

Controle em Foco

6ª Edição • Jun 2026



Nº 6
JUNHO • 2026

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
Allan Costa dos Reis
Thiago Couto Lage

Contato

esci@cge.rj.gov.br

CARTA DOS EDITORES 5

QUANDO A ADMINISTRAÇÃO NÃO PUNE, QUEM PAGA É O INTERESSE PÚBLICO 8

Eliseu de Oliveira Porto

EPISTEMOLOGIA, MULTICULTURALIDADE E EDUCAÇÃO CONTINUADA NA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 12

Robson Ramos Oliveira

INTEGRIDADE QUE SE TRADUZ EM AÇÃO: OS AVANÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 16

Lívia Vivas Marins

Suelen A. Rodrigues de Oliveira

Carlos Henrique Sodré Coutinho

Jaime Almeida Paula

NR-1, RISCOS PSICOSSOCIAIS E INTEGRIDADE PÚBLICA: REFLEXOS DA NORMA REGULAMENTADORA NO SERVIÇO PÚBLICO 20

Monique Silveira Souza

ALÉM DA FORMALIDADE PROCESSUAL: EVIDÊNCIAS DE DESEMPENHO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO 24

Leonardo Antônio Passos

Liliane da Silva Belisário

Márcio Pereira Basilio

DA CONFORMIDADE À INTELIGÊNCIA: A EVOLUÇÃO DO AUDITOR PÚBLICO NA ERA DOS DADOS 28

Marcio Alexandre Barbosa

**O SURGIMENTO DOS IMPOSTOS IBS E CBS NO MUNDO E O MODELO
TRIBUTÁRIO QUE O BRASIL PASSARÁ A ADOPTAR**

34

Lílian Lima Alves



CARTA DOS EDITORES

É com grande satisfação que apresentamos aos leitores a sexta 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). A cada nova publicação, reafirmamos nosso compromisso com a produção, sistematização e disseminação do conhecimento aplicado à administração pública, fortalecendo um espaço qualificado de reflexão sobre os desafios contemporâneos do controle interno, da integridade, da governança e da inovação no setor público.

A *Controle em Foco* consolida-se, progressivamente, como um instrumento estratégico de gestão do conhecimento institucional, promovendo a circulação de ideias, experiências e estudos que dialogam com as macrofunções da CGE-RJ e com os desafios concretos da administração pública. Alinhada às Trilhas de Aprendizagem da Controladoria, a revista busca fomentar o aprofundamento técnico e analítico em temas relacionados à Auditoria, Ouvidoria, Correição, Transparência, Integridade, Tecnologia da Informação e demais áreas essenciais ao fortalecimento da capacidade estatal.

Nesta edição, Eliseu de Oliveira Porto discute o papel estratégico das sanções administrativas na gestão e fiscalização dos contratos públicos, argumentando que sua aplicação transcende a mera função punitiva para constituir instrumento de governança, integridade e proteção do interesse público. Com base na Lei nº 14.133/2021 e em estudos recentes sobre gestão contratual, o autor demonstra que a omissão sancionatória pode estimular comportamentos oportunistas, gerar custos invisíveis para a Administração e comprometer a eficiência das contratações públicas. O artigo também

examina os limites e as possibilidades de soluções consensuais, destacando que a não aplicação de penalidades somente se justifica quando fundamentada em critérios técnicos, proporcionais e voltada à preservação do interesse público. Ao final, defende o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, controle interno e responsabilização como elementos essenciais para assegurar a efetividade dos contratos administrativos e a adequada prestação de serviços à sociedade.

Robson Ramos Oliveira analisa a educação continuada na Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro a partir de referenciais epistemológicos críticos, defendendo uma concepção de formação que ultrapassa a mera atualização técnica e normativa. O autor articula contribuições das epistemologias do Sul, do pensamento complexo, das teorias da interseccionalidade e das filosofias africanas e indígenas para refletir sobre a construção de processos formativos mais democráticos, multiculturais e reflexivos no serviço público. O artigo destaca a importância da ecologia de saberes, da valorização das experiências profissionais e da memória institucional, especialmente em um contexto de crescente diversidade de formações acadêmicas entre os servidores da CGE-RJ. Ao integrar rigor técnico, pluralidade de conhecimentos e reconhecimento das diferentes trajetórias profissionais, o estudo propõe uma visão de educação continuada comprometida não apenas com a eficiência administrativa, mas também com a democratização do conhecimento, a inclusão e o fortalecimento institucional das práticas de controle, auditoria, integridade, ouvidoria e transparência.

Lívia Vivas Marins, Suelen A. Rodrigues de Oliveira, Carlos Henrique Sodré Coutinho e Jaime Almeida Paula analisam os avan-

ços da política de integridade no Estado do Rio de Janeiro, destacando a transformação de princípios e diretrizes em instrumentos concretos de governança pública. Os autores apresentam a evolução do arcabouço normativo e institucional conduzido pela Controladoria Geral do Estado, com destaque para a criação da Rede de Integridade do Poder Executivo (REDEINT-RJ), a regulamentação dos programas de integridade nas contratações públicas, a instituição do Acordo no Processo de Responsabilização (APR) e o desenvolvimento do Sistema de Avaliação de Programa de Integridade (SAPI). O artigo evidencia ainda o papel das plataformas colaborativas, dos mecanismos de monitoramento e das ações de capacitação na consolidação de uma cultura de integridade orientada à prevenção de riscos, ao fortalecimento dos controles e à melhoria da gestão pública. Ao demonstrar a articulação entre normas, tecnologia e desenvolvimento de capacidades institucionais, o estudo revela como a integridade vem sendo incorporada como valor permanente e método de trabalho na Administração Pública fluminense.

Monique Silveira Souza analisa os impactos da atualização da Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1) sobre a gestão dos riscos psicossociais no ambiente de trabalho e suas repercussões para a Administração Pública. A autora discute a incorporação obrigatória desses riscos ao Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, destacando fatores como assédio, sobrecarga de trabalho, conflitos interpessoais e esgotamento profissional, e relaciona o tema ao crescente debate sobre saúde mental dos trabalhadores. O artigo demonstra que, embora a NR-1 tenha aplicação direta aos vínculos celetistas, seus princípios dialogam com os deveres constitucionais de proteção à saúde dos servidores públicos e com instrumentos de governança, gestão de riscos e integridade. Ao examinar iniciativas do Estado do

Rio de Janeiro, como a Lei nº 11.211/2026, os Programas de Integridade, a atuação da Comissão de Ética e do OuVERJ, o estudo evidencia a convergência entre saúde ocupacional e integridade pública, defendendo a construção de ambientes de trabalho mais saudáveis, éticos e alinhados à promoção do bem-estar dos servidores e ao fortalecimento das instituições públicas.

Leonardo Antônio Passos, Liliane da Silva Belisário e Márcio Pereira Basilio analisam a efetividade dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) conduzidos pela Corregedoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro entre 2018 e 2026, superando uma visão meramente formal dos procedimentos. Os autores examinam indicadores de desempenho processual, aplicam técnicas de regressão linear múltipla e avaliam a evolução das sanções pecuniárias decorrentes da aplicação da Lei Anticorrupção. O estudo demonstra que, apesar da ocorrência de prorrogações, suspensões e alterações de comissões processantes, a capacidade de julgamento dos processos mantém-se consistente desde 2021, evidenciando o fortalecimento institucional da atividade correccional. Os resultados também revelam crescimento expressivo no volume de multas aplicadas, reforçando o papel estratégico da Corregedoria na responsabilização de pessoas jurídicas e no aprimoramento dos mecanismos de integridade e controle da administração pública estadual.

Marcio Alexandre Barbosa discute a transformação da auditoria pública diante dos avanços da inteligência artificial, da automação e da análise de dados, defendendo a evolução do controle governamental de um modelo predominantemente reativo e documental para uma atuação orientada por evidências, prevenção de riscos e geração de valor público. O autor analisa como as lideranças dos órgãos de controle — auditoria, corregedoria, ouvidoria e integridade —

de – passam a assumir funções estratégicas baseadas em inteligência institucional, interoperabilidade de dados e governança tecnológica. O artigo destaca temas como auditoria algorítmica, auditoria contínua, letramento em dados, governança da inteligência artificial e soberania digital, ressaltando a necessidade de garantir transparência, rastreabilidade, ética e supervisão humana sobre sistemas automatizados. Ao mesmo tempo, enfatiza que competências humanas como pensamento crítico, comunicação, liderança e senso de justiça permanecem indispensáveis para que a tecnologia seja utilizada em benefício do interesse público. O estudo conclui que o futuro da auditoria pública depende da capacidade de integrar conhecimento técnico, dados e inteligência artificial em um modelo de controle mais inteligente, preventivo e efetivo.

Lílian Lima Alves analisa a evolução histórica dos impostos sobre valor agregado no mundo e examina o novo modelo tributário que o Brasil passa a adotar com a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023. A autora apresenta a trajetória do IVA desde sua criação na França, sua expansão pela Europa e sua consolidação em modelos de referência internacional, como os da Nova Zelândia e do Canadá. O artigo demonstra como o sistema tributário brasileiro, marcado pela complexidade, cumulatividade e conflitos federativos, será substituído pelos novos tributos IBS e CBS, estruturados segundo os princípios da não cumulatividade, da incidência ampla e da tributação no destino. Ao destacar as influências dos modelos

canadense, europeu e neozelandês, o estudo evidencia que o Brasil avança para um sistema mais simples, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais, preservando ao mesmo tempo as características do federalismo nacional. A autora conclui que a reforma representa um marco na modernização da tributação sobre o consumo, com potencial para reduzir litígios, ampliar a competitividade econômica e fortalecer a segurança jurídica.

Ao reunir produções técnicas e reflexões aplicadas, a *Controle em Foco* reafirma seu propósito de valorizar a produção intelectual institucional, estimular a pesquisa aplicada e incentivar o pensamento crítico orientado à melhoria contínua da gestão pública. Mais do que um periódico técnico, esta revista representa um espaço de construção coletiva do conhecimento, capaz de transformar experiências institucionais em aprendizado organizacional e inovação pública.

