça-feira, 07 jan. 2025, p.14

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 49.213, 24 jul. 2024. DOERJ, Parte I, Rio de Janeiro, RJ, Ano L, n.136, p. 1 - 2.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto-Lei N° 220 DE 18 de julho de 1975. <https://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/DECRETO-LEI-No-220-DE-18-DE-JULHO-DE-1975.pdf>. Acesso em: 16/09/2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei n° 7.989, 14 junho de 2018. DOERJ, Parte I, Rio de Janeiro, RJ, Ano XLIV, n.108, p. 1 - 5. sexta-feira 15/06/2018.

Adelaide Gomes da Cruz

Auditor do Estado, Mestre em Administração (UFF)



OUVIDORIA DO INSTITUTO VITAL BRAZIL: UMA FERRAMENTA DA CIÊNCIA CIDADÃ PARA ENFRENTAMENTO DA DESINFORMAÇÃO SOBRE ACIDENTES POR ANIMAIS PEÇONHENTOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Cristiana Araujo Ivancko

Claudio Maurício Vieira de Souza

Acidentes por animais peçonhentos são agravos de saúde de grande impacto social e sanitário no Brasil, um país de destaque e liderança tanto na produção do conhecimento científico, como na implementação de políticas públicas voltadas a esses problemas. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o ofidismo é considerado uma doença tropical negligenciada prioritária. No entanto, em nosso país os escorpiões são os agentes etiológicos da maioria dos acidentes, conforme indicam os sistemas oficiais de informação do Sistema Único de Saúde (SUS). O Estado do Rio de Janeiro acompanha essa tendência e há estudos que apontam fragilidades na qualidade da informação sobre os acidentes e óbitos por escorpionismo, um achado que tem mobilizado discussões e apresenta desafios para a saúde pública.

Em paralelo à essa dinâmica, observa-se importante desinformação acerca do escorpionismo, especialmente na internet e nas redes sociais, já que o grande poder simbólico e a alta capacidade de construção de significados desses animais despertam o interesse da população na busca por informação sobre suas implicações para a saúde.

As ouvidorias do SUS são instrumentos constitucionais que possibilitam a identificação e prevenção de patologias sociais, contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa. Nesse contexto, as Ouvidorias se alinham aos princípios da ciência cidadã, por atuar com a participação

social, democratização do conhecimento, produção colaborativa e impacto social.

A Ouvidoria do Instituto Vital Brazil (IVB), órgão da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, tem se mostrado uma importante ferramenta de escuta qualificada da população, com a garantia de participação efetiva da sociedade e a valorização dos discursos e falas produzidas pelo cidadão.

Este artigo discute a atuação da Ouvidoria IVB e seu impacto na produção e disseminação do conhecimento científico confiável para o aprimoramento das políticas públicas em saúde e bem-estar do cidadão fluminense.

O IVB é uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) inserida nas políticas públicas de saúde. Há mais de 100 anos tem como assuntos estratégicos as questões relacionadas aos envenenamentos por animais peçonhentos. Sua Ouvidoria foi inaugurada em 2008, e a centralidade das atividades institucionais envolvidas com animais peçonhentos levou esse canal a absorver as demandas de atendimento relacionadas a esse tema. Durante seu amadurecimento foi criada uma ferramenta para coleta de dados e falas produzidas pela população e a promoção do seu diálogo com nossos especialistas.

Nesse contexto, o modelo de atenção às demandas do cidadão é intermediado pela Ouvidoria **em um fluxo de duas vias**, que encaminha as demandas às

áreas técnico-científicas e de gestão, retornando em tempo hábil com as respostas e acompanhando o usuário nas etapas pós-evento, estruturando assim uma rede de comunicação entre a sociedade e o SUS. Essa dinâmica estabelece uma relação de escuta privilegiada e trocas de dados, informações e serviços sobre os acidentes por animais peçonhentos que funciona como um sinalizador que capta as demandas e percepções do cidadão.

Para Riche (2024): “as manifestações de quem recorre à ouvidoria, independentemente de sua natureza, traduzem-se em sinais de alerta, desafios e reflexões”. Segundo a autora, cabe às ouvidorias estimular a cidadania ativa, considerando tanto a emancipação da população – entendida como a busca por igualdade de oportunidades – quanto sua efetiva participação social. No cenário atual, as ouvidorias públicas desempenham um papel essencial no fortalecimento da democracia ao promover a participação cidadã e a transparência pública, consolidando um ambiente democrático.

