

Controle em Foco

7ª Edição • Set 2026



Nº 7
SETEMBRO • 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

Allan Costa dos Reis
Debora Tavares Durso
Eugenio Manuel da Silva Machado
Thiago Couto Lage

Contato

esci@cge.rj.gov.br

CARTA DOS EDITORES

4

COMPETÊNCIAS PARA A ATUAÇÃO NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: PERCEPÇÃO DE UMA AMOSTRA DE SERVIDORES DA CGE-RJ

8

Ana Cristina Sarlo Restum • Andrea Azevedo Moraes • Bruno da Silva Dias dos Reis • Debora Bianca de Souza Marcondes • Ericka Santos Carlos Machado • Hesdras Nogueira Almeida • Mayara Souza Medeiros • Raphael Carlos Ferreira do Fundo • Robson Ramos Oliveira (Orientador) • Ibrahim Ali Sleman Júnior (Orientador)

INTELIGÊNCIA CENTRAL, ATUAÇÃO DISTRIBUÍDA: TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

14

Eliseu de Oliveira Porto

O CORAÇÃO DA BOA LIDERANÇA NO SERVIÇO PÚBLICO

17

Iáskara Nildes Silveira Profeta

QUEM FORMA O CONTROLE? ESCOLAS DE GOVERNO E O DESAFIO DA ESPECIALIZAÇÃO NOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE CONTROLE INTERNO

21

Robson Ramos Oliveira

DADOS ABERTOS COMO INSTRUMENTO DE INTELIGÊNCIA NO CONTROLE INTERNO

28

Luiz Flavio Mathias de Mello Moraes

DETECÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÕES: DISTINÇÕES ENTRE A ATUAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO, DE CONTROLE INTERNO E DO AUDITOR

32

Ericka Santos Carlos Machado

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E PERSPECTIVAS NO CONTROLE

35

Lílian Lima Alves

RESENHA - O PROCESSO DISCIPLINAR ENTRE PODER E GARANTIA: UMA LEITURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

39

Luiz Fernando Martins da Silva • Bianca da Silva Abrahão

CARTA DOS EDITORES

É com grande satisfação que apresentamos aos leitores a sétima 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).

Mais do que uma nova publicação, esta edição representa mais um passo na consolidação de um projeto institucional voltado à valorização do conhecimento como elemento essencial para o fortalecimento do Sistema de Controle Interno. Em um contexto em que os desafios da administração pública tornam-se cada vez mais complexos, a capacidade das organizações de aprender, compartilhar experiências, produzir evidências e transformar conhecimento em melhores práticas passa a ser um diferencial estratégico.

É justamente nesse cenário que a ESCI vem ampliando seu papel institucional. Mais do que uma escola responsável pela realização de cursos e ações de capacitação, a ESCI busca consolidar-se como o **hub de conhecimento do Sistema de Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro**: um ambiente permanente de conexão entre pessoas, instituições, experiências e saberes, capaz de integrar as diferentes macrofunções da Controladoria Geral do Estado – Auditoria, Ouvidoria, Correição, Integridade e Transparência – e aproximá-las das unidades setoriais, da academia, de órgãos parceiros e da sociedade.

Essa visão compreende que o conhecimento somente produz valor quando circula. Cada auditoria realizada, cada investigação concluída, cada ação de integridade implementada, cada manifestação de ouvidoria analisada e cada projeto desenvolvido geram aprendizados que não devem permanecer restritos às unidades responsáveis. Compartilhados, esses conhecimentos tornam-se patrimônio institucional, fortalecem

capacidades organizacionais, reduzem assimetrias, promovem inovação e contribuem para decisões públicas mais qualificadas.

A **Controle em Foco** é um dos principais instrumentos dessa estratégia. Ao lado do ESCI Digital, do Banco de Talentos, dos projetos integradores, das comunidades de prática e das demais iniciativas de gestão do conhecimento desenvolvidas pela Escola, a revista constitui um espaço permanente de produção, preservação e difusão do conhecimento técnico. Mais do que divulgar artigos, ela conecta experiências, aproxima pesquisadores e profissionais, incentiva à pesquisa aplicada e transforma vivências institucionais em conhecimento acessível a toda a rede de controle interno.