Renovamos, assim, o convite para que servidores, especialistas e colaboradores continuem participando deste projeto editorial, fortalecendo uma cultura institucional fundada no compartilhamento de saberes, na excelência técnica e no compromisso com o interesse público.

Desejamos a todos uma leitura proveitosa e inspiradora, certos de que os conteúdos aqui apresentados contribuirão para o aprofundamento do debate técnico e para o contínuo fortalecimento das práticas de controle, integridade, responsabilização e governança na administração pública.

Robson Ramos Oliveira

Diretor da ESCI

Bruno Campos Pereira

Controlador-Geral do Estado

QUANDO A ADMINISTRAÇÃO NÃO PUNE, QUEM PAGA É O INTERESSE PÚBLICO

Eliseu de Oliveira Porto

A contratação pública não se encerra com a assinatura do contrato. Ao contrário: é justamente na execução contratual que se revela se o planejamento foi adequado, se a seleção do fornecedor foi efetiva e se o interesse público será, de fato, atendido. Nesse contexto, a aplicação correta de sanções administrativas em casos de descumprimento contratual não deve ser compreendida como medida meramente punitiva, burocrática ou acessória. Trata-se de instrumento essencial de governança, de proteção ao erário e de indução ao cumprimento adequado das obrigações pactuadas.

A ideia de que a sanção administrativa serve apenas para punir fornecedores inadimplentes reduz indevidamente sua função. Em contratos públicos, a sanção também cumpre papel pedagógico, preventivo e dissuasório. Ela comunica ao mercado que a Administração acompanha a execução contratual, registra falhas, exige correções e não tolera comportamentos que prejudiquem a entrega do objeto. Quando essa resposta não ocorre, o efeito é inverso: o contratado percebe que o descumprimento pode ser economicamente vantajoso; os fiscais e gestores se veem desestimulados; e a Administração passa a absorver custos que deveriam ser suportados pelo particular.

A Lei nº 14.133/2021 é clara ao prever que o licitante ou contratado será responsabilizado administrativamente por condutas como dar causa à inexecução parcial ou total do contrato, retardar a execução ou entrega do objeto sem motivo justificado, fraudar a licitação ou a execução contra-

tual, comportar-se de modo inidôneo ou praticar atos ilícitos que frustrem os objetivos da contratação. O art. 156 prevê as sanções de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. Além disso, a dosimetria deve observar a natureza e gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, agravantes e atenuantes, os danos causados à Administração e eventual programa de integridade do contratado. Ou seja, a lei não autoriza uma atuação automática ou desproporcional, mas também não legitima a omissão. A resposta estatal deve ser motivada, proporcional e efetiva.

A literatura recente reforça essa compreensão. Luiz, Abib e Oliveira (2023), ao estudarem a aplicação de penalidades na Administração Pública brasileira, demonstram que a tolerância ao descumprimento contratual é prática presente em diferentes órgãos públicos. Os autores não tratam toda tolerância como ilegítima, pois reconhecem que há situações em que a rigidez absoluta pode gerar resultados menos eficientes. O problema surge quando a tolerância se converte em rotina informal, sem critérios claros, sem registro adequado e sem avaliação dos riscos envolvidos. Nesses casos, a Administração deixa de gerir o contrato e passa a administrar exceções.

Costa (2019), ao analisar o efeito educativo das sanções nos contratos administrativos da Administração Pública Federal, contribui para compreender que sancionar corretamente pode produzir efeitos para além do caso concreto. A sanção, quando bem aplicada, ensina ao forne-

cedor e ao mercado que a inadimplência tem consequência. Do mesmo modo, a ausência reiterada de sanção também educa – mas no sentido oposto. Ela ensina que atrasos, entregas inadequadas, substituições sucessivas, falhas de qualidade e descumprimentos de obrigações acessórias podem ser tratados como eventos normais da execução contratual.

Esse ponto é particularmente relevante porque o prejuízo da não aplicação de sanções nem sempre aparece imediatamente como dano financeiro direto. Muitas vezes ele se manifesta como custo invisível: retrabalho de fiscais e gestores, tempo gasto com notificações sucessivas, necessidade de prorrogar prazos, risco de descontinuidade do serviço, perda de qualidade da entrega, contratação emergencial, judicialização, desgaste institucional e descrédito da Administração perante os bons fornecedores. Rocha Filho (2021), em estudo sobre o processo de penalização de fornecedores na Universidade Federal de Alagoas, observa que a não penalização de fornecedores faltosos pode representar aceitação tácita de condutas prejudiciais, gerar sensação de impunidade e incentivar novas violações ao interesse público.

A lógica é simples: se cumprir o contrato custa mais caro do que descumpri-lo, e se o descumprimento não gera consequência, o sistema passa a premiar o fornecedor oportunista. Esse comportamento prejudica não apenas a Administração, mas também os fornecedores sérios, que precificam corretamente suas obrigações, cumprem prazos, mantêm equipes adequadas e suportam os custos de uma execução regular. A omissão sancionatória, portanto, distorce a competição e compromete a isonomia do mercado público.

Não se defende, com isso, uma cultura punitivista ou a aplicação irrefletida de

penalidades. A boa gestão contratual exige equilíbrio. Há descumprimentos formais de baixa materialidade que podem ser resolvidos com orientação, advertência ou ajuste operacional. Há situações em que a solução consensual pode preservar melhor o interesse público do que a sanção isolada. Daniel e Fortini (2023), ao examinarem os acordos substitutivos da atividade sancionatória, chamam atenção para a possibilidade de respostas consensuais em determinados contextos. Chianca (2024) também destaca que acordos substitutivos podem ser úteis, desde que estruturados com transparência, motivação, critérios objetivos e compromisso com a reparação do dano.

A diferença fundamental está entre não sancionar por decisão fundamentada e não sancionar por inércia. No primeiro caso, há análise técnica, motivação, proporcionalidade e busca do melhor resultado para o interesse público. No segundo, há fragilização da gestão contratual, risco de responsabilização dos agentes públicos e transferência indevida dos custos do inadimplemento para a Administração. A consensualidade pode ser instrumento legítimo de governança; a omissão, não.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa lógica ao exigir processo administrativo com contraditório e ampla defesa, especialmente para sanções mais gravosas, como impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. O devido processo legal não é obstáculo à responsabilização; é condição para que ela seja legítima, segura e sustentável. O gestor não deve ter receio de instaurar procedimento quando houver indícios de descumprimento. Ao contrário, a apuração formal protege a Administração, o contratado e o próprio agente público, pois permite documentar fatos, avaliar justificativas, dimensionar danos e decidir com base em evidências.

No âmbito do controle interno, esse tema merece atenção especial. A ausência de sanção em contratos mal executados pode revelar falhas de fiscalização, deficiência de registros, fragilidade nos controles, ausência de fluxos internos ou cultura organizacional excessivamente tolerante com desvios de execução. Por isso, aplicar corretamente sanções não é apenas atribuição jurídica ou contratual; é também prática de integridade, governança e gestão de riscos.

Algumas medidas podem contribuir para o amadurecimento institucional: previsão clara de obrigações e penalidades no termo de referência e no contrato; registro tempestivo das ocorrências pela fiscalização; notificação formal do contratado; análise objetiva das justificativas apresentadas; quantificação dos danos, quando possível; padronização de fluxos de apuração; capacitação de gestores e fiscais; atuação coordenada entre área técnica, gestão de contratos, assessoria jurídica e controle interno; e alimentação tempestiva dos cadastros de sanções, quando aplicável. O Tribunal de Contas da União, em seu manual sobre licitações e contratos, destaca que a Lei nº

14.133/2021 exige processo administrativo sancionatório, contraditório e ampla defesa, além de apontar riscos relacionados à falta de publicidade e à ineficácia das sanções quando os cadastros competentes não são atualizados.

A mensagem central é que a sanção administrativa, quando corretamente aplicada, não é inimiga da boa contratação pública. Ela é parte dela. Contratos administrativos existem para entregar bens, serviços, obras e soluções ao cidadão. Quando o objeto contratado não é executado adequadamente, não basta “seguir com o processo” ou “resolver informalmente” sem avaliar consequências. A Administração deve atuar com proporcionalidade, mas também com firmeza. Deve dialogar, mas sem renunciar ao dever de proteger o interesse público. Deve buscar a continuidade do serviço, mas sem normalizar o descumprimento.

Em última análise, quando a Administração deixa de reagir adequadamente ao inadimplemento contratual, alguém paga a conta. E, quase sempre, quem paga é o interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

CHIANCA, Marconi Queiroz de Medeiros. **Acordos substitutivos de penalidade no âmbito dos contratos administrativos.** *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, Brasília, 2024.

COSTA, Caio César de Medeiros. **Análise do efeito educativo das sanções nos contratos administrativos da administração pública federal no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. **Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil.** *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, 2023.

LUIZ, Everton Luiz Candido; ABIB, Gustavo; OLIVEIRA, Varlei Gomes de. **A (in)tolerância na aplicação de penalidades na Administração Pública brasileira.** *Revista de Administração Contemporânea*, Maringá, 2023.

ROCHA FILHO, Gilberto Carvalho. **O processo de penalização de fornecedores: um estudo de caso da Universidade Federal de Alagoas.** 2021. Dissertação/Trabalho acadêmico – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU.** Brasília: TCU, 2025. Disponível em: portal do Tribunal de Contas da União. Acesso em: 18 maio 2026.



