

Controle em Foco

4^a Edição • Dez 2025



Nº 4
DEZEMBRO • 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	5
O DIA DO AUDITOR MIRIM E A CONSTRUÇÃO DE UMA “ESCOLA LEGAL”: REFLEXÕES METAFÓRICAS SOBRE O OLHAR DAS CRIANÇAS	9
Robson Ramos Oliveira	
POR QUE “ESTAR NA MODA” NÃO BASTA: COMO TRANSFORMAR INTENÇÃO DE PROGRESSO NO IA-CM EM ENTREGAS REAIS	12
Eliseu de Oliveira Porto	
A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA	17
Danielle Villas Bôas Agero Corrêa	
O FOMENTO À ADOÇÃO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL POR GESTORES DO SETOR PÚBLICO À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA	21
Leandro Paes Soares	
GOVERNANÇA PÚBLICA COMO PROCESSO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: DESAFIOS, INOVAÇÕES E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO VETOR DE EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS TRANSVERSAIS INFANTO-JUVENIS	24
Leonardo Scalzer Alves	
O PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO NO RPPS QUE TODO SERVIDOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PRECISA COMEÇAR HOJE	27
Edilton Dantas	
GOVERNO DIGITAL, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE INTERNO: DESAFIOS DAS PLATAFORMAS PÚBLICAS PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA	31
Camila Carvalho	
Gabriela Braune de Castro Lopes	
Marcelo Quitero da Silva	
Roberta de Jesus de Sá	

COMPLIANCE, INTEGRIDADE E AS ORGANIZAÇÕES

35

Ed Wilson Lino

**O REGIME DISCIPLINAR E A GOVERNANÇA CORRECIONAL NO SERVIÇO
PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA CENTRALIZAÇÃO
E DAS GARANTIAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD) 38**

Lílian Lima Alves

CARTA DOS EDITORES

É com grande satisfação que apresentamos mais uma edição da *Controle em Foco*, revista técnico-institucional da Escola Superior de Controle Interno (ESCI) da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ). Mantemos, com entusiasmo renovado, o propósito de fortalecer este canal como um espaço de difusão de conhecimentos, reflexão crítica e aprofundamento das macrofunções que compõem as Trilhas de Aprendizagem da CGE-RJ, incluindo Auditoria, Ouvidoria, Correição, Transparência, Integridade, Tecnologia da Informação, entre outras áreas essenciais ao sistema de controle interno.

Nesta edição, reafirmamos o compromisso de valorizar a produção intelectual dos servidores e colaboradores da CGE-RJ, destacando análises, experiências práticas e debates que contribuem para o aprimoramento institucional e para o avanço da gestão pública. A revista consolida-se, assim, como um ambiente de circulação de ideias qualificadas, incentivo à pesquisa aplicada e fortalecimento do pensamento crítico no âmbito das funções essenciais à integridade estatal.

Robson Ramos Oliveira apresenta uma reflexão sobre o *Dia do Auditor Mirim*, realizado pela CGE-RJ em 15 de outubro de 2025, quando filhos de servidores participaram de atividades lúdicas nas unidades de Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Integridade, Escola Superior de Controle Interno, entre outras. A partir da pergunta “Como seria uma escola legal no futuro?”, as respostas das crianças – pedir mais recreio, lanche do McDonald’s, ter sala de aula, dar as próprias aulas, assistir a filmes e brincar – são interpretadas metaforicamente à luz de autores como Kishimoto, Freire, Morin, Vygotsky e Huizinga. O texto mostra que tais falas infantis, embora simples, revelam percepções profundas sobre convivência, cuidado, autonomia, prazer e aprendizagem em ambientes flexíveis. O evento, mais do que uma visita, transforma-se em um espelho simbólico para a ESCI, ao lembrar que toda educação – inclusive a corporativa voltada ao controle interno – deve preservar a imaginação, a sensibilidade e o sentido humano do aprender.

Eliseu de Oliveira Porto discute como a busca pela maturidade no IA-CM tem sido, em muitos órgãos públicos, mais um movimento de discurso do que de prática, revelando um descompasso entre a intenção declarada e a evolução real das unidades de auditoria interna. Com base em estudos recentes, o autor mostra que muitas organizações tratam o IA-CM como um símbolo de modernidade, produzindo documentos formais e narrativas sofisticadas, mas sem transformações estruturantes, esbarrando em armadilhas como o “planejamento simbólico”, a “cultura declarativa” e a falta de patrocínio efetivo da alta gestão. A reflexão propõe que maturidade não se constrói com jargões ou relatórios vistosos, mas com método, coerência e liderança comprometida, integrando o IA-CM ao planejamento estratégico, fortalecendo o Programa de Garantia e Melhoria da Qualidade e promovendo uma governança transversal entre as macrofunções. Ao final, o texto defende que o IA-CM não deve ser tratado como moda, e sim como método de aprendizado contínuo, cujo avanço depende de ação institucional consistente e da capacidade de transformar ambição em resultados concretos.

Danielle Villas Bôas Agero Corrêa examina a relevância do controle interno como instrumento fundamental de governança na gestão pública, destacando sua evolução no ar-

cabouço jurídico brasileiro – da Lei nº 4.320/1964 à Constituição de 1988 e à legislação posterior – e seu papel na promoção da eficiência, transparência, integridade e conformidade. O texto ressalta que o controle interno é exercido por toda a organização e integram modelos como as Três Linhas do IIA, contribuindo para o gerenciamento de riscos, a prevenção de fraudes e a melhoria contínua dos processos. Amparado por referências como o Referencial Básico de Governança do TCU e o Decreto nº 9.203/2017, o artigo mostra que a governança pública não significa criação de mais burocracia, mas sim mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à entrega de valor público. Conclui que sistemas de controle interno robustos fortalecem a eficiência operacional, garantem a conformidade normativa e ampliam a credibilidade institucional, sendo indispensáveis para uma administração ética, sustentável e orientada a resultados.

Leandro Paes Soares defende que a adoção da governança organizacional no setor público pode ser estrategicamente fomentada a partir da própria lógica da Teoria da Agência, ao alinhar os interesses individuais dos gestores aos interesses coletivos da sociedade. Partindo da premissa de que a separação entre principal (cidadão) e agente (gestor público) gera conflitos de agência, o autor argumenta que a governança não deve ser apresentada apenas como imposição normativa ou mecanismo de controle externo, mas como uma decisão racional e vantajosa para o próprio gestor, capaz de gerar benefícios pessoais legítimos e sustentáveis no longo prazo, como reputação, credibilidade, proteção decisória e legado institucional. Ancorada nos mecanismos de liderança, estratégia e controle, a governança pública melhora o desempenho institucional, aumenta o valor público entregue à sociedade e reduz riscos, demonstrando que, ao internalizar práticas de boa governança, o gestor simultaneamente fortalece sua posição individual e contribui para uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados.

Leonardo Scalzer Alves sustenta que a governança pública deve ser compreendida como um processo político-institucional essencial à efetividade das políticas transversais voltadas à infância e à adolescência, reconhecidas como estratégicas para o desenvolvimento nacional e titulares de direitos fundamentais. À luz da Constituição Federal de 1988 e da Convenção sobre os Direitos da Criança, o autor destaca que a proteção integral e a participação infanto-juvenil são elementos centrais para transformar direitos formais em resultados concretos, exigindo modelos de governança capazes de articular gestão orientada a resultados, escuta ativa, coordenação intersetorial e participação cidadã. Diante dos limites do modelo burocrático tradicional e dos desafios estruturais da administração pública brasileira – como fragmentação institucional e assimetrias de informação –, a governança emerge como instrumento estruturante para integrar atores, fortalecer *accountability*, ampliar a legitimidade democrática e assegurar políticas públicas mais eficazes, sustentáveis e sensíveis às demandas sociais, especialmente de grupos vulneráveis, reafirmando seu caráter normativo, ético e transformador no Estado contemporâneo.

Edilton Dantas Costa destaca que o **planejamento previdenciário no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Rio de Janeiro deve começar desde o início da carreira**, diante da complexidade normativa e das sucessivas reformas constitucionais que alteraram regras de aposentadoria, cálculo de benefícios e direitos dos servidores. Ao diferenciar os regimes aplicáveis conforme a data de ingresso no serviço público – antes de 2003, entre 2004 e 2013 e após a instituição da previdência complementar estadual –, o autor evidencia que decisões funcionais e contributivas tomadas

ao longo da vida laboral impactam diretamente o valor e a segurança da aposentadoria. Nesse contexto, o planejamento previdenciário é apresentado como ferramenta estratégica de gestão da trajetória profissional e financeira, permitindo ao servidor avaliar ações, mitigar riscos, compreender as regras vigentes e futuras e promover maior autonomia, equilíbrio atuarial e tranquilidade no momento da aposentadoria.

Camila Carvalho, Gabriela Braune de Castro Lopes, Marcelo Quitero da Silva e Roberta de Jesus de Sá analisam a transformação do governo eletrônico em Governo Digital como um processo político-institucional que reposiciona o cidadão no centro da ação estatal, destacando o papel das plataformas públicas digitais na promoção da transparência, do controle social e da governança democrática. Ao evidenciar experiências como o Gov.br e o RJ Digital, os autores demonstram que plataformas unificadas, acessíveis e orientadas ao usuário fortalecem a confiança no Estado, ampliam a participação cidadã e geram informação qualificada para a gestão e o controle interno, consolidando a transparência como prática operável e cotidiana. Contudo, o estudo ressalta que os avanços tecnológicos não eliminam desafios estruturais, especialmente as desigualdades sociodigitais, apontando que a efetividade do Governo Digital depende da articulação entre inovação tecnológica, inclusão digital, segurança da informação e participação social, de modo que a transformação digital produza valor público, reduza assimetrias e se afirme como infraestrutura essencial da democracia contemporânea.