As ouvidorias constituem instrumentos que asseguram voz ao cidadão e participação popular, fortalecem o protagonismo social, expresso no exercício da autonomia e da responsabilidade cidadã, além de ampliar a capacidade de identificar gargalos institucionais e propor mudanças.

O princípio de ouvidoria dialoga com o conceito de ciência cidadã ao valorizar a participação social, entendida como a atuação ativa da população na produção do conhecimento. Nessa mesma perspectiva, a ciência cidadã se configura como uma via de mão dupla a partir de um diálogo entre diferentes interlocutores, que reconhece os saberes sociais, a apropriação do fazer científico pela comunidade e considera os princípios de diversidade e equidade em todas as etapas (SOUZA; BOCHNER, 2019).

Atualmente, as novas tecnologias de informação têm permitido a disseminação de conteúdos relacionados à saúde, muitas vezes de veracidade questionável, inadequados, desatualizados ou mesmo incompletos. Esse processo de desinformação em saúde pode gerar consequências significativas, colocando em risco a segurança e o bem-estar da população (SOARES et al., 2025).

No âmbito da saúde pública, a ouvidoria é um dos dispositivos democráticos de participação cidadã e escuta qualificada que contribui para facilitar o acesso a informações confiáveis. Dessa forma, o acesso à informação precisa e a construção da confiança dos cidadãos pelas instituições de saúde, estão no centro das demandas estratégicas das ouvidorias, não apenas na área da saúde, mas em todos os setores (RICHE, 2024).

Nesse contexto, a análise do acervo de dados da ouvidoria do IVB e sua conversão em informação podem contribuir para a construção do conhecimento científico, tornando-a também uma unidade de pesquisa.

Entre 1º de janeiro de 2009 e 30 de abril de 2025 recebemos **44.890 demandas provenientes de diferentes regiões do estado do Rio de Janeiro, 7.451 delas relacionadas a acidentes por animais peçonhentos (serpentes, aranhas e escorpiões) e 274 a acesso tratamento específico**. Ao todo, **530 demandas foram consideradas**, sendo **197 referentes a acidentes com aranhas, 115 com serpentes, 21 com escorpiões e 197 relacionadas aos polos de atendimento**. Entre essas, **83,6% foram registradas por pessoas físicas e 66,2% tiveram como canal de entrada o atendimento telefônico**, perfil que se manteve semelhante em todas as categorias analisadas.

As demandas mais frequentes referentes a acidente por serpentes foram: indicação e acessos aos polos de atendi-

mento (38%); orientações pós acidente (11%); dúvidas sobre picada por serpentes (9,5%); atendimento médico pelo IVB (8,7%) e orientações para casos de contingência com serpentes (7,8%). Para os atendimentos sobre acidentes por aranha, os assuntos mais frequentes foram: orientações gerais do IVB (40%); indicação de polos de atendimento (39,6%) e atendimento médico pelo IVB (6,6%).

Em acidentes por escorpião, os assuntos mais acessados foram: indicação de polos de atendimento (47,6%), soroterapia específica (28,6%) e orientações gerais do IVB (23,8%). Nas demandas acerca de acesso aos polos de atendimento as principais foram: indicação de polo de atendimento (50,2%); acesso ao tratamento e soroterapia (23,4 %) e aquisição de soros (8,6%). Considerando os percentuais mais significativos, as demandas para indicação de polo de atendimento (36%) e orientação do IVB (29%) apresentaram maior destaque.

Esse estudo evidenciou a necessidade de mediação pela ouvidoria IVB em 22 atendimentos, em que os assuntos majoritários (82%) envolviam diferentes aspectos do tratamento aos acidentes por animais peçonhentos no estado do Rio de Janeiro.

Embora em menor número, os atendimentos relacionados a escorpião demonstraram maior necessidade de mediação (23%), o que chama a atenção, pois é um número superior aos demais animais, predominando também questões envolvendo o tratamento específico para os casos de escorpionismo.