Eliseu de Oliveira Porto

Auditor do Estado (CGE-RJ); Mestre em Ciências Contábeis)



EPISTEMOLOGIA, MULTICULTURALIDADE E EDUCAÇÃO CONTINUADA NA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Robson Ramos Oliveira

A discussão sobre educação continuada no serviço público contemporâneo exige compreender que os processos formativos não se limitam à transmissão de conteúdos técnicos ou normativos. No âmbito da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), essa questão torna-se particularmente relevante, considerando que as macrofunções de auditoria, ouvidoria, correição, integridade e transparência demandam elevado rigor técnico, frequentemente alinhado a padrões nacionais e internacionais de governança e controle. Entretanto, a centralidade dos referenciais técnicos não pode conduzir a uma formação estritamente instrumental, voltada apenas à reprodução procedimental.

Nesse contexto, os referenciais epistemológicos discutidos ao longo deste texto pode oferecer importante contribuição para pensar a educação continuada na CGE-RJ como espaço crítico, plural e reflexivo. As perspectivas decoloniais, as epistemologias do Sul, o pensamento complexo, as filosofias africanas e indígenas e as teorias da interseccionalidade permitem problematizar modelos formativos excessivamente tecnicistas e contribuir para a construção de práticas pedagógicas mais democráticas e multiculturais no interior da administração pública.

Boaventura de Sousa Santos (2019) contribui para esse debate ao questionar a colonialidade do saber produzida pela modernidade ocidental. Segundo o autor, determinados conhecimentos passam a ser reconhecidos como legítimos e científicos,

enquanto outros são invisibilizados por uma “linha abissal” que exclui experiências, práticas e racionalidades não hegemônicas. No contexto da formação continuada da CGE-RJ, essa reflexão é relevante porque grande parte das capacitações tende a privilegiar modelos técnicos padronizados, frequentemente associados a referenciais nacionais, internacionais e boas práticas de auditoria, ouvidoria (*ombudsman*), integridade e compliance.

Embora tais referenciais sejam fundamentais para o exercício das funções institucionais, a perspectiva das epistemologias do Sul permite compreender que nenhum conhecimento é completo em si mesmo (SANTOS, 2019). Assim, a educação continuada pode ser concebida como uma “ecologia de saberes”, articulando conhecimentos técnicos, experiências institucionais, trajetórias profissionais e práticas administrativas construídas no cotidiano do serviço público.

Essa perspectiva dialoga diretamente com Edgar Morin (2005), para quem a fragmentação e a hiperespecialização limitam a compreensão da realidade. O pensamento complexo proposto pelo autor contribui para compreender que as atividades desenvolvidas na Controladoria não se restringem a procedimentos técnicos isolados. Auditoria, ouvidoria, correição, integridade e transparência constituem campos interdependentes, atravessados por questões éticas, políticas, sociais e culturais.

A formação continuada, nesse sentido, não deve restringir-se à atualização normativa, mas promover capacidade crítica e interpretativa nos servidores. A atividade de auditoria, por exemplo, exige não apenas domínio técnico, mas também sensibilidade institucional, capacidade analítica e compreensão das dinâmicas organizacionais. Morin (2005) reforça, portanto, a necessidade de processos formativos abertos à complexidade, à incerteza e à reconstrução permanente do conhecimento.

Outro aspecto relevante refere-se à multiculturalidade e à multidisciplinaridade presentes atualmente no quadro funcional da CGE-RJ. Historicamente, a carreira de controle era composta predominantemente por profissionais da área contábil. Contudo, com o recente concurso público realizado, observa-se progressiva ampliação da diversidade de formações acadêmicas, incorporando profissionais oriundos do direito, administração, economia, tecnologia da informação, engenharia e outras áreas.

Essa pluralidade modifica as formas de produção e circulação do conhecimento institucional. As contribuições de Patricia Hill Collins (2022) e Carla Akotirene (2023) tornam-se fundamentais para compreender esse cenário. A interseccionalidade, entendida como teoria social crítica, permite analisar como diferentes trajetórias sociais, profissionais e culturais influenciam a construção das experiências e dos modos de interpretar a realidade institucional.

No contexto da educação continuada, a interseccionalidade contribui para superar modelos hegemônicos de capacitação, reconhecendo que diferentes sujeitos produzem diferentes leituras sobre os processos administrativos e organizacionais. A pluralidade de experiências presentes na CGE-RJ pode fortalecer os espaços formativos ao ampliar perspecti-

vas analíticas e promover maior democratização do conhecimento institucional.

As contribuições de Grada Kilomba (2019) aprofundam essa discussão ao questionar quem possui legitimidade para produzir conhecimento. Ao problematizar os mecanismos de silenciamento presentes nas instituições, a autora possibilita refletir sobre quais vozes são reconhecidas nos processos formativos do serviço público. Tal debate é particularmente importante em organizações marcadas historicamente por hierarquias técnicas e burocráticas.

Sueli Carneiro (2011), por sua vez, demonstra como as desigualdades estruturais produzem exclusões nos espaços de participação e reconhecimento social. A partir dessa perspectiva, a educação continuada pode ser compreendida como instrumento de democratização institucional, desde que reconheça a diversidade dos sujeitos e valorize práticas pedagógicas inclusivas e plurais.

As contribuições de Ailton Krenak (2022), Nei Lopes e Luiz Antonio Simas (2025) também oferecem importantes elementos epistemológicos para pensar a formação continuada na administração pública. Ao valorizarem ancestralidade, oralidade, memória coletiva e transmissão intergeracional do conhecimento, esses autores permitem refletir sobre a importância dos saberes experienciais acumulados pelos servidores mais antigos da instituição.

Os auditores e servidores com maior tempo de atuação acumulam conhecimentos institucionais que frequentemente não estão registrados em normas, manuais ou procedimentos formais. Trata-se de conhecimentos construídos na experiência cotidiana das auditorias, nas relações institucionais e nas práticas administrativas concretas. Em diálogo com as filosofias africanas e indígenas, esses ser-

vidores podem ser compreendidos como guardiões de memórias institucionais relevantes para a formação das novas gerações de auditores.

A figura dos griôs, presente nas filosofias africanas discutidas por Lopes e Simas (2025), e a valorização da ancestralidade presente em Krenak (2022), oferecem importantes metáforas epistemológicas para pensar processos formativos intergeracionais no interior da CGE-RJ. A educação continuada, nessa perspectiva, ultrapassa os modelos exclusivamente técnicos e incorpora práticas de escuta, compartilhamento de experiências e valorização da memória institucional.

Do ponto de vista metodológico, as contribuições de Janete Magalhães Carvalho (2010) e Carlo Ginzburg (1989) também são relevantes para o debate. Carvalho demonstra que diferentes perspectivas epistemológicas produzem diferentes concepções de ciência e metodologia, reforçando que toda produção do conhecimento é situada historicamente.

Já o paradigma indiciário de Ginzburg permite compreender a relevância dos sinais, vestígios e experiências aparentemente marginais na produção do conhe-

cimento. Essa abordagem mostra-se particularmente adequada para pesquisas sobre educação continuada, uma vez que muitos aspectos da aprendizagem institucional não aparecem explicitamente em documentos normativos, mas podem ser identificados em narrativas, práticas cotidianas e trajetórias profissionais.

Desse modo, o conjunto das obras discutidas contribui para compreender a educação continuada na CGE-RJ como espaço epistemológico de construção coletiva do conhecimento. Mais do que simples atualização técnica, os processos formativos podem constituir-se como práticas críticas, multiculturais e democráticas, capazes de articular rigor normativo, pluralidade de saberes e valorização das experiências institucionais.

A partir das epistemologias decoloniais, da ecologia de saberes, do pensamento complexo e da interseccionalidade, torna-se possível construir uma concepção de formação continuada comprometida não apenas com a eficiência administrativa, mas também com a democratização do conhecimento, o reconhecimento da diversidade e a superação de modelos formativos estritamente tecnicistas.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Jandaíra, 2023.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, Janete Magalhães. **A visão de ciência e de metodologia de pesquisa em diferentes perspectivas e/ou escolas filosóficas**. Cadernos de Pesquisa em Educação, Vitória, v. 16, n. 32, p. 8-28, 2010.

COLLINS, Patricia Hill. **Bem mais que ideias: a interseccionalidade como teoria social crítica**. São Paulo: Boitempo, 2022.

GINZBURG, Carlo. **Sinais: raízes de um paradigma indiciário**. In: GINZBURG, Carlo. Mitos, emblemas, sinais. São Paulo: Companhia das Letras, 1989

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KRENAK, Ailton. **Sonhar a terra**. In: KRENAK, A.; PIÚBA, F. (org.). Desnaturada: cultura e natureza. Fortaleza: Secult/CE, 2022.

LOPES, Nei; SIMAS, Luiz Antonio. **Filosofias africanas: uma introdução**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2025.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.



Robson Ramos Oliveira

Auditor do Estado, Diretor da ESCI (CGE-RJ); Mestre
em Ciências Contábeis (UERJ);
Doutorando em Educação (UNESA)



INTEGRIDADE QUE SE TRADUZ EM AÇÃO: OS AVANÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Livia Vivas Marins

Suelen A. Rodrigues de Oliveira

Carlos Henrique Sodré Coutinho

Jaime Almeida Paula

Da consolidação de conceitos a um arcabouço normativo robusto e a ferramentas digitais de avaliação, o Estado do Rio de Janeiro avança na institucionalização da integridade como política pública permanente.

Integridade, na Administração Pública, é a coerência entre os valores que uma instituição declara e aquilo que efetivamente pratica. Trata-se de um conceito ao mesmo tempo cultural – porque depende de valores compartilhados e do comprometimento das lideranças – e estrutural – porque exige normas, processos, controles e instrumentos capazes de prevenir, detectar e corrigir desvios. Quando esses dois planos se encontram, a integridade deixa de ser uma intenção e passa a ser uma prática verificável. Não por acaso, o tema ocupa posição cada vez mais central na agenda pública, acompanhado de perto pela evolução do marco regulatório: a Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), a Lei estadual nº 7.753/2017 – que tornou obrigatórios os programas de integridade nas contratações públicas – e a Nova Lei de Licitações (nº 14.133/2021) consolidaram a integridade como requisito, e não como diferencial opcional. Mais do que reagir a escândalos, trata-se de assegurar eficiência, segurança jurídica e boa governança, na certeza de que prevenir é mais inteligente e menos custoso do que remediar.