Ed Wilson Lino apresenta o *compliance* como um instrumento estratégico de governança e integridade organizacional, cuja finalidade vai além do mero cumprimento normativo, buscando prevenir riscos, fortalecer a ética institucional e assegurar a sustentabilidade das organizações. A partir do marco legal brasileiro inaugurado pela Lei nº 12.846/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 11.129/2022, o autor destaca que programas de integridade eficazes dependem do comprometimento da alta administração, da análise contínua de riscos, de códigos de conduta claros, de controles internos eficientes, de canais de denúncia confiáveis, de auditorias permanentes e de práticas de *due diligence*. Ao incorporar comunicação, treinamento e políticas de diversidade, equidade e inclusão, o *compliance* contribui para a redução de riscos legais e reputacionais, o fortalecimento da governança corporativa, o aumento da confiança social e a promoção de uma cultura organizacional ética, transparente e sustentável, evidenciando seu papel como diferencial competitivo e vetor de transformação cultural nas organizações.

Lilian Lima Alves analisa o **regime disciplinar e a governança correcional no serviço público do Estado do Rio de Janeiro**, com foco na centralização das atividades de correição na Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) e nas garantias jurídicas do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). A autora examina o arcabouço normativo estadual, as penalidades e infrações disciplinares previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos, e demonstra que a efetividade da responsabilização administrativa depende da observância rigorosa do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da motivação, da proporcionalidade e dos prazos prespcionais. Conclui que a centralização correcional representa um avanço institucional em termos de governança e integridade, mas que a validade das sanções e a segurança jurídica da Administração somente se consolidam quando o PAD é conduzido com estrita legalidade, transparência e capacitação técnica, permitindo que o regime disciplinar transcend a lógica punitiva e contribua para a promoção da excelência administrativa no Estado do Rio de Janeiro.

Reiteramos nosso propósito de ampliar, a cada edição, o alcance e a relevância deste periódico, estimulando a participação dos servidores e promovendo o intercâmbio de saberes que enriquecem o Sistema de Controle Interno. Acreditamos que o conhecimento compartilhado é um dos principais motores de inovação, profissionalização e maturidade institucional – valores que orientam o trabalho da ESCI e de toda a CGE-RJ.

Desejamos a todos uma leitura proveitosa e inspiradora.

Robson Ramos Oliveira

Assessor da ESCI

Demétrio Abdennur Farah Neto

Controlador-Geral do Estado



O DIA DO AUDITOR MIRIM E A CONSTRUÇÃO DE UMA “ESCOLA LEGAL”: REFLEXÕES METAFÓRICAS SOBRE O OLHAR DAS CRIANÇAS

Robson Ramos Oliveira

No dia 15 de outubro de 2025, a Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) promoveu o **Dia do Auditor Mirim**, iniciativa que reuniu os filhos de servidores para um dia de atividades lúdicas e educativas em celebração ao Dia das Crianças. A ação teve como propósito aproximar as crianças do ambiente de trabalho de seus pais, apresentando, de maneira leve e simbólica, a missão da instituição de promover a ética, fortalecer a integridade

e assegurar a boa aplicação dos recursos públicos.

Durante as visitas às diversas unidades da CGE-RJ – Auditoria Geral, Corregedoria, Ouvidoria e Integridade – as crianças conheceram, de forma simples e acessível, o papel desempenhado por cada área. Ao chegarem à Escola Superior de Controle Interno (ESCI), foram recebidas com uma pergunta provocadora: **“Como seria uma escola legal (ESCI) no futuro?”**



A resposta veio em coro de imaginação: “ter recreio”, “aumentar o recreio”, “ter lanche do McDonald’s”, “ter sala de aula”, “ter dias sem o professor e os alunos dariam as aulas”, “ter filmes e brincadeiras”, entre outras.

As vozes da imaginação: o que as crianças nos ensinaram? As respostas infantis, embora simples em aparência, carregam sentidos profundos sobre o que representa aprender e conviver.

O desejo por recreio pode ser lido como metáfora da convivência e do respiro coletivo. Como destaca Kishimoto (2017), o brincar é um modo de compreender e experimentar o mundo, e deve ser reconhecido como dimensão essencial do desenvolvimento humano. Assim, o recreio simboliza a necessidade de espaços de partilha e espontaneidade – lugares onde a aprendizagem se renova na relação com o outro.

O pedido por lanche, inclusive o “lanche do McDonald’s”, remete ao cuidado e à afetividade que envolve o ato educativo. Freire (1996) lembra que ensinar é também um gesto de amorosidade, e que o aprendizado floresce quando o educando se sente acolhido. Nesse sentido, o lanche representa o alimento simbólico da educação: a atenção, o carinho e a nutrição emocional que fortalecem o aprender.

Ao observarem que a ESCI não possui sala de aula, as crianças revelaram uma percepção que os adultos, muitas vezes, já naturalizaram: a escola se transformou. A ESCI é, de fato, uma escola sem paredes, uma instituição em rede, que ensina por meio de cursos, oficinas e experiências profissionais. Essa constatação dialoga com Morin (2000), para quem o pensamento complexo exige ultrapassar fronteiras disciplinares e reconstruir o saber em contextos abertos e interligados.

O desejo de “ter dias sem o professor, e os alunos darem as aulas” traduz o anseio por protagonismo e autonomia. Para Vygotsky (1998), o conhecimento se constrói na interação social e na colaboração entre sujeitos. A fala infantil evidencia essa compreensão intuitiva de que ensinar e aprender são papéis intercambiáveis – e que o ato educativo é mais rico quando há espaço para a participação ativa de quem aprende.

Assim, o desejo por filmes e brincadeiras resgata a importância do lúdico como linguagem da cultura. Como argumenta Huizinga (2014), o jogo é um dos pilares da civilização humana, anterior até à razão e à técnica. O brincar, portanto, não é mero passatempo, mas uma forma de produzir cultura e sentido – e o aprendizado ganha vida quando incorpora essa dimensão criativa e simbólica.

Qual escola queremos construir? O conjunto dessas falas forma um verdadeiro mapa afetivo da escola sonhada: com espaço para o encontro (recreio), para o cuidado (lanche), para a autonomia (aulas pelos alunos), para o prazer (filmes e brincadeiras) e para a flexibilidade (ausência de sala de aula).

A leitura das respostas infantis, à luz dos referenciais da educação lúdica e da aprendizagem significativa, mostra que a “escola legal” é aquela que acolhe o humano em todas as suas dimensões – cognitiva, emocional, social e ética. Em termos institucionais, essa reflexão convida a ESCI a continuar sendo uma escola de servidores, mas também uma escola de pessoas, que aprende com o olhar das novas gerações sobre o que significa aprender com alegria.

O Dia do Auditor Mirim foi, assim, mais que uma visita de filhos aos locais de trabalho dos pais: foi um espelho simbólico. As crianças refletiram, com suas palavras, o que os adultos às vezes esquecem – que toda educação, mesmo a mais técnica, deve manter viva a curiosidade, o afeto e a imaginação.

Por fim, ouvir as crianças foi um ato pedagógico em si. Inspirados em Freire (1996), podemos afirmar que escutar o outro é o primeiro passo para uma prática educativa verdadeiramente libertadora. O evento revelou que, em meio a planilhas, relatórios e normativos, há espaço para o brincar e o sonhar – e que a educação pública, corporativa, mesmo no campo do controle, pode ser também um espaço de sensibilidade e encantamento.

Talvez, no fundo, o que as crianças pediram não foi apenas uma “escola legal”, mas uma educação com sentido, em que aprender seja, também, um ato de alegria e humanidade.

REFERÊNCIAS

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HUIZINGA, Johan. Homo Ludens: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, 2014.

KISHIMOTO, Tizuko Mochida. Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

VYGOTSKY, Lev S. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Robson Ramos Oliveira

Auditor do Estado,
Diretor da ESCI



POR QUE “ESTAR NA MODA” NÃO BASTA: COMO TRANSFORMAR INTENÇÃO DE PROGRESSO NO IA-CM EM ENTREGAS REAIS

Eliseu de Oliveira Porto

Nos últimos anos, falar sobre maturidade da auditoria interna virou um selo de modernidade. Estar “alinhado ao IA-CM” passou a ser, para muitos órgãos de controle, uma credencial simbólica – um atestado de atualização institucional. Mas há uma diferença profunda entre parecer maduro e agir com maturidade.

O estudo realizado por Thomazi e Bonfim (2024), com base nos dados do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e da Controladoria Geral da União (CGU), revelou que mais da metade das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIGs) ficou abaixo do nível de capacidade que havia declarado almejar.

Isso parece indicar que o “discurso de evolução” avança mais rápido que a prática. Essa constatação deveria nos fazer refletir: Será que estamos buscando melhorias estruturais, ou apenas tentando não “ficar para trás” na corrida institucional? Será que o IA-CM está sendo usado como ferramenta de transformação, ou apenas como um adorno de gestão?

O objetivo deste artigo é provocar esse debate. Não para apontar falhas, mas para refletir sobre motivações e discu-

tir sobre possíveis caminhos para que o avanço da maturidade não se caracterize como mero modismo e se torne uma cultura viva de melhoria contínua.

O *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors Research Foundation* (IIARF, 2009), é um modelo que mede e orienta a capacidade das auditorias internas em cinco níveis de evolução – do “Início” ao “Otimizado”. Mais do que uma escala, o modelo propõe uma jornada de institucionalização: práticas que deixam de depender de pessoas e passam a integrar processos e cultura organizacional (Maia, 2024).

Entretanto, há quem trate o modelo apenas como um selo de modernidade institucional, e não como um roteiro de desenvolvimento (Thomazi; Bonfim, 2024). O resultado é uma adesão estética: relatórios repletos de jargões, planos de ação genéricos e indicadores que parecem sofisticados, mas não medem transformação real.

Para ilustrar essa diferença entre o que o modelo propõe e o que muitas vezes se pratica, o Quadro 1 apresenta uma leitura crítica dos cinco níveis do IA-CM sob o olhar das auditorias públicas.

Quadro 1 – Maturidade declarada versus maturidade vivida

Nível IA-CM	O que deveria representar	O que muitas vezes acontece na prática
1 – Inicial	Atuação pontual, dependente de indivíduos, sem processos padronizados. Fase de reconhecimento da necessidade de estruturação.	Confusão entre improviso e flexibilidade. O discurso foca em “agilidade”, mas não há trilha de aprendizagem nem registros que sustentem continuidade.