Alinhada às Trilhas de Aprendizagem da CGE-RJ e às diretrizes estratégicas de desenvolvimento de pessoas, esta edição reúne estudos, análises e relatos de experiências que dialogam com os principais desafios contemporâneos da administração pública, contemplando temas relacionados à governança, auditoria, integridade, transparência, correição, gestão de riscos, inovação, tecnologia da informação e demais áreas essenciais ao fortalecimento das instituições públicas.

Nesta edição, apresentamos contribuições que evidenciam diferentes perspectivas sobre o aperfeiçoamento da gestão pública, reunindo pesquisas, experiências práticas e reflexões técnicas produzidas por profissionais comprometidos com a excelência da administração pública.

Por meio do Projeto Integrador, do Curso de Formação dos Novos Servidores (Turma5; 2026), **Ana Cristina Sarlo Restum, Andrea Azevedo Moraes, Bruno da Silva Dias dos Reis, Debora Bianca de Souza Marcondes, Ericka Santos Carlos Machado, Hesdras Nogueira Almeida, Mayara**

Souza Medeiros, Raphael Carlos Ferreira do Fundo, Robson Ramos Oliveira (Orientador) Ibrahim Ali Sleman Júnior (Orientador), em *Competências para a atuação no Sistema de Controle Interno: percepção de uma amostra de servidores da CGE-RJ* analisam quais competências são consideradas mais importantes para o desempenho profissional no âmbito da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e como as transformações contemporâneas do trabalho vêm impactando a atuação dos servidores. A partir de 61 respostas, os resultados destacaram **Pensamento Crítico, Capacidade de Aprendizagem Contínua, Ética e Integridade e Trabalho em Equipe** entre as competências mais valorizadas, enquanto **Transformação Digital, Atualizações Normativas, Inteligência Artificial e Aumento do Volume de Dados** foram apontados como fatores de maior impacto sobre o trabalho. O levantamento reforça que o desenvolvimento profissional no Sistema de Controle Interno deve ir além dos conhecimentos estritamente técnicos, articulando conhecimentos, habilidades e atitudes e preparando os servidores para um ambiente em permanente transformação. Apesar do caráter descritivo e das limitações da amostra, os resultados oferecem subsídios para o aperfeiçoamento do **Plano de Desenvolvimento Profissional Individual (PDPI)**, das **Trilhas de Aprendizagem** e das ações de capacitação da CGE-RJ, contribuindo para uma política de desenvolvimento de pessoas cada vez mais orientada por competências e alinhada às necessidades institucionais presentes e futuras.

Eliseu de Oliveira Porto em *Inteligência central, atuação distribuída: tecnologia como instrumento de fortalecimento do sistema de controle interno*, analisa como a transformação digital pode fortalecer uma atuação mais preventiva e orientada a riscos no controle interno. O artigo defende a centralização de capacidades tecnológicas, como integração de bases de dados, algo-

ritos e trilhas de controle, aliada à distribuição da capacidade de análise e atuação. A partir da experiência da CGE-RJ, destaca que ferramentas tecnológicas devem apoiar, e não substituir, o julgamento profissional. Enquanto a unidade central produz inteligência a partir de uma visão transversal, auditores e unidades setoriais contextualizam os sinais e definem as providências adequadas. Assim, a tecnologia atua como infraestrutura de integração do Sistema de Controle Interno, fazendo circular dados, inteligência e conhecimento para fortalecer a atuação coordenada e preventiva.

Iáskara Nildes Silveira Profeta apresenta, em *O coração da boa liderança no serviço público*, uma reflexão sensível sobre o papel das pessoas na construção de instituições públicas fortes e capazes de entregar melhores resultados à sociedade. A autora defende uma liderança que concilie valorização humana, desenvolvimento profissional e alta performance, reconhecendo que eficiência e cuidado não são dimensões opostas, mas complementares na gestão pública. A partir de sua experiência na área de gestão de pessoas e do diálogo com referenciais teóricos, propõe uma atuação gerencial capaz de enxergar as singularidades, potencialidades e desafios de cada servidor, sem perder de vista a responsabilidade, a produtividade e o compromisso com o interesse público. O texto destaca ainda a importância do reconhecimento, da autonomia, da comunicação, da escuta, da preparação para as mudanças e do exemplo como elementos essenciais para o engajamento das equipes. Ao final, deixa uma mensagem central: liderar no serviço público é criar condições para que as pessoas se desenvolvam e entreguem o seu melhor, pois valorizar quem serve é, também, uma forma estratégica e humana de servir melhor ao cidadão.