É justamente na conversão desses princípios em medidas concretas que a área de

Integridade da Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) – órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual – vem concentrando esforços, avançando em três frentes articuladas: normas claras sobre o que se espera de órgãos públicos e de empresas contratadas; estruturas de coordenação capazes de integrar esforços antes dispersos; e ferramentas tecnológicas para avaliar e monitorar os programas de integridade. O período recente foi marcado por uma intensa produção normativa que reorganizou e modernizou essa política, conferindo método a uma integridade até então dispersa e dando forma prática a princípios que antes existiam de modo mais abstrato.

Em dezembro de 2025, dois decretos lançaram as bases dessa nova fase. O Decreto nº 50.050/2025 instituiu a Rede de Integridade do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (REDEINT-RJ), com base na Lei nº 7.989/2018. Sob coordenação da CGE-RJ, a Rede busca coordenar, harmonizar e padronizar as ações de integridade, promovendo a integração entre as Unidades de Gestão de Integridade (UGI) dos diversos órgãos, fortalecendo procedimentos, articulando iniciativas conjuntas e estimulando a troca de conhecimento, as capacitações e a divulgação de boas práticas. Na prática, a REDEINT-RJ rompe o isolamento entre as áreas de integridade e cria uma inteligência coletiva a serviço da prevenção.

Ainda em dezembro, o Decreto nº 50.051/2025 alterou o Decreto nº 46.366/2018 – que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito estadual – para instituir o Acordo no Processo de Responsabilização (APR), um caminho de negociação entre a CGE-RJ e a pessoa jurídica investigada por atos lesivos. Condicionado ao reconhecimento de responsabilidade, à cessação das condutas, à reparação do dano e à adoção de compromissos – que podem incluir o aperfeiçoamento do programa de integridade –, o APR combina responsabilização com incentivo à correção de rumos, em sintonia com a consensualidade no Direito Administrativo sancionador.

Em janeiro de 2026, o Decreto nº 50.128/2026 regulamentou dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 7.753/2017, dispondo sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade das empresas contratadas. O decreto definiu quando o programa é exigível – considerando o valor global e o prazo do ajuste – e estabeleceu os critérios de avaliação, com destaque para o comprometimento visível da alta direção, a estruturação de mecanismos de prevenção, detecção e combate a fraudes e o monitoramento contínuo. Mais do que exigir um documento, passou a exigir efetividade.

Esse arcabouço foi detalhado por um conjunto de resoluções da CGE-RJ. A Resolução CGE nº 394/2026 instituiu a Plataforma da Rede de Integridade (PRINT), ambiente colaborativo e não hierárquico que integra os servidores das UGI e os gestores de contrato, facilita a busca por procedimentos e mantém as equipes atualizadas, funcionando como a espinha dorsal informacional da REDEINT-RJ. Já a Resolução CGE nº 400/2026 criou o Sistema de Avaliação de Programa de Integridade (SAPI), ferramenta digital para organizar, armazenar e analisar informações sobre os programas, que opera em duas modalidades: a avaliação do nível

de maturidade da integridade pública dos próprios órgãos (Decreto nº 46.745/2019) e a avaliação dos programas das empresas contratadas (Leis nº 7.753/2017 e nº 14.133/2021), oferecendo um mecanismo uniforme, digital e rastreável.

Na sequência, a Resolução CGE nº 401/2026 estabeleceu critérios e procedimentos para avaliar os programas de integridade nas contratações, estruturando todo o fluxo pelo SAPI – do preenchimento dos formulários à emissão dos resultados –, com prazos, hipóteses de dispensa e metodologia de pontuação; e a Resolução CGE nº 404/2026 disciplinou a condução da negociação do APR, do requerimento da empresa à formação da comissão e ao monitoramento do acordo. Visto em conjunto, esse arcabouço revela uma lógica clara: normas que estabelecem o que se espera, instrumentos que definem como fazê-lo e ferramentas que viabilizam a execução.

Um marco simbólico e prático dessa nova fase foi o evento de lançamento da Rede de Integridade, promovido pela área de Integridade da CGE-RJ em 25 de fevereiro de 2026, no auditório do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Com palestrantes da Controladoria-Geral da União (CGU) e da própria CGE-RJ, o encontro abordou tanto a integridade pública quanto a privada e reuniu os atores envolvidos na política de integridade do Poder Executivo estadual. Ao tratar das duas dimensões em um mesmo espaço, reforçou a mensagem central da Rede: a de que integridade não se constrói de forma fragmentada, mas pela integração de esforços, pelo compartilhamento de boas práticas e pelo alinhamento de entendimentos entre os órgãos e seus servidores.

Nenhum sistema de avaliação, porém, funciona sem pessoas capacitadas para operá-lo. Como são os gestores de contrato que, na prática, conduzirão a avaliação dos programas das empresas contratadas e

operarão o SAPI, a CGE-RJ estruturou uma ação de capacitação voltada a esse público, por meio de oficinas que combinam a familiarização com a ferramenta digital e a compreensão da metodologia de análise – garantindo que a avaliação seja não apenas formal, mas técnica e consistente. Planejada inicialmente em cinco turmas, a iniciativa já realizou quatro delas, capacitando 82 gestores de contrato. Cada um deles é um multiplicador da cultura de integridade e um elo a mais na cadeia de prevenção a fraudes e desvios nas contratações estaduais.

O caminho percorrido pelo Estado do Rio de Janeiro mostra que a integridade só se realiza quando deixa de ser uma aspiração e se converte em estruturas, normas, ferramentas e pessoas preparadas. A

criação da REDEINT-RJ e de sua plataforma colaborativa, a regulamentação dos programas de integridade, o desenvolvimento do SAPI, a instituição do Acordo no Processo de Responsabilização, o lançamento da Rede e a capacitação dos gestores de contrato compõem um conjunto coerente e articulado, que aponta para uma Administração Pública que assume a integridade como valor permanente e como método de trabalho. O desafio que se apresenta a partir daqui é o de consolidação e continuidade – manter o ritmo, monitorar resultados e aperfeiçoar continuamente o que foi construído. Os fundamentos, porém, já estão lançados: no Estado do Rio de Janeiro, a integridade saiu do papel e ganhou o terreno da ação.

REFERÊNCIAS

Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (federal).

Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações (federal).

Lei estadual nº 7.753/2017 – programas de integridade nas contratações públicas.

Lei estadual nº 7.989/2018 – Sistema de Controle Interno e criação da CGE-RJ.

Decreto nº 46.366/2018 – regulamenta a Lei Anticorrupção no Estado do Rio de Janeiro.

Decreto nº 46.745/2019 – Programa de Integridade Pública do Estado.

Decreto nº 50.050/2025 – institui a REDEINT-RJ.

Decreto nº 50.051/2025 – institui o Acordo no Processo de Responsabilização (APR).

Decreto nº 50.128/2026 – parâmetros e avaliação dos programas de integridade das contratadas.

Resolução CGE nº 394/2026 – institui a Plataforma da Rede de Integridade (PRINT).

Resolução CGE nº 400/2026 – institui o Sistema de Avaliação de Programa de Integridade (SAPI).

Resolução CGE nº 401/2026 – critérios e procedimentos de avaliação nas contratações.

Resolução CGE nº 404/2026 – condução da negociação do APR.

Lívia Vivas Marins

Auditora do Estado (CGE-RJ); Especialista em Controladoria e Finanças Públicas (GRAN Centro Universitário); Certificação em Compliance Anticorrupção (LEC)



Suelen A. Rodrigues de Oliveira

Auditora do Estado (CGE-RJ); Especialista em Controladoria e Finanças Públicas (ESAB); Certificação em Compliance Anticorrupção (LEC)



Carlos Henrique Sodré Coutinho

Auditor do Estado (CGE-RJ); Especialista em Administração Pública (UFRJ); Certificação em Compliance Anticorrupção (LEC)



Jaime Almeida Paula

Auditor do Estado; Subsecretário de Integridade e Compliance (CGE-RJ); MBA em Compliance (LEC); Mestre em Controladoria e Gestão Pública (UERJ)



NR-1, RISCOS PSICOSSOCIAIS E INTEGRIDADE PÚBLICA: REFLEXOS DA NORMA REGULAMENTADORA NO SERVIÇO PÚBLICO

Monique Silveira Souza

Em 26 de maio de 2026, entrou em vigor a nova redação da Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1). A norma, publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), constitui a base das normas de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e tem como objetivo estabelecer as disposições gerais, o campo de aplicação, os termos e as definições comuns às Normas Regulamentadoras (NRs) relativas à segurança e à saúde no trabalho.

Dentre as alterações promovidas pela atualização da norma, merece destaque a revisão do capítulo 1.5, referente ao Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), que se materializa na exigência da inclusão de fatores de risco psicossociais no GRO e no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).

Essa atualização acontece em um contexto de crescente número de concessões de benefícios por incapacidade temporária em razão de transtornos mentais e comportamentais pelo INSS. Foram aproximadamente 472 mil benefícios concedidos em 2024 e 546 mil em 2025, representando um aumento de 15,66% dos afastamentos enquadrados no Capítulo V da Classificação Internacional de Doenças (CID), referente aos transtornos mentais e comportamentais.

Dados do relatório *O ambiente de trabalho psicossocial: avanços globais e caminhos para a ação*, publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em abril de 2026, apontam que 23% dos trabalhadores e das trabalhadoras em todo o mundo já experienciaram ao menos uma forma de violência ou assédio ao longo da vida profissional. Além disso, a inclusão da Síndro-

me de *Burnout* pela Organização Mundial da Saúde (OMS) na Classificação Internacional de Doenças (CID-11) reforça o reconhecimento dos impactos que as condições de trabalho podem exercer sobre a saúde mental dos trabalhadores.