Nesse contexto, a ouvidoria realizou o total de 6,6% de mediação e articulação com outras instâncias externas, como a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro – SES-RJ, hospitais polos de atendimento, e internas ao IVB, como sua presidência, seus laboratórios especializados, de forma

a garantir o acesso do cidadão ao atendimento e tratamento especializado.

Os resultados refletem que ainda que existam fontes de informações oficiais disponíveis na internet, como portais, redes sociais, comunidades virtuais entre outras, o cidadão busca informação confiável pelo canal da ouvidoria IVB, apontam para problemas e fragilidades de informação sobre os primeiros socorros, informação do local para atendimento aos casos por envenenamento por animais peçonhentos e questões de acesso aos polos de atendimento e tratamento específico de fácil acesso e que sejam claras para a população. A ouvidoria registrou e gerou **informação que não está disponível nos sistemas de informação em saúde**, identificando **eventos** que permitem monitorar a dinâmica do sistema de atenção aos acidentes por animais peçonhentos. A análise dos resultados evidencia o papel estratégico da **ouvidoria IVB** como mediadora entre o cidadão e a gestão, no contexto do SUS no estado do Rio de Janeiro.

Os conceitos de ouvidoria, ciência cidadã e as ações voltadas ao enfrentamento da desinformação em saúde estão alinhados, valorizando a informação qualificada e o fortalecimento da participação social. A aproximação de ciência, sociedade e produção do conhecimento são elementos ricos para subsídio na construção e aprimoramento de políticas públicas. Esses mecanismos buscam legitimidade e a transparência da informação em saúde e atuam como contraponto diante de um cenário de circulação de conteúdos de desinformação.

O acesso da população ao IVB, por sua ouvidoria, estabelece uma relação de troca de dados, informação e serviços sobre os acidentes por animais peçonhentos no estado do Rio de Janeiro. O uso dessa análise na melhoria da comunicação institucional direcionada ao atendimento dos princípios do SUS e à produção

de conhecimento científico no campo da informação em saúde, contribui para o

fortalecimento da gestão participativa e formação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

IVANCKO, Cristiana Araujo. *Ouvidoria do Instituto Vital Brazil: canal capaz de captar a problemática de acidentes por animais peçonhentos no Estado do Rio de Janeiro*. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado em Informação e Comunicação em Saúde) – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

RICHE, Cristina Ayoub. *Ouvidoria do SUS: uma inovação social, caminho para a integridade*. Rosa Maria Pinheiro Souza (org.). Rio de Janeiro: Rede Escola: Fiocruz/ENSP: Ministério da Saúde/SUS, 2024.

SOARES, Fabiana de Azevedo; NETO, André de Faria Pereira; PAOLUCCI, Rodolfo Pimenta; SOUZA, Claudio Mauricio Vieira. Accuracy of information on scorpion accidents: a strategy to combat disinformation. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 7, p. 35137-35159, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/arev7n7-001>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SOUZA, Claudio Maurício Vieira de; BOCHNER, Rosany. Escorpionismo no Rio de Janeiro: contribuições da ciência cidadã para o aprimoramento das políticas de atenção em saúde. *P2P & Inovação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, ed. esp., p. 33-49, 2019.

Cristiana Araujo Ivancko
Ouvidora-Instituto Vital Brazil



Claudio Maurício Vieira de Souza
Assessor Científico-Instituto Vital Brazil



OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Carlos Henrique Rodrigues Monnerat

Cíntia Hor-Meyll Silva

Com o fortalecimento das agendas de governança, integridade e participação social, as ouvidorias públicas assumiram um papel ainda mais relevante. Este artigo propõe-se a analisar o papel das ouvidorias na governança pública, os avanços na sua estruturação e os principais desafios enfrentados na sua atuação cotidiana.

Segundo a Controladoria-Geral da União (2020), a governança pública abrange estratégias de liderança, controle e monitoramento na Administração. As ouvidorias públicas, nessa conjuntura, são vistas como mecanismos que fortalecem a governança ao promoverem a escuta cidadã e a transparência. No contexto atual dessas instâncias, Freitas (2003) destaca que elas desempenham a função de mediação entre o cidadão e a administração pública, promovendo a escuta, a recepção e o encaminhamento de manifestações da população, fortalecendo a transparência e o controle social, para prevenir irregularidades.