Nível IA-CM	O que deveria representar	O que muitas vezes acontece na prática
2 - Infraestrutura	Estrutura mínima criada, com políticas, planos e primeiros procedimentos formalizados.	Produção de manuais e fluxos sem efetiva aplicação. Documentação “para inglês ver”, guardada em pastas, mas desconhecida pelas equipes.
3 – Integrado	Processos institucionalizados, práticas repetíveis e alinhadas ao planejamento estratégico.	Reuniões registradas, planos vistosos e relatórios robustos – porém sem retroalimentação real. Integração existe mais no papel que no comportamento institucional.
4 – Gerenciado	Uso de indicadores e metas de desempenho para gestão da atividade. Cultura de resultados e aprendizagem contínua.	Abundância de indicadores que ninguém monitora. Métricas são exibidas em <i>dashboards</i> , mas raramente influenciam decisões de gestão.
5 – Otimizado	Melhoria contínua institucionalizada. Auditoria orientada a valor público, com inovação e <i>benchmarking</i> constante.	Marketing institucional intenso, com narrativas de excelência e cases “inspiradores”. Contudo, a inovação ainda depende de pessoas-chave e carece de sustentabilidade.

O Quadro acima revela que o problema não está apenas em alcançar o próximo nível, mas em entender o que cada nível realmente significa. Quando a maturidade é confundida com formalidade, o avanço se torna cosmético (Thomazi; Bonfim, 2024). Quando a adesão ao IA-CM vira uma estratégia de marketing – e não de melhoria –, a maturidade se torna um teatro bem ensaiado. É a “governança performática”: fala-se o que está na moda, “reproduzem-se” boas práticas de outros órgãos, mas sem compromisso com o aprendizado interno ou com as causas estruturais da baixa maturidade.

E é preciso coragem institucional para uma autorreflexão: isso também acontece, em maior ou menor grau, no Órgão/Entidade ao qual estou vinculado?

Ampliando essa reflexão, e tendo por base as conclusões Thomazi e Bonfim (2024), com base nos dados CONACI e da CGU: por que tantas auditorias declaram o de-

sejo de subir de nível, mas permanecem no mesmo lugar? Três armadilhas podem, em certa medida, explicar esse fenômeno.

O “planejamento simbólico”, cenário em que planos de maturidade são construídos apenas para constar. Peças bem diagramadas, mas sem prazos, responsáveis ou critérios de mensuração. Sem metas vinculadas à gestão de pessoas, orçamento ou entregas concretas, o planejamento se torna um exercício de retórica institucional – bonito de apresentar, mas ineficaz para transformar.

A “cultura declarativa”, em que a instituição se contenta em dizer que faz. É quando o discurso da modernização ocupa o espaço da prática. Fala-se em “auditoria baseada em riscos”, mas o planejamento ainda é reativo; fala-se em “gestão por resultados”, mas as entregas continuam casuísticas; fala-se em “melhoria contínua”, mas as avaliações de qualidade seguem sem retroalimentar os processos. O problema é que a fala, por mais

sofisticada que soe, não substitui o fazer. E quando o discurso é excessivo, ele começa a esconder a ausência de ação.

A “falta de patrocínio da alta gestão”, por fim, evidencia que nenhuma auditoria amadurece por vontade própria. É a alta gestão quem define prioridades, distribui recursos, cria ambiente para aprendizado e legitima a independência da auditoria interna. Sem esse apoio, o IA-CM vira uma planta em vaso pequeno: cresce até onde o recipiente permite. Não basta “autorizar” o avanço da maturidade; é preciso patrocinar esse avanço. E isso exige liderança comprometida, não apenas discursos em eventos. A maturidade institucional não se decreta – se constrói, dia a dia, na coerência das decisões da cúpula.

A boa notícia é que esse “gap de ambição” não é irreversível. Ele se fecha com método, prioridade e humildade institucional (Paula, 2022; Maia, 2024; Thomazi; Bonfim, 2024). Movimentos capazes de transformar intenção em entrega real são:

O IA-CM precisa deixar de ser um apêndice técnico e passar a compor o planejamento estratégico, com metas explícitas, responsáveis nomeados e cronogramas monitoráveis. Não basta constar no Pla-

no de Integridade ou em apresentações – precisa fazer parte do sistema de gestão institucional (Oliveira, 2023).

O Programa de Garantia e Melhoria da Qualidade (PGMQ) não pode ser um ritual anual. Cada avaliação deve resultar em aprendizados coletivos, ajustes processuais e revisões de competências. É o momento de transformar o erro em insu-
mo – e não em constrangimento.

A evolução não deve depender da boa vontade de servidores isolados. É preciso instituir uma governança transversal da maturidade, que envolva todas as macrofunções, nomeadamente Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria e Transparéncia e Integridade, bem como a Administração. A maturidade de uma não prospera sem a das outras (Paula, 2022).

O avanço de maturidade não é uma corrida por nota, mas uma construção de consistência. Medir é essencial – mas medir para melhorar, não para inflar relatórios (Thomazi; Bonfim, 2024). Cada indicador precisa responder a uma pergunta simples: o que estamos fazendo melhor do que antes? Os sinais abaixo ajudam a distinguir o amadurecimento real da simples maquiagem organizacional.

Quadro 2 – Sinais de maturidade genuína

Sinal de maturidade genuína	Como se reconhece na prática
1. Planejamento com propósito	Metas de maturidade estão vinculadas ao plano estratégico e têm responsáveis e prazos claros.
2. Aprendizado a partir das avaliações	O PGMQ não é um evento anual, mas um processo de aprendizado contínuo, com retorno às áreas e correções implementadas.
3. Indicadores que influenciam decisões	Métricas de auditoria aparecem nas reuniões de gestão, não apenas nos relatórios técnicos.

Sinal de maturidade genuína	Como se reconhece na prática
4. Transparência interna	Os resultados das avaliações são compartilhados, discutidos e acompanhados com maturidade institucional, sem medo de reconhecer fragilidades.
5. Apoio real da alta gestão	A liderança participa, cobra, celebra avanços e garante recursos, em vez de apenas aprovar formalmente documentos.
6. Integração entre as macrofunções	Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Integridade e Administração atuam de forma coordenada e trocam aprendizados.
7. Continuidade institucional	As práticas permanecem mesmo com mudanças de gestão – porque foram incorporadas à cultura, não ao modismo.

Ao que nos parece, a CGE-RJ tem potencial para se tornar referência nacional em maturidade da auditoria interna, mas isso exigirá um passo além do discurso, autorreflexão e coragem (Paula, 2022). Os avanços recentes na estruturação interna de processos, na maior integração das macrofunções e na criação de dashboards de gestão são conquistas muito importantes – porém, o verdadeiro teste virá quando a cultura de maturidade, para além de um projeto, tornar-se um hábito institucional.

Em linhas gerais, as conclusões de Thomazi e Bonfim (2024), com base nos dados CONACI e da CGU, direcionam para perguntas desconfortáveis a todos os interessados: As instituições estão de fato aprendendo com suas avaliações? As decisões estratégicas refletem o que os diagnósticos apontam? As lideranças estão inspirando coerência ou apenas reproduzindo o que é “esperado” dos órgãos modernos?

A maturidade, no fim das contas, se apresenta como um espelho. E o reflexo que ela nos devolve depende do quanto estamos dispostos a encarar a realidade com honestidade técnica e compromisso público.

O IA-CM não é moda, é método. Mas, como todo método, exige propósito, continuidade e liderança. Não basta “aderir” a ele – é preciso viver seus princípios no cotidiano institucional. Ser maduro não é estar atualizado, é ser coerente. É ter processos que se mantêm mesmo quando as pessoas mudam; é ter metas que resistem à troca de gestores; é ter aprendizado contínuo, e não apenas conformidade formal.

As instituições dispõem de elementos para avançar (Paula, 2022; Thomazi; Bonfim, 2024) – mas o próximo passo dependerá de uma decisão simples, e ao mesmo tempo desafiadora: deixar de seguir a manada e escolher evoluir por convicção. Porque, no fim, maturidade (e melhor, amadurecer) é verbo – e verbo exige ação.

REFERÊNCIAS

IIARF - THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS RESEARCH FOUNDATION. Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector: Overview and application guide Altamonte Springs. 2009. Di-

sponível em: https://www.researchgate.net/publication/267981069_Internal_Audit_Capability_Model_IA-CM_For_the_Public_Sector. Acesso em 19 out. 2025.

MAIA, Ricardo Valerio de Lannes. Fatores de influência na maturidade da auditoria interna. Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Brasília, 2024.

OLIVEIRA, Raíza Caroline Salvador de. Avaliação da implementação do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) no aperfeiçoamento das auditorias internas das Instituições Federais de Ensino Superior da UFRB e da UFRN. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2023.

PAULA, Jaime Almeida. Análise do grau de institucionalização da atividade de auditoria interna, segundo o modelo IA-CM: um estudo de caso na Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022.

THOMAZI, Thomaz; BONFIM, Mariana Pereira. O MODELO IA-CM NAS INSTITUIÇÕES ASSOCIADAS AO CONACI: FACILIDADES E DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO. Revista Estudo & Debate, v. 31, n. 4, 2024.

Eliseu de Oliveira Porto

Auditor do Estado,
Mestre em Ciências Contábeis (UFRJ)



A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

Danielle Villas Bôas Agero Corrêa

O objetivo deste artigo é abordar a importância do controle interno como instrumento de governança na gestão pública. A evolução do controle interno no arcabouço jurídico brasileiro iniciou-se com a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a determinação da verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e *a posteriori*, prevendo ainda o controle da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho, conforme previsto nos artigos 76 a 80.

Cabe ressaltar que, muito antes da Constituição Federal de 1988, o controle já era considerado um dos princípios fundamentais da Administração Pública, conforme disposto nos artigos 6º e 13 do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece que as atividades da Administração devem obedecer aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, e que será exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo o controle pela chefia competente, pelos órgãos próprios de cada sistema e pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria.

A partir de 1988, o sistema de Controle Interno passou a ter fundamento de natureza constitucional, conforme previsão

expressa nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal.

A Lei Federal nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências, disciplinou a finalidade, organização e competências do sistema de controle interno no âmbito federal, conforme disposto nos artigos 19 a 24 da supramencionada norma legal.

O controle interno é um conjunto de políticas, procedimentos e práticas implementados dentro de uma organização, seja ela pública ou privada, com o objetivo de monitorar, avaliar e orientar suas atividades para garantir eficiência, conformidade legal, integridade e transparência. Ele é uma ferramenta indispensável para prevenir erros, fraudes e irregularidades, além de apoiar a tomada de decisão.