Tanto os dados relativos ao adoecimento mental dos trabalhadores quanto as iniciativas adotadas por organismos nacionais e internacionais para identificar, avaliar e mitigar os fatores de risco psicossociais refletem o aprofundamento do debate acerca da saúde mental no ambiente de trabalho e reforçam o entendimento de que a saúde mental não constitui uma mera questão médica individual do trabalhador, mas sim um problema coletivo que demanda ações preventivas e organizacionais voltadas à promoção de ambientes de trabalho mais saudáveis.

Enquanto a redação anterior da NR-1 citava apenas riscos químicos, físicos, biológicos e ergonômicos ao tratar dos riscos ocupacionais existentes nos locais de trabalho, a revisão da norma, ao dispor de forma expressa que “o gerenciamento de riscos ocupacionais deve abranger os riscos que decorrem dos agentes físicos, químicos, biológicos, riscos de acidentes e riscos relacionados aos fatores ergonômicos, incluindo os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho”, tira os fatores de risco à saúde mental do trabalhador do campo da subjetividade e os coloca no campo da obrigatoriedade em se tratando de Gerenciamento de Riscos Ocupacionais.

E a que fatores de risco psicossociais a norma se refere? A todos aqueles que con-

correm para uma abordagem integral da saúde mental relacionada ao trabalhador. O texto da NR-1 não traz um rol exemplificativo desses fatores. Porém, o *Guia de Informações sobre os Fatores de Risco Psicossociais Relacionados ao Trabalho*, também publicado pelo MTE, apresenta uma listagem exemplificativa de fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho que podem acarretar agravos à saúde do trabalhador e suas possíveis consequências.

De modo geral, os fatores de risco psicossociais no ambiente de trabalho estão relacionados à organização do trabalho. São condições decorrentes da dinâmica da rotina laboral, da gestão e das relações interpessoais. Eles incluem fatores como metas excessivas, jornadas extensas, sobrecarga e subcarga de trabalho, ausência de suporte, assédio moral e sexual, discriminação, conflitos interpessoais e falta de autonomia na execução de atividades. Esses fatores podem causar estresse ocupacional, ansiedade, depressão, *burnout* e outros problemas de saúde mental, afetando desde o bem-estar psicológico e social dos trabalhadores até a produtividade e o clima organizacional.

Diante desse cenário de ampliação do debate acerca da saúde mental no ambiente de trabalho promovido pela atualização da NR-1, surge a necessidade de refletir sobre a forma como a discussão relativa aos fatores de risco psicossociais e as medidas de proteção aos trabalhadores previstas na norma alcançam os servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico Único.

Em que pese o campo de aplicação da NR-1 se ater às relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo, portanto, aplicável de forma coercitiva aos órgãos e entidades da Administração Pública em relação aos seus agentes públicos submetidos ao regime celetista, a discussão acerca da gestão

dos fatores de risco psicossociais não se limita a essa categoria de trabalhadores.

Se ampliarmos a análise para além da norma regulamentadora e voltarmos o olhar para o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, ao pensarmos nos direitos do trabalhador, frequentemente somos levados ao texto constitucional. Num primeiro momento, pensamos na dignidade da pessoa humana, nos direitos fundamentais e nos direitos sociais, em especial no direito à saúde, à segurança e ao trabalho. Indo além, o Capítulo II da Constituição Federal, dedicado aos Direitos Sociais, prevê um rol de direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais. E não é também o servidor público um trabalhador?

Percebe-se, desse modo, que, apesar de a NR-1 ter aplicação coercitiva sobre os vínculos celetistas, a proteção à saúde do trabalhador possui fundamento na própria Constituição, do qual decorre o poder-dever da Administração Pública de garanti-la a seus servidores por meio de normas e mecanismos que promovam a prevenção, a identificação e a mitigação de fatores de risco psicossociais, bem como o enfrentamento de situações capazes de comprometer sua saúde física e mental.

Se a Administração Pública detém esse poder-dever, quais instrumentos possui para exercê-lo? Assim como as organizações privadas realizam, por força da NR-1, o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais com o objetivo de identificar, avaliar e mitigar riscos relacionados ao trabalho, a Administração Pública também se vale de instrumentos de gestão de riscos e de integridade para prevenir, tratar e monitorar eventos capazes de comprometer seus objetivos institucionais.

Como exemplo da materialização desse dever estatal de proteção à saúde do trabalhador, o Chefe do Poder Executivo

Estadual sancionou a Lei nº 11.211 de 01 de junho de 2026 que estabelece diretrizes para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da síndrome de esgotamento profissional entre os servidores públicos do estado do Rio de Janeiro, também conhecida como Síndrome de *Burnout*.

Destacam-se dentre as diretrizes a serem observadas pelo Poder Público a articulação entre os setores de educação, segurança, saúde e medicina do trabalho, entre outros, para a elaboração de estudos e políticas que contribuam para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da síndrome de esgotamento profissional entre os servidores do Estado do Rio de Janeiro e fomento à produção, à sistematização e à divulgação de dados sobre a ocorrência da síndrome de esgotamento profissional e sobre as medidas de prevenção e tratamento adotadas no Estado do Rio de Janeiro.

E a atuação da Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro nesse cenário? Embora a gestão da saúde ocupacional não integre diretamente as competências da CGE, a temática dos fatores de risco psicossociais dialoga com áreas de atuação que lhe são afetas, especialmente aquelas relacionadas à integridade pública, à gestão de riscos, à ouvidoria e à governança pública.

No campo da integridade pública, destacam-se como instrumentos de promoção da integridade no âmbito do Estado do Rio de Janeiro os Programas de Integridade e os respectivos Planos de Integridade, tendo sido o Programa de Integridade do Poder Executivo Estadual instituído pelo Decreto nº 46.745, de 22 de agosto de 2019, e regulamentado pela Resolução CGE nº 124, de 4 de fevereiro de 2024.

Entre os conceitos trazidos por esses normativos, merecem destaque as definições de Programa de Integridade Pública, entendido como o conjunto estrutu-

rado de medidas institucionais voltadas à prevenção, detecção e remediação de fraudes, atos de corrupção, conflitos de interesses e desvios de conduta, em apoio à boa governança, e de risco para a integridade, compreendido como a vulnerabilidade que pode favorecer ou facilitar a ocorrência dessas práticas.

De forma semelhante ao Plano de Integridade, que consolida as ações destinadas ao tratamento dos riscos para a integridade identificados, o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) previsto na NR-1 contempla o inventário de riscos ocupacionais e o respectivo plano de ação, por meio do qual são estabelecidas as medidas de prevenção e controle dos riscos identificados no ambiente de trabalho. A convergência entre esses instrumentos se revela, inclusive, nas ações adotadas pela própria Controladoria-Geral do Estado, que em seu Plano de Integridade prevê a realização de capacitações sobre assédio, tema que, além de relacionado à prevenção de desvios de conduta, também se insere no contexto dos fatores de risco psicossociais associados ao ambiente laboral.

Destacam-se, ainda, outras formas de atuação da CGE que dialogam diretamente não apenas com a NR-1, mas também com a Lei recém-publicada, dentre as quais a Comissão de Ética da Controladoria e o OuvERJ. No âmbito da CGE-RJ, compete à Comissão de Ética, entre outras atribuições, apurar atos, fatos ou condutas de servidores que possam configurar violação aos princípios e normas ético-profissionais, receber denúncias, por meio do OuvERJ relacionadas a desvios éticos e promover ações de disseminação, capacitação e treinamento sobre ética e conduta profissional. Tais atribuições contribuem para a prevenção e o enfrentamento de comportamentos relacionados a situações de assédio e outras formas de violência no ambiente laboral.

De forma complementar, o OuvERJ, canal oficial de ouvidoria do Estado, constitui sistema informatizado disponibilizado pela Controladoria para registro eletrônico de manifestações e solicitações de acesso à informação, que possibilita a identificação de situações que possam afetar a integridade institucional e o ambiente de trabalho, fornecendo subsídios para a adoção de medidas preventivas e corretivas pelos órgãos e entidades estaduais.

Percebe-se que, ainda que por caminhos normativos distintos, a atualização da NR-1 e as iniciativas voltadas à integridade pública convergem para um mesmo objetivo: a construção de ambientes de trabalho capazes de proteger a saúde dos trabalhadores, o fortalecimento das instituições e a promoção de uma Administração Pública mais íntegra, ética e alinhada ao crescente debate acerca da saúde mental no ambiente de trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1) – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais**. Brasília: MTE, 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual do Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) da NR-1**. Brasília: MTE, 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia de Informações sobre os Fatores de Risco Psicossociais Relacionados ao Trabalho**. Brasília: MTE, 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 11.211, de 1º de junho de 2026. Estabelece diretrizes para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da síndrome de esgotamento profissional entre os servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). O ambiente de trabalho psicossocial: avanços globais e caminhos para a ação. Resumo Executivo. Genebra: OIT, 2026.

Monique Silveira Souza

Auditora do Estado, Especialista em Gestão Contábil e Financeira (FIBMG)



ALÉM DA FORMALIDADE PROCESSUAL: EVIDÊNCIAS DE DESEMPENHO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Leonardo Antônio Passos

Liliane da Silva Belisário

Márcio Pereira Basilio

O Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de pessoa jurídica pela prática de ato lesivo à administração pública, na forma da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). No plano estadual, a Lei nº 7.989/2018 (art. 12, incisos VI, VII e VIII) atribuiu essa competência à Corregedoria-Geral do Estado, com regulamentação dada pelo Decreto nº 46.366/2018.

Nesse sentido, a análise sistemática dos dados produzidos por esse mecanismo é essencial para avaliar a efetividade do controle, identificar padrões de comportamento institucional ao longo do tempo e subsidiar decisões de gestão.

Assim, a base de dados analisada será composta por três dimensões: (a) regis-

tro geral dos PAR instaurados e julgados entre 2018 e 2026; (b) resultados de regressão linear múltipla por desempenho; (c) registro de aplicação de multas.