Em consonância com o Tribunal de Contas de Pernambuco (2024), as ouvidorias têm se consolidado como um canal estratégico de diálogo entre o cidadão e o órgão público, com foco na transparência, no aprimoramento dos serviços públicos e na participação cidadã. Tal instituição de controle, assim como a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), atua para consolidar uma cultura democrática e acessível à população, no intuito de aprimorar os serviços prestados.

Quanto aos avanços na estrutura e normatização, pode-se citar a Lei nº 13.460/2017,

que foi um marco temporal de impacto para o fortalecimento institucional das ouvidorias: determinando que os estados e municípios que não tinham ouvidorias estruturadas as instituíssem, como canal de diálogo formal com a população, com prazos de vigência específicos para cada esfera.

Em atendimento a essa norma, a Ouvidoria e Transparência Geral do Estado do Rio de Janeiro – OGE-RJ foi criada pela Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018, integrando a estrutura organizacional da CGE-RJ, para desenvolver as macrofunções de ouvidoria e transparência. Com objetivos semelhantes, foi desenvolvida a plataforma Fala.BR, um sistema digital desenvolvido e mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), presente nos três níveis da federação. Posteriormente, a CGE-RJ instituiu no âmbito do Poder Executivo o sistema OuvERJ por meio do Decreto nº 48.727, de 3 de outubro de 2023, em substituição ao Fala.BR. Tais avanços atendem tanto à Lei nº 13.460/2017 – que trata da proteção e defesa do usuário de serviços públicos – quanto à Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Conforme Tavares e Silva (2019), as ouvidorias públicas auxiliam na detecção de falhas administrativas e desvios de condutas, funcionando como mecanismos preventivos e corretivos dentro da gestão pública. Desempenhando, assim, um papel fundamental na governança e no controle social, ao atuarem como canais oficiais para o recebimento, tratamento e encaminhamento das manifestações dos cidadãos, como reclamações, denúncias e sugestões.

Além disso, a sistematização das informações captadas pelas ouvidorias permite a elaboração de relatórios analíticos que subsidiam a formulação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas às demandas sociais (Oliveira; Marques, 2021). Esses dados fortalecem a transparência e a prestação de contas, pilares da accountability pública, favorecendo o controle social e o fortalecimento da democracia participativa.

Apesar dos avanços na implementação das ouvidorias, muitos desafios ainda limitam sua eficácia. Segundo Costa e Almeida (2018), a falta de estrutura física adequada e de tecnologias em muitos municípios dificulta a operacionalização eficiente dos canais de ouvidoria, impactando diretamente a qualidade do atendimento ao cidadão.

Outro ponto crítico é a possibilidade de haver ausência de autonomia e independência institucional, o que pode comprometer a imparcialidade das ouvidorias diante das

administrações públicas a que estão vinculadas (Ferreira; Nunes, 2020). Essa possível dependência reduz a confiança da população e pode restringir o poder investigativo e a atuação da ouvidoria.

Além disso, destaca-se o desconhecimento e subutilização dos canais de ouvidoria, por parte da população em geral, apesar dos esforços dos órgãos públicos em divulgar os instrumentos.

Diante do exposto nesse artigo, pode-se concluir que as ouvidorias públicas têm um papel central na promoção de uma gestão mais participativa, responsável e transparente. Fortalecê-las significa qualificar o serviço público e construir pontes reais entre Estado e sociedade. Para isso, é necessário garantir sua autonomia, investir em capacitação, infraestrutura tecnológica e fomentar uma cultura institucional de escuta e resposta efetiva ao cidadão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/fala-br>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Estado do Rio de Janeiro. Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, cria a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Fundo de Aprimoramento de Controle Interno, organiza as carreiras de controle interno, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.saude.rj.gov.br/ouvidoria/para-ouvidores/2018/06/lei-n-7989-de-14-de-junho-de-2018>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: CGU, 2020, p. 11.

COSTA, Luana; ALMEIDA, Pedro. Desafios das ouvidorias municipais no Brasil: infraestrutura e tecnologia. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 87-102, 2018. Disponível em: <https://rbpp.ufsc.br/index.php/rbpp/article/view/220>. Acesso em: 20 set. 2025.