Portanto, o controle interno é indispensável para assegurar a gestão ética e responsável de qualquer órgão ou estrutura pública ou privada, garantindo sua sustentabilidade no longo prazo.

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública, um bom controle pressupõe qualidade e gera um efeito revitalizador na organização, pois a necessária disciplina associada ao desenvolvimento e à documentação de procedimentos faz com que todos os colaboradores estejam conscientes da importância das boas práticas na consecução de cada tarefa e o modo de sua realiza-

ção para garantir a qualidade dos procedimentos e resultados.

O objetivo do controle interno é agregar valor e contribuir para o desenvolvimento da gestão, auxiliando no cumprimento das obrigações legais, das normas e procedimentos e, ainda na aplicação de medidas contra desvios, desperdícios, fraudes e erros.

Conforme disposto no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), em boa parte do mundo, há esforços significativos para rever as estruturas de Estado, de modo a aumentar a capacidade de entrega dos resultados demandados pela sociedade, em termos de serviços e políticas públicas, a reduzir o seu custo e a melhorar o gerenciamento dos seus riscos.

Sendo assim, a governança pública é a aplicação de práticas estratégicas e de controle, que permitem avaliar, direcionar e monitorar o funcionamento do órgão, de modo a aumentar as chances de entrega de bons serviços e de políticas públicas aos cidadãos.

Cabe ressaltar que, um controle interno atuante contribui para o alcance da efetividade na prestação de serviços públicos. Sendo possível afirmar que existe uma forte relação entre gerenciamento de riscos e bons padrões de governança se houver controles internos adequados.

A Instrução Normativa STN 16/1991, a Instrução Normativa TCU nº 84/2020 e a Instrução Normativa Conjunta CGU-MP nº 01/2016 consideram “controles internos como sendo um conjunto de atividades, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organiza-

ções, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável.

Importante frisar que o controle interno é exercido por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis de órgãos e entidades públicos, conforme consta no Acórdão TCU 1171/2017.

O modelo das Três Linhas é uma parte importante do gerenciamento de riscos e controle da organização. Conforme o modelo das três linhas do IIA 2020 (*The Institute of Internal Auditors*) está diretamente relacionado à prática de controles internos, e serve de auxílio na identificação de estruturas e processos que atuam no atingimento dos objetivos.

O Decreto federal nº 9.203/2017, instituiu a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas no tema, caracterizando-se como um importante passo no aprimoramento dessas organizações.

Conforme preceitua o artigo 2º, inciso I do Decreto acima, governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O propósito da governança não é a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança permite oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados.

As diretrizes da governança pública visam direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com

as mudanças de prioridades; promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, a governança corporativa está baseada em quatro princípios de boas práticas, tais

como: a transparência, que não disponibiliza apenas aquelas informações impostas por disposições de leis ou regulamentos; a equidade, que caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos; a prestação de contas (*accountability*) de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo e a responsabilidade no curto, médio e longo prazos. Sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com o público externo.

Um controle interno efetivo gera uma série de resultados positivos que beneficiam o órgão ou entidade como um todo, aumentando sua eficiência, segurança e credibilidade. Entre os principais resultados que podem ser obtidos com um sistema de controle interno estão a redução de riscos e prevenção de fraudes, pois um sistema de controle interno bem implementado, identifica e mitiga os riscos operacionais, financeiros e estratégicos e, reduz significativamente as chances de fraudes, desvios de recursos ou erros humanos, além de fortalecer os mecanismos de segurança e monitoramento.

O controle interno também gera eficiência operacional, pois otimiza os processos internos, eliminando gargalos e desperdícios, melhorando a alocação de recursos humanos, financeiros e materiais, com isso reduz o retrabalho e os custos operacionais.

Cabe frisar, ainda, que o controle interno eficiente garante a conformidade com as leis, regulamentos e normas específicas, evitando penalidades e sanções.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa Conjunta CGU-MP nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 maio 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa STN nº 16, de 20 de dezembro de 1991. Estabelece procedimentos para a elaboração da tomada e da prestação de contas anual dos administradores e responsáveis da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.171/2017 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020. Dispõe sobre a tomada e a prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 abr. 2020.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). The Three Lines Model: an update of the Three Lines of Defense. Lake Mary, FL: Institute of Internal Auditors, 2020.

Danielle Villas Bôas Agero Corrêa

Controladora-Geral do Município de Nilópolis

Especialista em Gestão Pública, Gestão Previdenciária
e em Licitações e Contratos.

Bacharel em Direito e graduada em Controladoria
Empresarial.



O FOMENTO À ADOÇÃO DA GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL POR GESTORES DO SETOR PÚBLICO À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA

Leandro Paes Soares

À medida que as organizações evoluíram, separando propriedade e gestão, interesses de proprietários foram por diversas vezes prejudicados, em detrimento de interesses dos gestores (Correia; Amaral, 2008).

As questões que envolvem separação entre propriedade e gestão são responsáveis pela geração dos chamados problemas de agência (Matias Pereira, 2010). Esta relação foi definida por Jensen e Meckling (1976/2008) na Teoria da Agência, como um contrato em que uma parte (o principal ou o proprietário) delega a outra parte (o agente ou o gestor) poderes para tomar decisões em seu nome. Existe conflito, considerando que o agente (ou gestor) agirá racionalmente por seus próprios interesses. Para Fontes Filho (2003) a teoria da agência ocupa um problema central nos modelos de governança.

Nesse contexto, cabe ao principal (proprietário) fazer direcionar os interesses do gestor aos seus; limitando divergências existentes e estabelecendo incentivos para a convergência de interesses (Fontes Filho, 2003).

No que tange à governança pública, de acordo com o parágrafo único, do art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Nesse ambiente, é possível identificar uma relação de agência (contrato), em que o cidadão é o “principal”, quando delega poder de decisão ao governo, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas

para representá-lo, e os políticos ou gestores públicos são os agentes (Kuo; Lee, 2024; Bevir, 2011; Silva, 1996).

Fontes Filho (2003) evidencia que os governantes, dada a incapacidade de administrarem diretamente todos os órgãos do aparelho de estado, delegam essa tarefa a dirigentes que, como previsto na teoria da agência, possuem interesses próprios. Se para os governantes a existência da organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhes expandir o poder, os relacionamentos e até mesmo a visibilidade política.

A partir da publicação pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, do Referencial Básico de Governança Organizacional Pública, os órgãos de controle, em seus respectivos âmbitos de atuação, vêm construindo destacado papel de agentes fomentadores da governança pública (Teixeira; Gomes, 2019). Todavia, Correio e Oliveira Correio (2019) investigaram as práticas de governança pública adotadas por órgãos da administração pública federal brasileira e identificaram, dentre outras constatações, que comitês de direcionamento estratégico, que sustentam as decisões relativas a diretrizes estratégicas e acompanhamento da gestão institucional, vêm sendo criados, porém sem sucesso na implementação das melhores práticas de governança.

Nesse contexto pergunta-se: **existe uma forma de acelerar ou potencializar o trabalho dos órgãos de controle em fo-**

mentar a adoção, pelos gestores, dos mecanismos e práticas da governança corporativa no setor público?

Defendo que a própria lógica do problema da agência oferece uma resposta. Ora, se o conflito de agência considera que o gestor age predominantemente de forma racional por seus próprios interesses, por que não mostrá-lo um ponto de vista em que ele próprio se beneficia, de maneira sustentável e no longo prazo, com a adoção das práticas de governança no órgão ou entidade em que ele faz parte?

Imagine um gestor que está à frente ou integra a alta administração de um órgão ou uma entidade pública, seja secretário, subsecretário, presidente ou vice-presidente de empresa pública, autarquia ou fundação. Ele provavelmente já se questionou quanto a: “e o que eu ganho implementando governança no órgão em que atualmente dirijo ou faço parte?

Adotar a governança organizacional pública é a decisão estratégica que transforma essa escolha [de interesse pessoal do gestor] em um movimento inteligente. Institucionalizar a governança em uma organização pública significa, para esse gestor, um *trade-off*, uma troca compensatória, de benefícios pessoais imediatos por benefícios, também pessoais, mas sustentáveis e longevos, como credibilidade e reconhecimento junto à população, reputação sólida, possivelmente uma melhor remuneração e um legado capaz de atravessar diferentes cenários políticos.

Se o objetivo central da governança é melhorar a gestão e aumentar o valor público que o Estado entrega à sociedade, ter esse objetivo total ou parcialmente atingido significa que suas decisões foram mais acertadas, os serviços públicos entregues foram mais eficientes e a administração

pública esteve mais próxima do usuário do serviço público, com maior transparéncia.

Nesse cenário, o gestor colhe, de forma legítima e natural, os frutos pessoais dessa conquista. Uma boa governança não é sinônimo de mais burocracia e, necessariamente, de mais controles; ao contrário, é um instrumento para melhorar o desempenho institucional, eliminando controles desnecessários e fortalecendo os que geram impacto.

Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional Pública do Tribunal de Contas da União, a governança no setor público se sustenta em três mecanismos: liderança, estratégia e controle.

A liderança envolve o exemplo e o comprometimento com resultados, influenciando e inspirando equipes e as partes interessadas. Para o gestor, liderar sob esse pilar significa ser visto como referência de competência, integridade e capacidade de mobilizar apoio – atributos que se traduzem em maior influência e legitimidade.

A estratégia é a capacidade de definir objetivos claros para um órgão ou entidade, direcioná-lo de forma eficiente e manter a coerência das ações ao longo do tempo. Para o gestor, isso significa ter a imagem associada a resultados concretos e, sobretudo, mensuráveis, fortalecendo sua credibilidade e a construção de uma base sólida para perenidade na gestão pública.

O controle assegura que a gestão seja monitorada, avaliada e ajustada sempre que necessário, garantindo conformidade com leis e regulamentos e promovendo a transparéncia. Para o gestor, um controle efetivo representa a proteção do seu CPF junto a tribunais de contas e Poder Judiciário, mitigação de riscos e segurança para tomar decisões de impacto.