Robson Ramos Oliveira revela, em *Quem forma o controle? Escolas de governo e o desafio da especialização nos órgãos es-*

taduais de controle interno, uma reflexão sobre como os órgãos centrais de controle interno dos estados brasileiros organizam a formação e o desenvolvimento profissional de seus servidores. A partir de levantamento realizado nas páginas institucionais e nos regimentos internos das Controladorias Gerais dos Estados ou órgãos equivalentes, abrangendo os 26 estados e o Distrito Federal, o autor identifica diferentes arranjos para o desenvolvimento de competências, envolvendo escolas próprias, estruturas especializadas, escolas gerais de governo e outras formas de cooperação institucional. O artigo discute a complementaridade entre formação transversal e especializada e amplia o debate ao aproximar capacitação e gestão do conhecimento. Ao final, apresenta a experiência da Escola Superior de Controle Interno (ESCI) da CGE-RJ para ilustrar uma concepção de escola que ultrapassa a oferta de cursos e atua como **hub de conhecimento**, articulando desenvolvimento profissional, produção e circulação de conhecimento, inovação e integração do Sistema de Controle Interno.

Luiz Flavio Mathias de Mello Moraes aborda, em *Dados Abertos como instrumento de inteligência no controle interno*, o potencial dos dados abertos como instrumento de inteligência para o controle interno, destacando que o principal desafio já não é a falta de informações, mas a capacidade de integrá-las e analisá-las em escala. O cruzamento de bases públicas pode revelar vínculos, riscos e indícios de irregularidades que dificilmente seriam identificados em consultas isoladas. Nesse contexto, tecnologias como bancos de dados orientados a grafos e inteligência artificial ampliam a capacidade de análise e auxiliam na priorização dos trabalhos, sem substituir o julgamento profissional do auditor. O texto ressalta ainda a importância da governança de dados e da capacitação dos profissionais, apontando iniciativas da CGE-RJ, como a Plataforma

ATENA. A ideia central é transformar dados já disponíveis em inteligência para um controle mais eficiente, preventivo e baseado em evidências.

Ericka Santos Carlos Machado, em *Detecção de Fraudes em Licitações: distinções entre a atuação do agente de contratação, de controle interno e do auditor*, analisa as diferentes responsabilidades do agente de contratação, do controle interno e do auditor público na prevenção e detecção de fraudes em licitações, à luz das três linhas previstas na Lei nº 14.133/2021. O agente de contratação atua diretamente no certame e constitui a primeira barreira para identificar indícios de irregularidades. O controle interno amplia essa análise, acompanhando todo o processo de contratação, orientando a gestão e reunindo evidências. Já o auditor, com maior independência e visão sistêmica, utiliza técnicas de auditoria e cruzamento de dados para identificar padrões e aprofundar indícios de fraude. O texto destaca que essas atuações são distintas e complementares e que sua adequada articulação fortalece a prevenção de irregularidades, reduz riscos e contribui para a proteção dos recursos públicos.

Lílian Lima Alves em *Prescrição intercorrente na administração pública brasileira: evolução, consolidação e perspectivas no controle* analisa a evolução e a consolidação da prescrição intercorrente na Administração Pública brasileira, especialmente no âmbito dos processos de controle externo, destacando sua importância para a segurança jurídica e a razoável duração do processo. A autora percorre os principais marcos legislativos e jurisprudenciais que contribuíram para a superação da ideia de imprescritibilidade ampla das pretensões de ressarcimento ao erário, com destaque para decisões do Supremo Tribunal Federal e para a posterior regulamentação da matéria pelo Tribunal de Contas da União. O texto também aborda o papel das enti-

dades representativas do sistema de controle na harmonização de entendimentos e na disseminação de boas práticas entre os Tribunais de Contas. Ao final, ressalta que a prescrição intercorrente não deve ser compreendida como obstáculo à atuação dos órgãos de controle, mas como incentivo à maior eficiência, tempestividade e segurança dos processos, exigindo mecanismos adequados de acompanhamento de prazos e prevenção de paralisações injustificadas.