O Quadro 1 demonstra que a concentração de eventos processuais em 2022 é o dado mais relevante: em 9 processos instaurados naquele ano, 5 foram julgados (55,5%), enquanto 2025 concentra 29% das prorrogações (29 de 98), 87% das suspensões (14 de 16), ao passo que o exercício de 2026 alberga 68% das alterações de comissão processante (15 de 22). Isso indica que os processos nos referidos anos foram os mais complexos e litigiosos, demandando mais intervenções procedimentais antes de chegarem ao julgamento.

Quadro 1 – Distribuição anual de PAR, multas aplicadas e índice de julgamento (2018–2026)

Ano	Processos Instaurados (a)	Prorrogações	Suspensões ¹	Alterações Comissão	Processos Julgados (c)	Razão Julg./Inst. (c) / (a)
2018	-	-	-	-	-	0,00
2019	5	3	-	-	-	0,00
2020	4	-	-	-	-	0,00
2021	5	1	-	1	5	1,00
2022	9	15	1	2	5	0,55
2023	2	20	-	2	2	1,00
2024	10	24	1	1	6	0,60
2025	2	29	14	1	1	0,50
2026 ²	-	6	-	15	1	-
Totais	37	98	16	22	20	

1 As suspensões ocorrem, geralmente, para solicitação de compartilhamento de provas a outros órgãos.

2 Até 26.04.2026.

Importa salientar que, a despeito do quantitativo de prorrogações e suspensões, **desde 2021 o coeficiente entre processos julgados e instaurados manteve-se igual ou superior a 50%, confirmando maior celeridade na relação dessas variáveis.**

A fim de testar esses dados em nível de significância estatística, o desempenho (X1) dos 37 processos foi mensurada mediante regressão múltipla, com a finalidade de manter consistência metodológica com a série histórica anual e permitir comparação direta dos coeficientes. Para tanto, estimou-se a seguinte equação:

$$X1 = \alpha + \beta2.X2 + \beta3.X3 + \beta4.X4 + \beta5.X5 + \beta6.X6 + \varepsilon$$

Empregando o método dos mínimos quadrados, tem-se:

$$\text{Desempenho} = 5,248 + 0,017 \times X3 - 0,238 \times X4 - 0,285 \times X5 + \varepsilon$$

Em que:

X2 – Qtd. de processos julgados;

X3 – Qtd prorrogações processuais;

X4 – Qtd suspensões processuais;

X5 – Qtd. alterações de comissão julgadora;

Sob a ótica de variáveis de desempenho por processo, o Quadro 2 *infra* apresenta as estatísticas mais relevantes:

Quadro 2 – Estatística descritiva das variáveis

Variável	Coef. (β)	Interpretação
X3	-0,017	Nulo: prorrogações não alteram o ritmo de julgamentos
X4	-0,238	Cada suspensão reduz em -0,24 os julgamentos esperados
X5	-0,285	Cada alteração de comissão reduz em -0,29 os julgamentos esperados

Em complemento, podem ser inferidas as seguintes informações:

X2 – Qtd. de processos julgados: sendo a variável de resultado central do modelo – o indicador de efetividade do sistema de responsabilização – atua como indica-

dor de efetividade institucional e preditora das demais variáveis (X3, X4 e X5), não possuindo coeficiente beta.

X3 – Qtd. prorrogações processuais: apresenta efeito praticamente nulo sobre o volume de julgamentos, vez que o

coeficiente de 0,017 significa que cada prorrogação adicional está associada a uma redução de apenas 0,017 julgamento – valor insignificante tanto estatística quanto substantivamente. Isso indica que prorrogar o prazo é um procedimento administrativo que não compromete nem favorece a conclusão dos processos: anos com muitas prorrogações (como 2024, com 24) podem ter alto volume de julgamentos (6 naquele ano).

X4 – Qtd. suspensões processuais: do mesmo modo que X3, o coeficiente negativo (–0,238) é irrelevante, porquanto cada suspensão está associada a uma redução de 0,238 julgamento esperado por ano. Ainda quando multiplicado pelas 14 suspensões concentradas em 2025, o efeito estimado é uma redução de aproximadamente 3,3 julgamentos. As suspensões decorrem predominantemente de decisões judiciais liminares obtidas pelas empresas investigadas, impedindo a prolação de decisões.

X5 – Qtd. alterações de comissão julgadora: cada alteração na composição da comissão processante está associada a uma redução de 0,285 julgamento esperado. A concentração de 15 alterações em 2026 – contra apenas 1 a 2 nos anos anteriores – é o dado mais relevante desta variável e sugere uma reorganização institucional no início de 2026, possivelmente decorrente de reestruturação de equipes ou exonerações. Quando uma comissão é alterada, o novo presidente precisa inteirar-se do processo, podendo causar adiamento na instrução.

Noutro giro, em relação ao registro de sanções pecuniárias (multas), houve um aumento significativo de 1.966% em 2025 e mais 673% em 2026³. Ademais, ao se avaliar o recorte temporal mais recente (2024-2026), constata-se uma variação total na aplicação de multas de 15.866%, como se verifica a seguir:

Quadro 3 – Distribuição anual de multas aplicadas

Ano	Qtd.	Multas Aplicadas (em R\$) *
2022	3	10.164.425,21
2023	-	-
2024	1	1.258.882,47
2025	1	26.005.120,00
2026	1	200.988.639,74
Totais	37	238.417.067,42

* As multas começaram a ser aplicadas a partir de 2022.

Por fim, o estudo apresentado, sob as três vertentes propostas na seção introdutória, ratifica o papel efetivo que a Corregedoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro vem desempenhando na condução de processos administrativos de responsabilização – mantendo um padrão de julgamento pro-

cessual igual ou superior ao quantitativo de processos instaurados anualmente (desde 2021), apesar do quantitativo de prorrogações e de suspensões processuais – bem como na aplicação de multas significativas a empresas que incidiram em infrações tipificadas na Lei Anticorrupção.

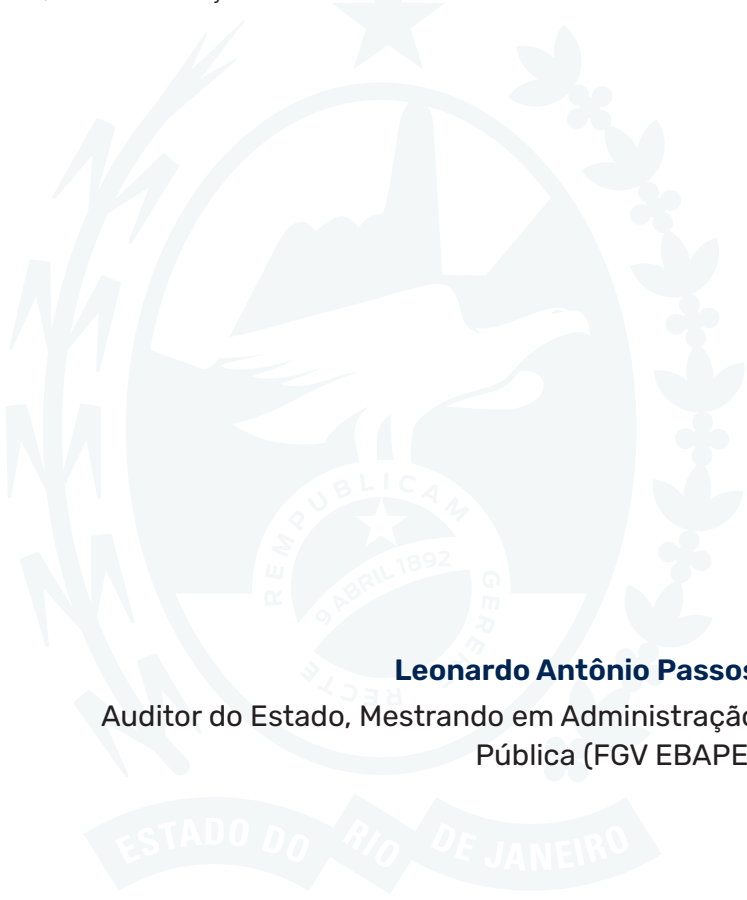
3 Considerando-se o ano em análise em relação ao anterior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. Brasília: CGU, 2026. Sanções. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes>. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 25 abr. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 7.989, de 14 de junho de 2018. **Dispõe sobre o Plano de Cargos e Vencimentos das Carreiras de Controle Interno do Quadro de Pessoal Permanente da Secretaria de Estado de Fazenda e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2921616334/lei-7989-18-rj>. Acesso em: 26 abr. 2026.



Leonardo Antônio Passos

Auditor do Estado, Mestrando em Administração Pública (FGV EBAPE)



Liliane da Silva Belisário

Assistente Executiva na CGE-RJ, Especialista em Direito Público (Anhanguera)



Márcio Pereira Basilio

Doutor em Engenharia de Produção (UFF)



DA CONFORMIDADE À INTELIGÊNCIA: A EVOLUÇÃO DO AUDITOR PÚBLICO NA ERA DOS DADOS

Marcio Alexandre Barbosa

A transformação digital deixou de ser uma previsão distante para se tornar uma realidade inevitável. Inteligência artificial, automação e análise de dados passaram a ocupar posição central na gestão pública moderna, alterando a forma como o Estado planeja, executa, fiscaliza e presta contas à sociedade.

Nesse novo contexto, o controle público precisa avançar de uma lógica predominantemente documental e reativa para um modelo mais inteligente, preventivo e orientado por evidências. A auditoria pública continuará sustentada pela legalidade, pela conformidade e pela segurança jurídica, mas deverá incorporar novas capacidades analíticas, tecnológicas e institucionais.

O auditor de ontem: sólido, jurídico e necessário

Durante décadas, o auditor público foi formado para atuar com foco em conformidade, análise documental, verificação de processos e segurança jurídica. Esse perfil continua essencial, pois representa o acúmulo de competências técnicas e institucionais que formam a base de qualquer processo de modernização do controle.