Dessa maneira, fomentar a adoção da governança organizacional pública sob a ótica da Teoria da Agência é reconhecer que é possível alinhar o interesse individual do gestor, quando bem definido, ao interesse público. Nesse caso, o gestor

fortalece sua imagem, deixa um legado relacionado à boa gestão e se protege, enquanto a sociedade recebe serviços mais eficientes, transparentes e de maior valor público.

REFERÊNCIAS

- BEVIR, M. (2011). Governança democrática: Uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 103–114. <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208>
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- CORREIA, L. F., & AMARAL, H. F. (2008). Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa: Os pressupostos subjacentes à teoria da agência. *REGE Revista de Gestão*, 15(3), 1–10.
- CORREIO, M. N. O. P.; OLIVEIRA Correio, O. V. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2). <https://www.redalyc.org/journal/3515/351558326007/351558326007.pdf>
- FONTES FILHO, J. R. (2003, outubro). Governança organizacional aplicada ao setor público. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma do Estado y de la Administración Pública (pp. 28–31).
- JENSEN, M. C., MECKLING, W. H. (2008). Teoria da firma: Comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87–125. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000200013>
- KUO, N. T., LEE, C. F. (2024). Public governance and the demand for corporate governance: The role of political institutions. *Research in International Business and Finance*, 67, 102088. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0275531923002143>
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010). Governança no setor público. Editora Atlas.
- SILVA, M. F. G. D. (1996). Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública: II. *Revista de Administração de Empresas*, 36, 38–50.
- TEIXEIRA, A. F., & GOMES, R. C. (2019). Governança pública: Uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519–550.

Leandro Paes Soares

Auditor do Estado,

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE Business School)



GOVERNANÇA PÚBLICA COMO PROCESSO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: DESAFIOS, INOVAÇÕES E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO VETOR DE EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS TRANSVERSAIS INFANTO-JUVENIS

Leonardo Scalzer Alves

A centralidade das crianças e adolescentes para o presente e o futuro do país decorre de sua condição de sujeitos de direitos e de sua relevância estratégica para o desenvolvimento nacional. Sob a perspectiva econômica, esse grupo representa o principal ativo de capital humano, de modo que investimentos adequados em educação, saúde e proteção social geram retornos expressivos em produtividade, inovação e redução de desigualdades intergeracionais. Finalmente, sob a dimensão intergeracional, o cuidado com a infância e a adolescência determina a sustentabilidade das políticas públicas e a própria capacidade de o país enfrentar desafios futuros. Assim, reconhecer e promover a importância desse público não é apenas uma diretriz social, mas um imperativo estruturante para a construção de um projeto nacional mais justo, democrático e sustentável.

A efetividade da governança pública, presume-se a presença de uma sociedade civil participativa em relação aos assuntos públicos, de uma burocracia insuflada de ética profissional, de políticas planejadas de modo previsível, aberto e transparente e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (*Independent Evaluation Group World Bank*, 2007; TCU, 2016).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, consagra o dever conjunto de família, sociedade e Estado na proteção integral de crianças e adolescentes, impondo obrigações constitucionais que reforçam a transversalidade das políticas públicas dirigidas a esse público. Além disso, a Con-

venção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) complementa esse quadro ao assegurar o direito à participação de crianças e adolescentes nas decisões que os afetam (art. 12), vinculando participação social a direitos fundamentais.

A integração entre gestão orientada a resultados e o princípio da escuta ativa (Convenção sobre os Direitos da Criança, ONU, 1989) concede centralidade à participação infanto-juvenil nas políticas públicas. A proteção integral prevista no art. 227 da CF/1988 exige práticas de governança que garantam espaços de participação, diálogo interinstitucional e avaliação contínua de políticas voltadas a crianças e adolescentes. Esses elementos são essenciais para transformar direitos formais em resultados substantivos de justiça intergeracional.

Segundo Matias-Pereira (2018), o gradual esgotamento do modelo burocrático-weberiano e a crise fiscal global dos anos 1980 contribuíram para a emergência do modelo gerencial, com ênfase em eficiência, resultados e responsabilização. Ademais, Cavalcanti e Luca, (2013) informa que no Brasil, princípios de eficiência, planejamento, controle e avaliação foram incorporados no tecido constitucional de 1988, enquanto a sociedade civil passou a exercer maior pressão sobre as ações estatais. Entretanto, essa transformação institucional não eliminou desafios estruturais: fragmentação interorganizacional, assimetrias de informação, insuficiente coordenação intersetorial e variações acentuadas na maturidade de governança entre ministérios e órgãos federais.

A governança pública, concebida como o conjunto de mecanismos, processos e práticas institucionais voltadas à coordenação e ao controle das ações do Estado, tem se mostrado fundamental para o avanço da agenda transversal de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Federal. Conforme argumentam Bresser Pereira (2014) e Modesto (2013), a superação de estruturas burocráticas rígidas e fragmentadas exige a adoção de modelos organizacionais mais integrados, responsivos e orientados para resultados. Nesse sentido, a governança opera como um elemento estruturante capaz de articular diversos atores institucionais, promover a intersetorialidade e criar condições para a efetividade da ação estatal.

A transversalidade das políticas públicas depende diretamente da capacidade de articulação intersetorial e federativa, bem como do fortalecimento da participação cidadã nos processos decisórios. Para Peters (2015), a governança eficaz associa-se à construção de arranjos institucionais que promovem coerência entre políticas e asseguram *accountability* e transparência, elementos indispensáveis ao cumprimento dos direitos sociais previstos na CRFB/88. Esses pressupostos dialogam com o direito fundamental à boa administração, reconhecido no Tratado de Nice da União Europeia, que estabelece parâmetros normativos relevantes para os desafios brasileiros de efetividade, sustentabilidade e legitimidade das ações governamentais.

Entretanto, como alerta Santos (2002), a efetivação dos direitos sociais não se limita à positivação normativa. A governança pública, quando bem estruturada, pode preencher essa lacuna ao promover dinâmicas estatais inclusivas, transparentes e capazes de responder de forma integrada aos problemas públicos complexos. Esse

caráter transformador é reforçado por Young e Tanner (2023) e Trondal (2023), para quem a estrutura organizacional do Estado deve ser simultaneamente estável, para assegurar continuidade das políticas e adaptável, de modo a responder às demandas sociais emergentes.

Nesse contexto mais amplo, destaca-se a importância da participação cidadã como elemento central da governança democrática. Essa participação, para além de um mecanismo de consulta, materializa-se como componente essencial da *accountability* social, reduzindo assimetrias informacionais e fortalecendo o controle da sociedade sobre o Estado. Especificamente no que se refere à participação de crianças e adolescentes, a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) estabelece parâmetros internacionais para assegurar o direito à expressão, à escuta qualificada e à participação ativa nos processos decisórios que lhes dizem respeito. Isso reforça a necessidade de modelos de governança pública que sejam sensíveis às especificidades de grupos vulneráveis, ampliando a legitimidade e a eficácia das políticas públicas.

Por fim, o presente artigo demonstra que a governança pública, ao transcender os modelos tradicionais de administração burocrática, representa não apenas uma evolução estrutural e funcional do Estado, mas também uma exigência normativa e ética no contexto democrático contemporâneo. Ao articular os princípios constitucionais dos direitos sociais com os pressupostos de Governança Pública, evidencia-se que a governança não pode ser compreendida como um simples instrumento técnico-administrativo, mas sim como um processo político-institucional orientado à promoção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, 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: 14 out. 2023.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP WORLD BANK. *Governance and management*. In: INDEPENDENT EVALUATION GROUP WORLD BANK. *Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs: indicative principles and standards*. Washington, DC: IEG-World Bank, 2007. p. 71-82. Disponível em: <http://www.thesummerinstitute.ca/wp-content/uploads/Sourcebook-for-Evaluating-Local-and-Global-Partnership-Programs.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

MODESTO, Luiz. Governança pública: conceito, evolução e perspectivas no contexto brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 259-278, jul./set. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 17 de jan. 2025

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Púlico*, [S. l.], v. 49, n. 1, p. 5-42, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v49i1.360. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 8 jun. 2025.

PETERS, B. Guy. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002

TRONDAL, J. "Let's organize": the organizational basis for stable public governance. *Public Administration*, v. 101, n. 1, p. 201-220, May 2022. DOI 10.1111/padm.12858. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12858>. Acesso em: 25 set. 2023

YOUNG, S. L.; TANNER, J. Citizen participation matters: bureaucratic discretion matters more. *Public Administration*, v. 101, p. 747-771, 2023. DOI 10.1111/padm.12867. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12867>. Acesso em: 20 out. 2023.

YOUNG, S. L.; TANNER, J. Citizen participation matters: bureaucratic discretion matters more. *Public Administration*, v. 101, p. 747-771, 2023. DOI 10.1111/padm.12867. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.12867>. Acesso em: 20 out. 2023.

Leonardo Scalzer Alves

Auditor do Estado

Mestre em Administração (UNESA); Doutorando em
Direito (UNESA)



O PLANEJAMENTO PREVIDENCIÁRIO NO RPPS QUE TODO SERVIDOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PRECISA COMEÇAR HOJE

Edilton Dantas

Planejar a aposentadoria pode parecer algo distante, especialmente para quem está no início da carreira no serviço público. No entanto, diante das constantes mudanças na legislação previdenciária, é fundamental que o servidor comece esse planejamento o quanto antes.

Muitos servidores só passam a considerar a aposentadoria quando estão próximos de cumprir os requisitos legais. Contudo, as regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Rio de Janeiro variam conforme a data de ingresso no serviço público, idade, tempo de contribuição, gênero e início das contribuições ao regime. Essas variáveis impactam diretamente os direitos e valores a serem recebidos no momento da aposentadoria.

Por que planejar a aposentadoria desde o início da carreira?

O planejamento previdenciário é um processo estratégico e individualizado que deve começar logo nos primeiros anos de serviço público. Isso porque as regras aplicáveis aos servidores variam conforme a data de ingresso, a idade, o tempo de contribuição e o momento de início das contribuições ao regime. Esses fatores im-

pactam diretamente os direitos, as regras de cálculo e o valor final dos benefícios.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema previdenciário dos servidores públicos sofreu profundas modificações, especialmente após as seguintes reformas:

- Emenda Constitucional nº 20/1998
- Emenda Constitucional nº 41/2003
- Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência)

Cada uma delas alterou critérios como idade mínima, tempo de contribuição, forma de cálculo do benefício e regras de transição, tornando o acompanhamento técnico ainda mais relevante.