Por fim, apresentamos a resenha do livro *Processo Administrativo Disciplinar: Poder, Acusação e Defesa na Administração Pública*, de **Luiz Fernando Martins da Silva** e **Bianca da Silva Abrahão**, que examinam o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para além de suas etapas procedimentais, compreendendo-o simultaneamente como instrumento de responsabilização e como manifestação do poder estatal submetida às garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa, da motivação e da responsabilidade pessoal. Em diálogo crítico com a tradição brasileira do Direito Disciplinar, o livro articula Direito Administrativo Sancionador, jurisprudência, parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e aspectos práticos relacionados à prova, à imputação, à culpabilidade e à individualização da sanção. Destaca-se, especialmente, o capítulo dedicado ao Estado do Rio de Janeiro, que analisa o regime disciplinar fluminense considerando a legislação estadual, a Constituição de 1988, as reorganizações administrativas e a atual estrutura correcional. Mais do que oferecer respostas prontas para as controvérsias do PAD, a obra apresenta um método de análise baseado na relação entre fato, prova, norma e

defesa, contribuindo tanto para pesquisadores quanto para profissionais que atuam concretamente na responsabilização administrativa e no sistema correcional.

Cada artigo publicado reafirma que o conhecimento é um ativo estratégico das organizações públicas. Quando produzido com rigor, compartilhado de forma colaborativa e aplicado à solução de problemas concretos, ele amplia a capacidade institucional do Estado, fortalece a governança, aperfeiçoa os mecanismos de controle e gera melhores resultados para a sociedade.

A construção desse patrimônio coletivo depende da participação de todos. Por isso, renovamos nosso convite para que servidores, pesquisadores, especialistas e colaboradores continuem contribuindo com a **Controle em Foco**, fortalecendo uma cultura institucional baseada na aprendizagem contínua, na produção científica aplicada, na inovação e no compartilhamento de boas práticas.

Acreditamos que a ESCI, ao conectar pessoas, conhecimento e instituições, contribui para fortalecer não apenas a Controladoria Geral do Estado, mas toda a rede do Sistema de Controle Interno fluminense. E a **Controle em Foco** é uma das expressões mais concretas desse compromisso.

Desejamos a todos uma excelente leitura, na expectativa de que os conhecimentos aqui compartilhados inspirem novas reflexões, promovam o aperfeiçoamento das práticas profissionais e contribuam para a construção de uma administração pública cada vez mais íntegra, eficiente, inovadora e orientada à geração de valor para a sociedade.

Robson Ramos Oliveira

Diretor da Escola Superior de Controle Interno

Bruno Campos Pereira

Controlador Geral do Estado do Rio de Janeiro

COMPETÊNCIAS PARA A ATUAÇÃO NO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: PERCEPÇÃO DE UMA AMOSTRA DE SERVIDORES DA CGE-RJ

Ana Cristina Sarlo Restum • Andrea Azevedo Moraes • Bruno da Silva Dias dos Reis
• Debora Bianca de Souza Marcondes • Ericka Santos Carlos Machado • Hesdras
Nogueira Almeida • Mayara Souza Medeiros • Raphael Carlos Ferreira do Fundo •
Robson Ramos Oliveira (Orientador) • Ibrahim Ali Sleman Júnior (Orientador)

As transformações que vêm ocorrendo na administração pública têm ampliado as exigências relacionadas ao desempenho dos agentes públicos. A incorporação de tecnologias digitais e de inteligência artificial, o crescimento do volume de dados disponíveis, a intensificação das demandas por transparência e integridade, a adoção de abordagens baseadas em riscos e a crescente complexidade normativa e institucional modificam não apenas os processos de trabalho, mas também os conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos dos profissionais que atuam no setor público. Nesse cenário, o desenvolvimento de competências assume caráter estratégico para que as organizações públicas possam responder, de forma efetiva, às demandas da sociedade e às mudanças do ambiente em que estão inseridas.