FERREIRA, Isabel; NUNES, Ricardo. Autonomia e independência das ouvidorias públicas: um estudo crítico. Revista de Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 55-70, 2020. Disponível em: https://rda.org.br/artigos/vol12/n1/ferreira_nunes.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

FREITAS, Maria Célia Teixeira de. Ouvidoria pública: instrumento de participação e controle social. Brasília: CGU, 2003, p. 27.

OLIVEIRA, Carla; MARQUES, João. Dados das ouvidorias como instrumentos para a formulação de políticas públicas. Revista de Gestão Pública, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 45-60, 2021. Disponível em: <https://www.rgp.org.br/artigos/volume25/n3/olivmarques.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.727 de 03 de outubro de 2023, institui no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro o sistema OuvERJ e dá outras providências. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/planejamento/legislacoes-ouvidoria-transparencia#:~:text=Decreto%20n.%C2%BA%2048.727%20de,OuvERJ%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..> Acesso em: 20 set. 2025.

TAVARES, Marcos; SILVA, Renata. Ouvidoria pública e governança: o papel no controle e prevenção de irregularidades. Cadernos de Administração Pública, Brasília, v. 35, n. 1, p. 110-125, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/cap/article/view/40000>. Acesso em: 20 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Ouvidoria pública e tudo o que você precisa saber. Disponível em: <https://ouvidoria.tce.pe.gov.br/ouvidoria-publica-e-tudo-o-que-voce-precisa-saber/>. Acesso em: 20 set. 2025.

Carlos Henrique Rodrigues Monnerat

Auditor do Estado da CGE-RJ, Especialista de Gestão em Administração Pública (UFF)



Cíntia Hor-Meyll Silva

Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, Especialista de Gestão em Administração Pública (UFF)



CONSULTORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS, FUNÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A INOVAÇÃO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO GOVERNAMENTAL

Leonardo Scalzer Alves

A administração pública contemporânea enfrenta desafios complexos ligados, à eficiência, à transparência, à prestação de serviços de qualidade e ao uso responsável de recursos. Para lidar com esses desafios, muitos órgãos governamentais recorrem à consultoria externa como uma estratégia para melhorar o desempenho organizacional e implementar reformas administrativas.

Nas últimas décadas, as administrações nacionais e internacionais assumiram mais aconselhamento de consultorias sobre como suas principais tarefas são definidas e implementadas (SEABROOKE L., & SENDING O. J., 2022). Ademais, a consultoria no setor público pode ser vista sob diversas perspectivas, desde a otimização de processos internos até o auxílio no desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Esse fenômeno de consultoria é destacado na obra de Kettunen (2019), que analisa as diferentes formas de intervenção em organizações públicas e suas implicações práticas.

A consultoria na administração pública pode ser definida como o serviço prestado por profissionais ou empresas especializadas que visam melhorar a capacidade de gestão e operação dos órgãos públicos. Segundo Seabrooke L., & Sending O. J. (2022), as administrações públicas dependem cada vez mais de consultorias para adquirir conhecimento, avaliar a dinâmica das partes interessadas e avaliar sistema de governança.

A consultoria pode se dividir em várias modalidades, dependendo do foco da intervenção, conforme exposto por Bou-

ckaert, Peters e Verhoest (2010). Essas modalidades incluem consultoria estratégica, técnica e de gestão da mudança.

O consultor no setor público desempenha papéis diversos, dependendo da necessidade da organização pública em questão. Entre as principais funções destacam-se: diagnóstico organizacional, treinamento e capacitação, implementação de práticas inovadoras e apoio na tomada de decisão. O trabalho de consultoria técnica, foca na oferta de soluções específicas e na implementação de boas práticas para a melhoria da gestão pública.

Um dos maiores desafios enfrentados pelos consultores no setor público é o contexto político e institucional. A administração pública muitas vezes opera em um ambiente onde as decisões são influenciadas por interesses políticos, partidários e burocráticos, o que pode dificultar a implementação de soluções inovadoras (KETTUNEN, 2019). Esse fator é frequentemente citado como uma das barreiras à transformação organizacional e à adoção de novas práticas.

A restrição orçamentária é outro desafio significativo. Muitos órgãos públicos enfrentam limitações financeiras, o que pode comprometer a contratação de consultores ou a implementação de soluções sugeridas. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) apontam que o orçamento restrito exige que os consultores adotem uma abordagem pragmática, priorizando a eficiência no uso dos recursos disponíveis.