As gerações de servidores e seus direitos no Estado do Rio de Janeiro

No âmbito estadual, os servidores estão distribuídos em grupos distintos, de acordo com a data de ingresso no serviço público. Cada grupo possui regras próprias, definidas pelas normas federais e estaduais, especialmente após a instituição da previdência complementar estadual, em 2013.

1. Servidores que ingressaram até 31/12/2003

Esses servidores mantêm o direito à integralidade e à paridade, ou seja:

- O valor da aposentadoria corresponde à última remuneração do cargo efetivo, excluídas as verbas transitórias;
- Os reajustes dos proventos acompanham os dos servidores ativos.

Contudo, essas estruturas salariais, com grandes amplitudes entre os níveis iniciais e finais das carreiras – muitas vezes superiores a 100% –, geram desequilíbrios previdenciários. Isso porque as contribuições

são recolhidas sobre valores mais baixos durante boa parte da carreira, enquanto o benefício é calculado com base na remuneração mais alta no final do ciclo.

2. Servidores que ingressaram entre 01/01/2004 e 03/09/2013

Para esse grupo, houve a perda da integralidade e da paridade. A aposentadoria passou a ser calculada com base na média aritmética das contribuições, conforme os critérios da EC 41/2003.

Ainda assim, esses servidores não estavam limitados ao teto do INSS, podendo aposentar-se com valores superiores, de acordo com a média das remunerações utilizadas no cálculo.

3. Servidores que ingressaram a partir de 04/09/2013

A Lei Estadual nº 6.243/2012 instituiu a previdência complementar no Estado do Rio de Janeiro, cuja operação iniciou-se em 04 de setembro de 2013, com a criação da RJPrev – Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro.

A partir dessa data:

- Os benefícios do RPPS estão limitados ao teto do INSS (R\$ 8.157,41 em 2025);
- O servidor pode optar pela adesão à RJPrev, garantindo uma

complementação de aposentadoria acima do teto;

- O valor final da aposentadoria dependerá do acúmulo de contribuições na previdência complementar, exigindo planejamento financeiro consistente.

Importante: A adesão à RJPrev é facultativa, mas os servidores que não aderirem ficarão restritos ao teto previdenciário, salvo previsão em regras de transição específicas.

O papel do planejamento previdenciário

O planejamento previdenciário é mais do que um cálculo de tempo de serviço: trata-se de uma ferramenta de gestão da vida funcional e financeira. Planejar desde cedo permite:

- Ajustar a trajetória profissional às metas de aposentadoria;
- Avaliar a conveniência da adesão à previdência complementar;
- Compreender o impacto de cada decisão funcional e contributiva no valor futuro do benefício;

- Promover educação previdenciária e financeira, fortalecendo a autonomia do servidor sobre o próprio futuro.

Além disso, mudanças legislativas futuras podem alterar direitos e expectativas. Estar preparado é a melhor forma de garantir segurança jurídica e tranquilidade no momento da aposentadoria.

Um aspecto fundamental do planejamento previdenciário é a **forma de cálculo das aposentadorias**. Os servidores que ingressaram no serviço público **após 31/12/2003** não possuem **direito à integralidade nem à paridade**. Isso porque aqueles que ingressaram **antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003** ainda se aposentam, em regra, com base na **última remuneração do cargo efetivo**, preservando o mesmo reajuste concedido aos servidores em atividade.

Entretanto, muitas carreiras públicas – inclusive atualmente – apresentam **grande amplitude salarial**, com vencimentos iniciais que podem ser até **duas vezes ou mais inferiores aos salários finais**. Essa estrutura remuneratória, embora comum, gera **distorções no equilíbrio previdenciário**, já que as contribuições incidem sobre valores mais baixos durante boa parte da carreira, enquanto o benefício, nos casos de integralidade, é calculado com base no valor final mais elevado.

Com a **EC 41/2003**, as aposentadorias passaram a ser calculadas pela **média das remunerações contributivas**, o que trouxe maior correspondência entre contribuição e benefício, mas também **exigiu um novo olhar sobre a gestão da carreira e**

o planejamento financeiro dos servidores. Nesse contexto, **carreiras com grande amplitude salarial tendem a se tornar menos atrativas**, especialmente para os novos ingressantes que já estão submetidos ao teto previdenciário e buscam trajetórias profissionais compatíveis com a nova lógica de remuneração e aposentadoria.

Enfrentar esse desafio requer **políticas de valorização e transparência previdenciária**, bem como **educação financeira e previdenciária continuada**. Ajustar-se a essa realidade favorece tanto o **equilíbrio atuarial do sistema** quanto a **satisfação e motivação dos servidores**, fortalecendo a **estabilidade institucional e a geração de valor público**.

O sistema previdenciário dos servidores do Estado do Rio de Janeiro tornou-se mais complexo ao longo das últimas décadas, com reformas constitucionais e a criação da previdência complementar em 2012 (vigente a partir de 2013). Diante desse cenário, o melhor momento para pensar na aposentadoria é agora – independentemente do estágio da carreira.

Com orientação técnica, planejamento consciente e acompanhamento contínuo, o servidor público pode transformar a incerteza previdenciária em um caminho de segurança e estabilidade. A aposentadoria, afinal, não é um ponto de chegada – é o resultado de uma jornada planejada com responsabilidade e visão de futuro.

Para saber mais e obter informações detalhadas sobre seus direitos, acesse o Manual do Segurado disponível no site oficial do RIOPREVIDÊNCIA.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. [S. I.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/constituicaocomplido.htm. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras prov. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1988, [S. I.], 16 dez. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/emendas/emc20.htm. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9717, de 17 de novembro de 1998. Vide Decreto nº 3.048, de 1999 Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. [S. I.], 18 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 41 nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. [S. I.], 31 dez. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/emendas/emc41.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103 nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. [S. I.], 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constiticao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

Manual do Segurado | Rioprevidência. Disponível em: <<https://www.rj.gov.br/rioprevidencia/Cartilha%20dos%20Segurados>>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6243, de 21 de maio de 2012. Institui o regime de previdência complementar no âmbito do estado do rio de janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da constituição federal, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. [S. I.], 22 maio 2012. Disponível em: <https://l1nk.dev/DyDPt> Acesso em: 7 out. 2025.

Edilton Dantas

Auditor do Estado,
Especialista em Gestão Pública, Bacharel em
Administração; Licenciado em Pedagogia.



GOVERNO DIGITAL, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE INTERNO: DESAFIOS DAS PLATAFORMAS PÚBLICAS PARA A GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Camila Carvalho

Gabriela Braune de Castro Lopes

Marcelo Quitero da Silva

Roberta de Jesus de Sá

A revolução digital provocou uma transformação profunda na gestão pública, promovendo a transição da antiga lógica do governo eletrônico – centrada sobretudo na digitalização de documentos – para o conceito mais amplo e estratégico de Governo Digital. Essa mudança vai além da busca por eficiência interna ou da simples redução de custos, tendo como objetivo central o empoderamento do cidadão, reconhecido como o eixo estruturante na concepção e na prestação dos serviços (MELAWATI 2025).

No Brasil, apesar dos avanços e do reconhecimento internacional na digitalização dos serviços públicos, (MITKIEWICZ, 2024) o verdadeiro teste dessa agenda reside na capacidade do Estado de integrar tecnologia e processos promovendo maior transparência.

É justamente nesse ponto que as plataformas públicas unificadas, digitais, acessíveis e construídas em linguagem simples revelam sua força transformadora. Ao tornar a informação comprehensível e os fluxos previsíveis, a transparência deixa de ser um discurso abstrato e passa a constituir uma experiência concreta para o cidadão. Nesse ambiente, a confiança no Estado se reconstrói e, esta confiança não é um fim em si mesma, mas o meio pelo qual a participação se viabiliza. Um cidadão que comprehende, confia;

e, ao confiar, participa, fiscaliza, colabora e legitima as decisões públicas.

O centro dessa transformação reside na substituição de uma administração apenas centrada no usuário, na qual a burocracia ainda interpreta unilateralmente as necessidades sociais por uma administração efetivamente guiada pelo usuário. O mecanismo digital, nesse sentido, inverte a lógica tradicional ao conferir ao cidadão a capacidade de influenciar diretamente a qualidade, a forma e a apresentação dos serviços públicos, exercendo um controle imediato e contínuo.

A manifestação mais visível desse controle ocorre por meio das ferramentas de feedback. A possibilidade de avaliar um serviço é vista como altamente desejável pelos próprios servidores e funciona como um dado considerado para induzir a melhoria contínua e introduzir um saudável espírito de competição entre os órgãos (EBLING, 2023).

Para além da avaliação direta, a transparência também é fortalecida por meio de plataformas consolidadas, como o Gov.br, que centralizou centenas de domínios em um único portal, no modelo *one-stop shop*, facilitando de forma significativa o acesso à informação. A expectativa é que o governo opere segundo o princípio do “aberto por padrão”, divulgando dados e processos de forma proativa, o que cons-

titui condição indispensável para a plena prestação de contas (ALVES, 2025).

A participação ativa do cidadão, seja em fóruns digitais, seja na cocriação de conteúdos e soluções, fortalece a legitimidade democrática e contribui para que a linguagem estatal deixe de ser excessivamente técnica ou burocrática, ampliando o entendimento das políticas públicas.

Esse modelo de plataforma centralizada de serviços se materializa em âmbito estadual, na experiência do Portal RJ Digital em consonância com as tendências observadas na transformação digital dos governos estaduais brasileiros (LAFUENTE et al., 2021). Ao reunir, em um único ambiente, serviços antes dispersos por múltiplos órgãos e sistemas, a iniciativa sinaliza um avanço relevante na racionalização do acesso, na padronização da linguagem administrativa e na redução das assimetrias de informação entre Estado e cidadão. Não se trata apenas de conveniência tecnológica, mas de um passo concreto na construção de uma transparência operável, capaz de ser efetivamente utilizada pelo cidadão em seu cotidiano.