Entretanto, esse modelo, isoladamente, já não é suficiente diante da velocidade da transformação tecnológica, da ampliação do volume de dados públicos e da complexidade dos riscos contemporâneos. O desafio atual não é abandonar a conformidade, mas integrá-la a uma nova camada de inteligência institucional.

A transformação precisa começar de cima

A modernização do controle público precisa partir da liderança institucional. Dados, inteligência artificial, interoperabilidade e governança tecnológica deixaram de ser temas acessórios para se tornarem elementos centrais da boa governança pública.

A evolução da auditoria pública para modelos orientados por dados encontra respaldo em iniciativas nacionais e internacionais de modernização do controle e da administração pública, como referenciais de governança pública do Tribunal de Contas da União, diretrizes da INTOSAI, estruturas de gestão de riscos em inteligência artificial e debates regulatórios sobre o uso responsável da IA no setor público.

O papel das lideranças no controle público do futuro

Controlador-Geral

O futuro do Controlador-Geral será liderar sistemas de inteligência institucional baseados em dados, integrando auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência em uma estrutura orientada por governança, análise estratégica, gestão de riscos e geração de valor público.

Auditor-Geral

O Auditor-Geral deixará de atuar apenas na fiscalização documental para supervisionar auditorias contínuas, modelos preditivos, trilhas automatizadas de auditoria e sistemas capazes de identificar padrões de risco em tempo oportuno.

Corregedor-Geral

A corregedoria evoluirá de um modelo predominantemente reativo para estruturas preventivas de integridade, análise comportamental, monitoramento de riscos disciplinares e identificação precoce de padrões incompatíveis com a ética pública.

Ouvidor-Geral

A ouvidoria atuará como sensor social do Estado, utilizando análise de dados para identificar padrões de insatisfação, riscos institucionais, falhas de atendimento, fragilidades de políticas públicas e oportunidades de melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

Integridade como pilar do controle inteligente

A integridade pública não se resume à ausência de corrupção. Ela é o fundamento sobre o qual os sistemas de controle inteligente precisam ser construídos. No ambiente digital, integridade significa também garantir que algoritmos, modelos preditivos e sistemas automatizados operem de forma ética, transparente, rastreável e alinhada ao interesse público.

O auditor do futuro será guardião não apenas da legalidade dos atos administrativos, mas também da integridade dos dados, dos modelos e das decisões que deles derivam. A confiança na administração pública dependerá cada vez mais da capacidade de demonstrar como as decisões foram tomadas, quais dados foram utilizados e quais mecanismos de supervisão foram aplicados.

Auditoria algorítmica: quem fiscaliza a inteligência artificial?

À medida que o Estado utiliza algoritmos e inteligência artificial em decisões públicas, o auditor precisará garantir equidade algorítmica, transparência, explicabilidade, rastreabilidade, proteção de dados e ausência de vieses discriminatórios.

A auditoria algorítmica surge, portanto, como uma nova fronteira do controle público. Não bastará verificar se um processo administrativo cumpriu etapas formais. Será necessário avaliar se o modelo automatizado que apoiou determinada decisão foi treinado com dados adequados, se possui critérios auditáveis, se produz resultados consistentes e se está submetido à supervisão humana responsável.

Auditoria contínua: o controle em tempo real

A auditoria pública deixará de atuar apenas após o gasto realizado. Sistemas inteligentes permitirão controle simultâneo à execução administrativa, reduzindo riscos antes que o dano aconteça.

Em contratações públicas, por exemplo, modelos analíticos poderão identificar indícios de sobrepreço, direcionamento, fracionamento indevido de despesas, concentração de fornecedores, vínculos societários suspeitos ou padrões atípicos de execução contratual ainda durante o ciclo da contratação. Essa capacidade preventiva fortalece o controle interno e amplia a efetividade da atuação estatal.

Letramento em dados: a nova competência essencial

O auditor não precisará necessariamente ser programador, mas precisará compreender lógica analítica, interpretação de indicadores, dashboards de risco, modelos de classificação, alertas automatizados, governança de dados e limites dos modelos preditivos.

O auditor do futuro não será substituído pela inteligência artificial. Será substituído por outro auditor que saiba utilizá-la. Por isso, o letramento em dados deve ser compreendido como competência institucional estratégica, e não apenas como capacitação individual.

Essa competência envolve saber formular perguntas relevantes, interpretar evidências quantitativas, reconhecer limitações estatísticas, dialogar com equipes de tecnologia e traduzir achados analíticos em recomendações úteis, viáveis e aderentes ao interesse público.

Os riscos da dependência algorítmica

A utilização crescente de inteligência artificial na administração pública exige cautela. Modelos podem reproduzir vieses existentes, gerar falsas correlações, produzir respostas aparentemente corretas sem adequada fundamentação ou induzir decisões automatizadas sem reflexão crítica.

Por isso, a supervisão humana continuará sendo elemento indispensável para a legitimidade das decisões públicas. A inteligência artificial deve apoiar o controle, não substituí-lo. O uso responsável da tecnologia exige critérios de governança, validação, documentação, monitoramento contínuo e responsabilização institucional.

Interoperabilidade e integração do Estado

O futuro do controle dependerá da quebra dos silos de informação. O auditor precisará cruzar dados de diferentes órgãos e secretarias para identificar padrões invisíveis quando analisados isoladamente.

A interoperabilidade permitirá que bases de contratos, patrimônio, pessoal, fornecedores, sanções, ouvidoria, corregedoria e execução orçamentária sejam analisadas de forma integrada. Esse cruzamento amplia a capacidade de detectar riscos sistêmicos e fortalece a atuação estratégica dos órgãos de controle.

Soft skills e o diferencial humano

Comunicação assertiva, persuasão, liderança, colaboração e inteligência emocional serão competências decisivas para transformar análises técnicas em mudanças institucionais reais.

Em ambientes altamente automatizados, essas habilidades tornam-se ainda mais estratégicas. São elas que garantem que os resultados dos sistemas inteligentes se traduzam em decisões legítimas, compreendidas, aceitas e capazes de gerar transformação organizacional.

Soberania digital: o novo desafio do controle público

A transformação digital do Estado também é questão de soberania institucional. Um Estado que utiliza tecnologias que não as compreende perde autonomia decisória e capacidade de supervisão.

Soberania digital não significa rejeitar tecnologias privadas ou estrangeiras, mas garantir capacidade técnica para compreendê-las, auditá-las, contratá-las de forma adequada e supervisioná-las com independência.

Nesse cenário, o auditor público torna-se agente de proteção da soberania digital do Estado, assegurando que decisões automatizadas permaneçam subordinadas ao controle institucional humano e ao interesse público.

Governança da inteligência artificial no setor público

O futuro exigirá mecanismos claros de governança algorítmica: explicabilidade, *accountability*, rastreabilidade, gestão de riscos, proteção de dados, transparência e supervisão institucional sobre sistemas inteligentes utilizados pela administração pública.

Esses mecanismos devem estar presentes desde a concepção dos sistemas até sua implantação, monitoramento e revisão. A governança da IA não deve ser tratada apenas como tema tecnológico, mas como tema de controle, integridade, gestão pública e responsabilidade democrática.

O risco da exclusão digital

A transformação digital não ocorrerá de forma homogênea. Sem capacitação contínua, integração tecnológica e cultura analítica, o Estado corre o risco de criar desigualdades internas, dependência excessiva de poucos especialistas e resistência institucional.

A modernização do controle público exige investimento em pessoas, processos e tecnologia. Ferramentas sofisticadas não produzem bons resultados quando utilizadas sem estratégia, sem governança e sem servidores preparados para interpretar seus resultados.

O humano continuará sendo essencial

Mesmo em ambientes altamente automatizados, ética, senso de justiça, criatividade investigativa, empatia, prudência e visão estratégica continuarão sendo competências exclusivamente humanas.

A inteligência artificial pode acelerar análises, identificar padrões e apoiar decisões. Mas a responsabilidade sobre o uso dessas informações continuará sendo humana, institucional e pública.

O futuro já começou

O maior risco para o controle público não é a inteligência artificial. É um Estado analógico tentando governar uma sociedade digital.

O auditor de ontem fiscalizava com o processo. O auditor de hoje precisa fiscalizar também com os dados. O auditor do futuro deverá governar a inteligência que o auxilia a fiscalizar – e responder por ela.

O auditor do futuro não será definido pela capacidade de substituir sua experiência por algoritmos, mas pela capacidade de integrar conhecimento humano, dados e inteligência artificial em benefício do interesse público. O controle continuará sendo exercido por pessoas – agora apoiadas por sistemas cada vez mais inteligentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.237/2025. Institui o Sistema Nacional para Desenvolvimento, Regulação e Governança de Inteligência Artificial.

INTOSAI. Strategic Plan 2023-2028. International Organization of Supreme Audit Institutions.

NIST. Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0). National Institute of Standards and Technology, 2023.

OCDE. OECD Framework for Digital Government e recomendações sobre transformação digital no setor público.

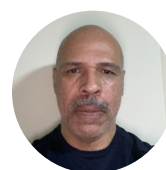
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Guia de uso de inteligência artificial generativa no Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial Básico de Governança Organizacional. Brasília: TCU.

Marcio Alexandre Barbosa

Auditor do Estado, Especialista em Ciência de Dados e
Inteligência Artificial

Mestrando em Administração Pública com ênfase em
Ciência de Dados e Inteligência Artificial (IDP)



O SURGIMENTO DOS IMPOSTOS IBS E CBS NO MUNDO E O MODELO TRIBUTÁRIO QUE O BRASIL PASSARÁ A ADOTAR

Lílian Lima Alves

Introdução

A tributação sobre o consumo constitui um dos pilares fundamentais dos sistemas fiscais contemporâneos. Ao longo do século XX, diversos países reformaram seus modelos tributários para substituir tributos cumulativos por impostos sobre valor agregado, buscando maior neutralidade econômica, simplificação administrativa e eficiência arrecadatória. No Brasil, a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 inaugura uma transformação profunda nesse campo, instituindo dois novos tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

Esses impostos alinham o país às práticas internacionais mais consolidadas, ao mesmo tempo em que preservam características do federalismo brasileiro. Para compreender o modelo que o Brasil adotará, é necessário revisitar a origem dos impostos sobre valor agregado no mundo e sua evolução até os sistemas modernos.