A resistência à mudança é uma constante nas organizações públicas, onde práticas

tradicionais podem ser profundamente enraizadas. O consultor deve trabalhar para entender a cultura organizacional e desenvolver uma abordagem que respeite o contexto institucional, ao mesmo tempo em que introduz melhorias.

Os consultores desempenham um papel crucial na gestão da mudança dentro da administração pública. Em muitos casos, a implementação de novas políticas ou processos requer uma transformação cultural, que nem sempre é fácil de realizar em um ambiente público (KETTUNEN, 2019). O consultor, como agente de mudança, deve ser capaz de trabalhar com as equipes para fomentar uma cultura de inovação e aprendizado contínuo.

A capacitação das equipes da administração pública é uma das áreas em que os consultores mais frequentemente atuam. Esse processo envolve a transferência de conhecimento especializado e a capacitação dos servidores públicos para que eles possam executar suas tarefas com maior eficiência e eficácia. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) ressaltam que programas de treinamento contínuos e desenvolvimento de redes de aprendizado são essenciais para promover o aprendizado organizacional no setor público.

Um dos impactos mais significativos da consultoria na administração pública é a melhoria da qualidade dos serviços pres-

tados à população. Através da implementação de boas práticas de gestão, otimização de processos e adoção de tecnologias adequadas, os consultores podem ajudar os órgãos públicos a atender melhor os cidadãos. A melhoria no gerenciamento de serviços essenciais como saúde, educação e segurança pública é um exemplo concreto dessa contribuição.

A consultoria também pode contribuir para aumentar a transparência e a eficiência da administração pública. Através da adoção de práticas de gestão modernas, como a implementação de sistemas de gestão de desempenho e monitoramento contínuo de projetos, o consultor pode ajudar a reduzir desperdícios e melhorar a prestação de contas à sociedade (BOUCKAERT et al., 2010).

Portanto, o papel do consultor na administração pública é multifacetado e fundamental para o aprimoramento contínuo das práticas de gestão pública. Ao proporcionar expertise técnica, apoio na implementação de mudanças e capacitação das equipes, o consultor pode transformar as organizações públicas, contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e orientada para resultados. Contudo, para que essa atuação seja efetiva, é essencial que o consultor compreenda o contexto político e organizacional do setor público, adaptando suas estratégias e soluções à realidade das instituições governamentais.

REFERÊNCIAS

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. Public management reform: a comparative analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

KETTUNEN, Pasi. Public sector management and consulting: theory and practice. Abingdon: Routledge, 2019.

SEABROOKE, L., & SENDING, O. J. (2022). Consultancies in public administration. *Public Administration*, 100(3), 457–471. <https://doi.org/10.1111/padm.12844>.

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)



A INTEGRIDADE E A BOA GOVERNANÇA

Viviane Vargas Gonçalves Dias

A Integridade é elemento transversal que perpassa diversas visões de uma organização. Assim, ela se manifesta como elemento presente nos Resultados Institucionais da Boa Governança, na Cultura Organizacional e na Estratégia Organizacional.

Em termos de Governança, de acordo com a norma internacional de governança nas organizações ISO 37000, “uma boa governança estabelece a base para cumprir o propósito da organização de maneira ética, eficaz e responsável, em linha com as expectativas das partes interessadas.” Dessa forma, os **Resultados Institucionais de uma Boa Governança** são a Performance Efetiva, uma Administração Responsável e o Comportamento Ético.

Nessa toada, a ISO 37000 ainda define **comportamento ético**, de acordo com os princípios da boa governança, como conduta correta ou boa, aceita no contexto de uma situação determinada e que é coerente com a normativa internacional de comportamento. Ou seja, expectativas de comportamento organizacional socialmente responsáveis derivadas do direito internacional consuetudinário, princípios de direito internacional geralmente aceitos ou acordos intergovernamentais, reconhecidos de maneira universal ou quase universal.

Retomando à presença da integridade nos diversos aspectos institucionais, a Integridade reverbera por toda a **Cultura Organizacional** e se traduz nos esforços relacionados à gestão de pessoas, processos operacionais, planejamento estratégico e gestão de riscos que fomentam a **Cultura da Integridade**.