O caminho para o RJ Digital, hoje, já vai além da simples disponibilização de serviços. O portal vem se consolidando como um instrumento real de integração de bases de dados, de simplificação de fluxos decisórios e de ampliação dos canais de escuta e retorno ao cidadão.

Na prática, cada interação digital passa a gerar não apenas atendimento, mas informação qualificada para a gestão e para o controle social. Esse movimento sustenta, no dia a dia, o ciclo virtuoso do Governo Digital: acesso simples fortalece a transparência; a transparência constrói confiança; e a confiança amplia a participação. É nesse processo concreto, já

em curso, que a transformação digital se afirma como política pública efetiva.

Ao ampliar o acesso à informação, simplificar a linguagem e reduzir as barreiras burocráticas, plataformas como o RJ Digital não apenas informam, mas ativam a participação social. A transparência, quando operável e inteligível, transforma o cidadão de mero destinatário de políticas públicas em ator do processo democrático. O acesso facilitado a dados, serviços e canais digitais de interação cria condições reais para que o cidadão opine, avalie, questione, proponha e fiscalize. Nesse ambiente, a participação deixa de ser episódica e passa a integrar o cotidiano da relação entre Estado e sociedade.

É exatamente por isso que plataformas digitais e transparência não podem ser tratadas como meros instrumentos tecnológicos. Elas constituem, hoje, verdadeiras infraestruturas da democracia. Quando bem desenhadas, permitem que o controle social se antecipe ao controle institucional, elevando o nível de responsividade do Estado e reforçando a legitimidade das decisões públicas.

A ampliação da transparência e da participação social por meio das plataformas digitais, portanto, não esgota os desafios do Governo Digital. Persiste um obstáculo estrutural que exige enfrentamento explícito: a governança inclusiva. Para a administração pública brasileira, o desafio final não se resume à digitalização de serviços, mas à efetiva inclusão dos cidadãos. A adoção de plataformas digitais simplifica o acesso, mas ainda desconsidera, em larga medida, as profundas desigualdades sociodigitais que limitam a participação de milhões de brasileiros. Famílias de baixa renda e com menor escolaridade, justamente aquelas que mais dependem de serviços essenciais como saúde, educação e assistência social,

permanecem com acesso insuficiente à internet de qualidade e enfrentam barreiras significativas de letramento digital.

Essa realidade impõe limites a um entendimento puramente tecnológico. A transformação digital não pode ser compreendida como um processo apenas técnico, nem orientado exclusivamente por ganhos de eficiência administrativa. Embora a transparência seja condição essencial para a construção da confiança, ela só se realiza de forma plena quando acompanhada de inclusão. É nesse ponto que se evidencia um dos maiores desafios do Governo Digital contemporâneo: garantir que a ampliação do acesso à informação e aos serviços não aprofunde desigualdades já existentes, mas atue justamente no sentido oposto.

Por isso, a agenda de transformação digital precisa estar articulada, de forma concreta, a políticas de inclusão digital, acessibilidade, educação para o uso das plataformas e proteção de dados. Buscar a inclusão não é um efeito colateral da digitalização, mas um objetivo central. Somente quando diferentes perfis de cidadãs e cidadãos conseguem utilizar, compreender e confiar nos serviços digitais é que a transparência deixa de ser apenas um princípio normativo e passa a operar, de fato, como fundamento de uma política pública democrática.

O controle exercido pelo cidadão configura, sem dúvida, uma das forças mais relevantes para o aprimoramento da gestão pública. Todavia, sua plena realização exige um compromisso consistente de governança que trate segurança, inclusão e participação como pilares indissociáveis. O Estado Digital pode ser compreendido como o vetor da modernização; a confiança, como o elemento propulsor que o sustenta. Sem ela – e sem inclusão –, a estrutura existe, mas carece de efetividade.

Diante desse cenário, a consolidação do Governo Digital no Brasil não pode ser avaliada apenas pelo volume de serviços disponibilizados em meio digital, mas sobretudo pela sua capacidade de produzir valor público, reduzir desigualdades, ampliar a transparência e fortalecer a democracia. Plataformas como o Gov.br e o RJ Digital representam avanços relevantes, mas seu potencial transformador dependerá da forma como forem integradas a uma estratégia ampla de governança digital inclusiva, orientada por dados, protegida por mecanismos sólidos de segurança da informação e permanentemente aberta à participação social.

Assim, a transformação digital deixa de ser apenas um projeto tecnológico e se afirma como um projeto político-institucional, no qual eficiência, controle social e cidadania caminham de forma indissociável.

REFERÊNCIAS

ALVES, E. P. M. Estado Digital: serviços digitais públicos e assimetrias federativas. Brasília, DF: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3096).

EBLING, M. Serviços públicos digitais: guiados pelo usuário ou pela burocracia? Brasília: Enap, 2023. (Cadernos Enap, n. 131).

LAFUENTE, M.; LEITE, R.; PORRÚA, M.; VALENTI, P. Tendências na transformação digital em governos estaduais e no Distrito Federal do Brasil. 2021.

MELAWATI, Fitri. Analyzing the Role of E-Government in Enhancing Public Services and Governance. Global International Journal of Innovative Research, v. 3, n. 4, p. 5182–5206, 2025.

MITKIEWICZ, F. A. C. Transformação digital: análise da implantação da Plataforma Gov.br e da evolução da maturidade da política de governo digital no Brasil. In: KUBOTA, L. C. (org.). Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

Camila Carvalho

Coordenadora Escritório de Processos da Secretaria de Estado de Transformação Digital

**Gabriela Braune de Castro Lopes**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Coordenadora de Qualidade em Serviços Digitais da Secretaria de Estado de Transformação Digital

**Marcelo Quintero da Silva**

Secretaria de Estado de Transformação Digital

**Roberta de Jesus de Sá**

Superintendente de Inovação e Modernização da Secretaria de Estado de Transformação Digital



COMPLIANCE, INTEGRIDADE E AS ORGANIZAÇÕES

Ed Wilson Lino

O termo *compliance* deriva do verbo inglês *to comply*, que significa “agir em conformidade”. Nos Estados Unidos, a prática surgiu nas décadas de 1960 e 1970, em resposta à necessidade de reduzir riscos em operações financeiras e evitar responsabilidades decorrentes de fraudes, corrupção e outras irregularidades.

No Brasil, o tema ganhou força a partir dos anos 2000, especialmente após grandes escândalos de corrupção e tragédias ambientais que expuseram falhas no cumprimento de normas regulatórias e de proteção aos direitos humanos. O marco normativo foi estabelecido com a promulgação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que responsabiliza objetivamente pessoas jurídicas por atos ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e com a regulamentação pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que definiu parâmetros para programas de integridade.

A partir desses dispositivos, as organizações passaram a adotar mecanismos de

integridade, transparência e controle interno, ampliando o papel estratégico do *compliance* na governança institucional e na sustentabilidade corporativa.

O estudo baseia-se em abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com ênfase em levantamento bibliográfico e documental. Foram analisados:

- Leis e decretos federais relacionados ao compliance e integridade;
- Manuais e normativos da Controladoria-Geral da União;
- Publicações acadêmicas e técnicas de especialistas na área;
- Práticas institucionais de implementação de programas de integridade no setor público e privado.

A análise dos dados buscou identificar os pilares fundamentais do *compliance* e suas contribuições para a cultura organizacional ética e sustentável.

O Papel da Alta Administração

O comprometimento da alta administração é essencial para a efetividade do **compliance**. Líderes devem prover suporte financeiro, administrativo e tecnológico, além de participar ativamente de treinamentos e comunicações internas. O exemplo ético da liderança é a base para consolidar uma cultura íntegra e transparente.

Análise de Risco

A análise de risco permite identificar vulnerabilidades e riscos internos e externos que possam comprometer a conformidade legal. Procedimentos estruturados e atualizados garantem prevenção eficaz e respostas rápidas a desvios.

Código de Conduta e Controles Internos

O Código de Ética ou de Conduta define valores, comportamentos e limites éticos esperados de todos os colaboradores. Os controles internos, por sua vez, permitem monitorar, detectar e corrigir irregularidades, muitas vezes com apoio de sistemas tecnológicos de alerta.

Comunicação, Treinamento e Canal de Denúncias

A comunicação clara e os treinamentos regulares fortalecem o engajamento institucional. O canal de denúncias, com garantia de anonimato e sigilo, promove confiança e estimula a participação dos colaboradores na prevenção e combate de ilícitos.

Due Diligence e Auditoria

A diligência prévia (**due diligence**) permite avaliar riscos antes de parcerias, contratos ou aquisições, evitando responsabilidades solidárias ou subsidiárias. A auditoria periódica e o monitoramento contínuo asseguram conformidade e promovem melhorias constantes.

Diversidade, Equidade, Inclusão e Pertencimento

A cultura organizacional moderna requer políticas de Diversidade, Equidade, Inclusão e Pertencimento (DEIP). Esses valores fortalecem a legitimidade institucional, ampliam a representatividade e estimulam a inovação, além de alinharem a organização às melhores práticas de governança ética e socialmente responsável.

Como resultados e discussões:

- Os estudos e normativos analisados indicam que programas de *compliance* bem estruturados geram resultados positivos para as organizações;
- Redução de riscos legais e reputacionais;
- Aumento da confiança de investidores e da sociedade;
- Melhoria do clima organizacional e do engajamento dos colaboradores;
- Fortalecimento da governança corporativa;
- Ampliação da legitimidade institucional frente ao setor público e privado.
- Esses benefícios reforçam que o *compliance* não deve ser encarado apenas como exigência legal, mas como um diferencial estratégico. Quando aliado a políticas de diversidade e inclusão, torna-se ainda mais poderoso na promoção de ambientes éticos, inovadores e sustentáveis.

Por fim, o *compliance* no Brasil ultrapassa a esfera da mera obrigatoriedade legal. Ele representa uma ferramenta estratégica para fortalecer a governança, proteger investimentos e consolidar uma cultura organizacional ética e transparente.

A efetividade de um programa de integridade requer liderança comprometida, análise consistente de riscos, códigos de conduta claros, controles internos efí-

cientes, canais de denúncia confiáveis, auditorias contínuas e políticas de diversidade robustas.