O Surgimento dos Impostos sobre Valor Agregado no Mundo Antecedentes históricos da tributação sobre consumo

Antes da criação do imposto sobre valor agregado (IVA), a maioria dos países utilizava tributos cumulativos, como impostos em cascata, que incidiam repetidamente em cada etapa da cadeia produtiva. Esse modelo gerava distorções econômicas, incentivava a verticalização artificial das empresas e aumentava o custo final dos produtos. A busca por um sistema mais racional levou ao desenvolvimento de um imposto que incidisse apenas sobre o valor agregado em cada etapa, conceito que revolucionaria a tributação global.

A criação do IVA na França

O primeiro IVA do mundo surgiu na França, em 1954, idealizado pelo economista Maurice Lauré. Seu objetivo era eliminar a cumulatividade, simplificar a arrecadação e tornar o sistema mais transparente. O modelo francês rapidamente se mostrou eficiente e passou a ser adotado por outros países europeus, tornando-se referência internacional, utilizado por países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Expansão do IVA na Europa e no mundo

A partir da década de 1960, o IVA se tornou o padrão tributário da União Europeia. Atualmente, mais de 170 países utilizam algum tipo de imposto sobre valor agregado, com diferentes nomenclaturas, como VAT (*Value Added Tax*), GST (*Goods and Services Tax*) e IVA. A tendência global é a adoção de sistemas não cumulativos, com crédito financeiro, incidência ampla e cobrança no destino.

A Evolução dos Modelos de IVA

Com o tempo, os IVAs evoluíram para corrigir problemas como regimes especiais excessivos, múltiplas alíquotas e exceções setoriais. Modelos modernos, como o da Nova Zelândia e o do Canadá, tornaram-se referência por sua simplicidade e eficiência.

O modelo neozelandês

A Nova Zelândia adota um IVA considerado o mais simples do mundo, com alíquota única, poucas exceções e base ampla. Esse modelo é frequentemente citado como padrão ideal de neutralidade e simplicidade.

O modelo canadense

O Canadá possui um sistema dual, composto por um imposto federal (GST) e impostos provinciais harmonizados (HST). Esse modelo permite conciliar autonomia federativa com uniformidade operacional, característica que inspira diretamente a reforma brasileira.

O Surgimento do IBS e da CBS no Brasil O sistema tributário brasileiro antes da reforma

Antes da reforma, o Brasil possuía um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, composto por tributos como ICMS, ISS, PIS, COFINS e IPI. Esses impostos eram cumulativos, possuíam inúmeras exceções, geravam insegurança jurídica e fomentavam a guerra fiscal entre os estados. A Constituição de 1988 havia estruturado um Sistema Tributário complexo e burocrático, com incidências distribuídas entre consumo, renda ou propriedade e direitos, sob a responsabilidade de diversas esferas governamentais. Essa configuração resultava na múltipla tributação de um mesmo produto e em uma severa guerra fiscal, na qual Estados e Municípios utilizavam sua autonomia para reduzir artificialmente impostos e atrair investimentos.

A criação do IBS e da CBS

A Reforma Tributária substitui esses tributos por dois novos impostos:

IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) – de competência compartilhada entre estados e municípios;

CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) – de competência federal.

Ambos seguem o modelo de IVA moderno, com não cumulatividade plena, crédito financeiro, incidência ampla sobre bens, serviços e direitos, cobrança no destino e legislação única nacional.

Razões para a adoção de um modelo dual

A opção por dois impostos, e não por um IVA único, decorre da necessidade de preservar a autonomia federativa prevista na Constituição. O modelo dual permite harmonização das regras, simplificação para o contribuinte e eliminação da guerra fiscal, sem suprimir competências tributárias de estados e municípios.

O Modelo Internacional que o Brasil Passará a Adotar

O Brasil adotará um modelo híbrido, inspirado principalmente no sistema canadense, mas incorporando elementos de outros países.

Influência do modelo canadense

Assim como no Canadá, o Brasil terá: um IVA federal (CBS), um IVA subnacional harmonizado (IBS), legislação uniforme, cobrança centralizada e distribuição automática da arrecadação.

Influência do modelo europeu

O Brasil também incorpora características do VAT europeu, como incidência ampla, crédito financeiro e neutralidade econômica.

Influência do modelo neozelandês

A reforma busca simplicidade e base ampla, embora o Brasil não adote alíquota única, como ocorre na Nova Zelândia.

Conclusão

O surgimento dos impostos IBS e CBS representa um marco histórico na modernização do sistema tributário brasileiro. Inspirado em modelos internacionais consolidados – especialmente o sistema dual canadense – o país adotou um IVA moderno, não cumulativo, transparente e alinhado às melhores práticas globais.

De acordo com a EC 132/2023, o cronograma oficial de transição do sistema já iniciou em janeiro de 2026, com alíquotas de teste de 0,1% para IBS e 0,9% para a CBS, e vai se estender até a sua implementação total em 2033.

A mudança promete reduzir custos de conformidade, aumentar a competitividade, diminuir litígios e fortalecer o pacto federativo. Embora a transição seja gradual e complexa, o novo modelo coloca o Brasil em sintonia com a lógica tributária predominante no mundo e abre caminho para um ambiente econômico mais eficiente e previsível.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o sistema tributário nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, 2023.

LAURÉ, Maurice. **La taxe sur la valeur ajoutée.** Paris: Presses Universitaires de France, 1954.

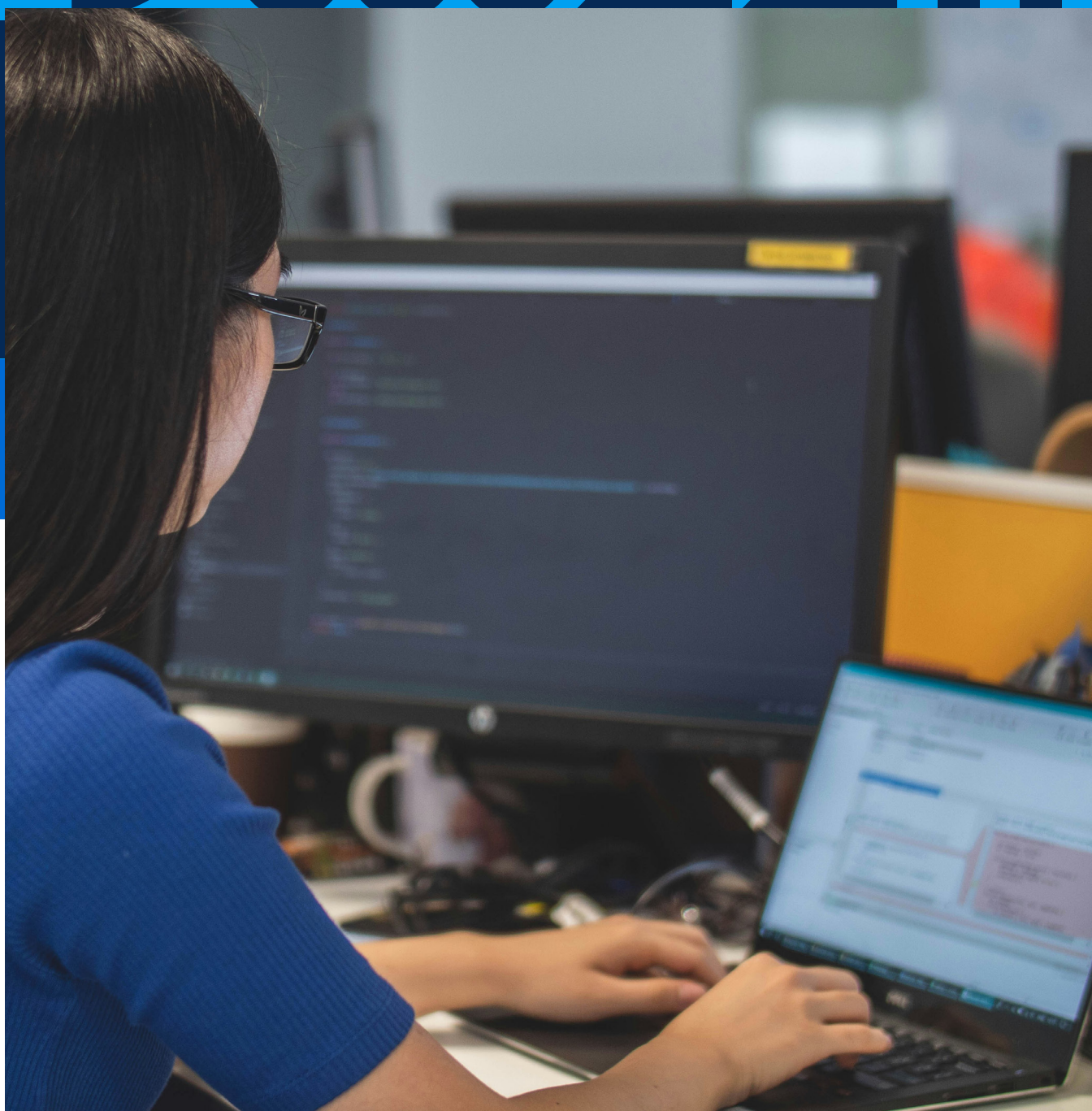
OECD. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.** Consumption Tax Trends. Paris: OECD Publishing, 2022.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. **Microeconomia.** São Paulo: Pearson, 2018.

Lílian Lima Alves

Auditora do Estado. CGE-RJ. Mestre em Controladoria e Gestão Pública/Uerj





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!