Ainda sobre os aspectos relacionados à boa governança, a Integridade aparece de forma transversal e se faz presente no **Planejamento Estratégico** na Missão, Visão e Valores institucionais.

Outrossim, retomando o tema do comportamento ético nos resultados institucionais, o Programa de Integridade surge como instrumento institucional que implementa as ações e controles que entram em consonância com o **comportamento ético** e serve de instrumento facilitador para materializar os **princípios facilitadores** da boa governança **Liderança, Governança de Riscos e da Responsabilidade Social**.

Dessa maneira, define-se pela própria ISO 37000:

- Liderança: Arranjos de **liderança éticos e eficazes**;
- Governança de riscos: Processo de análise dos efeitos da incerteza no propósito organizacional e nos resultados estratégicos;
- Responsabilidade Social: Tomada de decisão transparente alinhada com as expectativas mais amplas da sociedade;

Do ponto de vista dos **princípios facilitadores** da boa governança, as práticas de boa governança são realizadas por meio das instâncias de apoio à governança. De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, o Sistema de Governança do Setor Público para que as práticas da boa governança sejam realizadas, são necessárias instâncias de governança, de modo que boa governança seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam

alcançados, de forma legítima. Assim, ao tratar do modelo de governança institucional, o TCU coloca como instâncias internas de apoio à governança a Auditoria Interna, Comissões e Comitês e a Ouvidoria.

E como se encaixa a Integridade no desenho institucional da Governança nas Organizações Públicas? Essa pergunta é respondida observando-se as instâncias de Integridade então representadas pela Unidade de Gestão de Integridade, Comissão de Ética e macrofunções de Auditoria, Corregedoria e Ouvidoria. Ademais, essas instâncias também como são Instâncias de Apoio à Governança.

E como seria uma visão sobre a integração das práticas de boa governança e a Integridade? As práticas de boa governança podem ser aplicadas por meio das seguintes inovações:

- Relacionar a integridade, o planejamento estratégico e a gestão de riscos em um **único sistema de governança**.
- Usar indicadores não apenas de conformidade, mas também de impacto e valor público, que traduzam a fotografia do diagnóstico institucional;
- Criar relatórios de governança mais amplos, com maior visibilidade institucional, para que atendam tanto à sociedade quanto a órgãos de controle.

E como o Programa de Integridade materializa a boa governança? De forma a materializar as diversas temáticas que conectam a Integridade e as práticas de uma boa governança, a metodologia do **Programa de Integridade Pública** toma emprestado as metodologias até então utilizadas na Administração Privada e se inspira no COSO II (COSO ERM 2017) – Gestão de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance, e na ISO 31000 que trata das Diretrizes de Gestão de Riscos, para que ir além do alinhamento aos processos operacionais e ao planejamento estratégico. Implementa-se então o Plano de Integridade, que é o instrumento de concretização do programa, com base nos resultados do diagnóstico institucional. Esse diagnóstico, realizado mediante metodologia de levantamento de riscos com causas de integridade, possibilita a elaboração do Plano de Integridade através de uma visão clara das ações das instâncias de integridade e controles de mitigação de riscos relacionados à integridade que serão implementados durante a execução do plano.

Por fim, o **Programa de Integridade Pública** trabalha a Boa Governança ao utilizar a metodologia de gestão de riscos e o conceito de visibilidade institucional através do Diagnóstico Institucional, o que é totalmente compatível com a ideia de Comportamento Ético como Resultado Institucional da Boa Governança. Além disso, também se alinha com o Planejamento Estratégico institucional por meio da implementação das ações e controles de mitigação de riscos no Planejamento Operacional de forma a garantir a coesão entre princípios da boa governança e as melhores práticas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:2018 – Gestão de riscos – Diretrizes**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **COSO ERM – Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance**. COSO II. Durham: COSO, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Planejamento Estratégico 2024-2027**. Rio de Janeiro: CGE-RJ, 2024.