Mais do que estruturas formais, é necessário promover uma transformação cultural. A lacuna entre as normas escritas e as práticas cotidianas deve ser superada com ações que envolvam fatores comportamentais, culturais e psicológicos, fortalecendo uma cultura de ética e integridade institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Tratamento de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). 2. ed. Brasília, 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.129/2022. Regulamenta a Lei nº 12.846/2013. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Lei nº 12.846/2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Manual de Conduta dos Agentes Públicos Civis do Governo Federal. Brasília.

MAURO, Carlos; CABRAL, Gabriel; CAPANEMA, Renata; RAMOS, Tania. Muitos. Editora Brasileira.

OLIVEIRA, Lorena Araújo de; CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. Compliance e Ética Comportamental em Ação.

Ed Wilson Lino

Inspetor de Polícia Penal (SEAPRJ)
Assessor Especial, Ex Corregedor, da Secretaria de Estado de Trabalho e Renda RJ
Especialista em Gestão de Políticas Públicas (UFF)



O REGIME DISCIPLINAR E A GOVERNANÇA CORRECIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA CENTRALIZAÇÃO E DAS GARANTIAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

Lílian Lima Alves

O regime disciplinar do servidor público constitui um pilar fundamental da integridade e da moralidade na Administração Pública. O Poder disciplinar é a faculdade conferida ao Administrador Público com o objetivo de possibilitar a prevenção e repressão de infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da Administração (art. 304, do Decreto 2479/79). Sua finalidade primordial não se restringe à aplicação de sanções, mas visa à promoção da excelência administrativa e a conformidade das condutas às normas legais e éticas.

No Estado do Rio de Janeiro (ERJ), o arcabouço legal que orienta a responsabilização administrativa é composto, historicamente, pelo Decreto-Lei 220/1975 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo) e pelo Decreto 2.479/1979 (Regulamento do Estatuto), sendo complementado pela Lei Estadual 5.427/2009 (sobre Atos e Processos Administrativos) e pelos princípios constitucionais da legalidade, morali-

dade, impessoalidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88).

Recentemente, a função de controle disciplinar passou por um processo de centralização no Poder Executivo do RJ com a criação da Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ), instituída pela Lei Estadual 7.989/2018. Essa mudança impactou diretamente a competência para a condução dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs), que antes era atribuída às Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo da Secretaria de Administração (art. 322 do DL 220/75).

Este artigo tem como objetivo analisar a transição da competência correcional para a CGE-RJ, a estrutura das penalidades e das infrações disciplinares no RJ e, principalmente, detalhar os requisitos de legalidade (Devido Processo Legal, Motivação, Proporcionalidade e Prescrição) imprescindíveis para garantir a validade jurídica do PAD e evitar sua anulação pelo Poder Judiciário.

Centralização da Atividade Correcional

A Lei 7.989/2018 e seu regulamento (Decreto 46.873/2019) centralizaram a função de correição na Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ). Anteriormente, a apuração disciplinar grave cabia às Comissões Permanentes de Inquérito Administrativo vinculadas à Secretaria de Estado de Ad-

ministração¹ (art. 322 do DL 220/75), que ao longo dos anos variavam de 16 e 10 comissões, estruturadas, na maioria das vezes, por Presidente e dois vogais.

Na prática, o Decreto 46.873/2019 ao revoigar as disposições contrárias, transfe-

1 Transformada em Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação (Dec. 26.457/2000), com 10 Comissões e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Dec. , de 2010).

riu as competências da Secretaria de Estado de Administração disposta nos arts. 319, 321, 322, 347, 348 e 350 do Decreto

2.479/1979, para a Corregedoria-Geral do Estado da CGE-RJ, nos termos do art. 32, do DL 1, de 15/03/1975.

As Penalidades e as Infrações Disciplinares no RJ

O Estatuto (DL 220/75) e seu Regulamento (Dec. 2.479/79) preveem um rol taxativo de sete penalidades disciplina-

res, aplicadas conforme a gravidade da falta (arts. 46 a 52 do Estatuto, c/c arts. 292 a 298 do Regulamento):

Quadro 1 – Penalidades Disciplinares

Penalidade	Aplicação	Observações Principais
Advertência	Casos de negligência (verbalmente).	Pena mais branda.
Repreensão	Desobediência ou reincidência em advertência (por escrito).	
Suspensão	Falta grave ou desrespeito a proibições que não levem à demissão.	Não excede 180 dias; pode ser convertida em multa de 50%.
Multa	na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, para pena de suspensão.	
Destituição de Função	Aplicada a quem exerce função de confiança.	
Demissão	Reservada para as faltas mais graves.	Enseja a perda do cargo efetivo.
Cassação de Aposentadoria, Jubilação ou Disponibilidade	Aplicada a inativos ou disponíveis que cometem faltas graves na atividade.	

Elaborado pela autora

A pena de **Demissão** é a mais severa e é aplicada em hipóteses que rompem irremediavelmente a confiança com a Administração. As infrações mais graves, previstas no Estatuto (art. 40), incluem:

- Abandono de Cargo (ausência injustificada por 10 dias consecutivos);
- Ausência Interpolada (ausência injustificada por 20 dias interpolados em 12 meses);
- Improbidade (qualquer ato desonesto ou de má-fé);
- Desídia (negligência contumaz no cumprimento dos deveres);
- Embriaguez habitual ou em serviço;
- Insubordinação grave em serviço.

É relevante, ainda, a proibição de acúmulo de funções (art. 34 e 35 do Estatuto), vedando o exercício de mais de uma função de confiança ou a participação remune-

rada em mais de um órgão de deliberação coletiva, o que é distinto da acumulação de cargos permitida pela Constituição (ex: dois cargos de professor).

A Blindagem Jurídica do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

O Poder Judiciário tem competência para anular um PAD por vícios de legalidade, ou seja, pelo desrespeito a normas do Estatuto ou a princípios constitucionais.

Assim, para garantir a validade e a segurança jurídica do processo, os órgãos de correição devem observar rigorosamente os seguintes pilares:

Efetividade do Devido Processo Legal e Ampla Defesa

O processo disciplinar, definido como a sucessão ordenada de atos destinados a apurar faltas e aplicar sanções, é imprescindível para a perda de cargo de servidor estável (art. 41, CF). Ele deve obedecer às fases de instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento. A observância do devido processo legal e dos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, incisos LIV e LV, da CF/88; Lei 5.427/2009), exige:

- **Comissão Legal:** Composta por, no mínimo, três servidores estáveis (§ 2º, art. 69 da Lei 5.427/2009).
- **Citação e Intimação:** Garantia de citação formal do servidor e intimação de todos os atos processuais (oitivas, juntada de documentos, etc.).

Em síntese, são 8 etapas que devem ser seguidas na realização do PAD:

1. Denúncia ou conhecimento da irregularidade
2. Instauração da sindicância ou PAD
3. Designação da comissão processante
4. Instrução processual (coleta de provas, oitivas)
5. Defesa do servidor
6. Relatório final da comissão
7. Decisão da autoridade competente
8. Aplicação da penalidade (se cabível)

Motivação e Proporcionalidade

Os princípios da motivação e da proporcionalidade estão previstos na Lei Estadual 5.427/2009 (art. 2º). A proporcionalidade impõe uma rigorosa adequação entre a

gravidade da infração, as circunstâncias da ocorrência e a sanção aplicada. Para o ato punitivo ser válido, deve-se observar:

- **Tipificação Clara:** O ato deve identificar expressamente o artigo e o inciso do Estatuto violado.
- **Motivação Detalhada:** A autoridade julgadora deve justificar a decisão, demonstrando a correlação entre a conduta, a prova e a penalidade.
- **Proporcionalidade da Pena:** A sanção, especialmente a Demissão, deve ser proporcional à gravidade da falta e aos danos causados ao serviço público (arts. 53 e 54 do Estatuto).

Prazos de Prescrição

O controle dos prazos prespcionais é o “calcanhar de Aquiles” do PAD e a não observância acarreta a extinção da punibilidade. Os prazos, conforme o Estatuto (art. 57), são:

- **2 (dois) anos:** Para faltas sujeitas a Advertência, Repreensão, Multa ou Suspensão.
- **5 (cinco) anos:** Para faltas sujeitas a Demissão, Destituição de Função ou Cassação.

O prazo se inicia a partir do conhecimento do fato pela autoridade competente e é interrompido pela instauração do processo disciplinar. Se o ato também configurar crime, aplica-se o prazo prescricional da lei penal, caso este seja superior ao prazo do Estatuto.

Por fim, a reestruturação do sistema correcional do Estado do Rio de Janeiro, com a centralização das atividades na CGE-RJ, representa um avanço na governança dis-

ciplinar. Contudo, a efetividade e a validade jurídica de qualquer sanção dependem da observância rigorosa das regras do Processo Administrativo Disciplinar.

A legalidade do PAD é a única defesa da Administração contra a intervenção anulatória do Judiciário. A observância estrita do Devido Processo Legal, do contraditório, da ampla defesa, dos princípios da motivação e proporcionalidade, e, sobretudo, das regras de prescrição, são instrumentos cruciais para a segurança jurídica e para a promoção de um sistema de integridade institucional.

O desafio contínuo é transpor o regime disciplinar de um mero instrumento punitivo para um mecanismo eficaz de promoção de uma cultura de excelência administrativa no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que se espera alcançar com a capacitação e a transparência efetiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Presidente da República, 1998.

CRUZ, Giseli. Didática e docência no ensino superior. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 98, n. 250, p. 672-689, 18 jun. 2019.

CUNHA, Dayane. Das Responsabilidades do Servidor Público. 2023. Publicado por JusBrasil.

MEDAUAR, Odete (2011). Direito Administrativo moderno. 15^a edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

RIO DE JANEIRO. Decreto 2.479 de 1979. Rio de Janeiro, Governador do Estado. 1979.

RIO DE JANEIRO. Decreto 46.873 de 2019. Rio de Janeiro, Governador do Estado. 2019.

RIO DE JANEIRO. Decreto 5.427 de 2009. Rio de Janeiro, Governador do Estado. 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei 220 de 1975. Rio de Janeiro, Governador do Estado. 1975.

RIO DE JANEIRO. Lei 7.989 de 2018. Rio de Janeiro, Governador do Estado. 2018.

Lílian Lima Alves

Auditora do Estado da Controladoria Geral do Estado
do Rio de Janeiro





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!