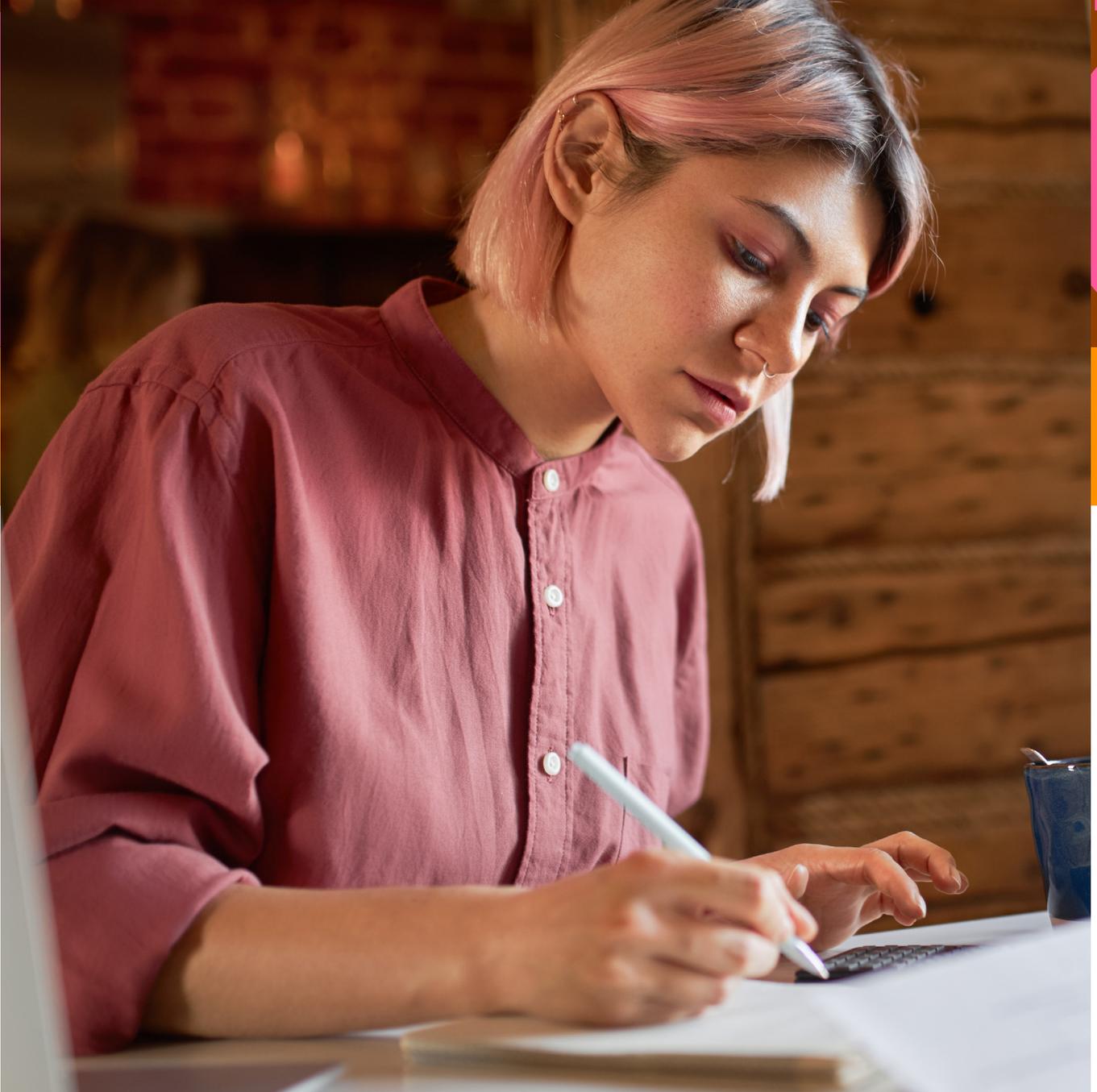
INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 37000:2021 – Governance of organizations – Guidance**. Geneva: ISO, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Organizacional – para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2014.

Viviane Vargas Gonçalves Dias

Auditor do Estado,





A ESCI convida os servidores e colaboradores da CGE-RJ e das Setoriais do Sistema de Controle Interno a submeterem artigos para a próxima edição da **Revista Controle em Foco**.

Envie seu texto para o e-mail: esci@cge.rj.gov.br

Participe e contribua com a produção de conhecimento técnico voltado ao aprimoramento da gestão pública!

ESCI