A noção de competência tem ocupado espaço crescente nos modelos contemporâneos de gestão de pessoas. Brandão e Guimarães (2001) assinalam que a gestão de competências pode ser compreendida como parte de um sistema mais amplo de gestão organizacional, orientado à identificação, ao desenvolvimento e à mobilização das competências necessárias à consecução dos objetivos institucionais. Nessa perspectiva, a competência profissional não se limita à posse de conhecimentos formais, mas envolve sua mobilização em situações concretas de trabalho, articulando conhecimentos, ha-

bilidades e atitudes de maneira capaz de contribuir para o desempenho profissional e para os resultados organizacionais.

A gestão por competências procura, portanto, aproximar a gestão de pessoas da estratégia institucional, identificando as competências necessárias ao alcance dos resultados organizacionais e orientando ações destinadas ao seu desenvolvimento. Para Carbone et al. (2009), essa abordagem possibilita direcionar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias à consecução de seus objetivos. Essa perspectiva desloca o foco de ações isoladas de treinamento para uma concepção mais ampla de desenvolvimento profissional, na qual as iniciativas de aprendizagem devem estar relacionadas às capacidades requeridas pela organização.

No setor público, a adoção da gestão por competências apresenta particularidades decorrentes da própria natureza das organizações governamentais. Capuano (2015), ao analisar experiências internacionais e suas possíveis contribuições para o contexto brasileiro, destaca a gestão por competências como instrumento relevante para a modernização da gestão de pessoas no setor público, especialmente por possibilitar maior articulação entre competências profissionais, desempenho e objetivos organizacionais. Sua aplicação, entretanto,

deve considerar as características institucionais, normativas e culturais próprias da administração pública, não se resumindo à simples transposição de modelos desenvolvidos para organizações privadas.

A gestão por competências pode contribuir, nesse sentido, para uma atuação mais estratégica da área de desenvolvimento de pessoas, na medida em que permite identificar capacidades necessárias à execução das políticas, ao funcionamento das organizações e à geração de valor público. Conforme argumenta Capuano (2015), experiências desenvolvidas em diferentes administrações públicas evidenciam a utilização das competências como referência para processos de gestão de pessoas, embora sua implementação exija adequação às especificidades do setor público. Assim, mais do que elaborar listas de conhecimentos ou habilidades desejáveis, importa compreender quais competências são efetivamente necessárias para enfrentar os desafios organizacionais e produzir os resultados esperados da atuação estatal.

A incorporação dessa abordagem à administração pública brasileira pode ser observada nas políticas de desenvolvimento de pessoas adotadas pelo Governo Federal. O Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), estabelece como um de seus propósitos promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à excelência da atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal (BRASIL, 2019). Embora direcionada à esfera federal, essa política constitui importante referência para a discussão sobre desenvolvimento de competências no setor público, sobretudo ao estabelecer uma relação entre necessidades de desenvolvimento, objetivos institucionais e planejamento das ações de aprendizagem.

A lógica da gestão por competências implica, assim, uma mudança na própria concepção de capacitação. Mais do que promover cursos ou contabilizar horas de treinamento, torna-se necessário identificar quais competências são requeridas para o desempenho profissional, reconhecer necessidades de desenvolvimento e estruturar oportunidades de aprendizagem capazes de contribuir para sua redução. O Guia da Gestão da Capacitação por Competências destaca justamente a necessidade de aproximar as ações de capacitação das competências requeridas para a consecução dos objetivos organizacionais, conferindo maior caráter estratégico às políticas de desenvolvimento de pessoas (BRASIL, 2013).

No âmbito do Sistema de Controle Interno, essa discussão adquire especial relevância. A atuação contemporânea dos órgãos de controle demanda competências que ultrapassam o domínio estritamente técnico das respectivas áreas. Conhecimentos relacionados à auditoria, ouvidoria e transparência, correição, integridade, controles internos, gestão de riscos e legislação aplicada convivem com competências transversais, como pensamento crítico, comunicação oral e escrita, resolução de problemas, capacidade de aprendizagem contínua, trabalho em equipe, adaptabilidade, inteligência emocional e análise de dados. Ao mesmo tempo, fenômenos como a transformação digital, a inteligência artificial, o aumento do volume de dados e as novas exigências de transparência tendem a produzir novas demandas de aprendizagem e desenvolvimento profissional.

Na Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo estadual, o desenvolvimento profissional dos servidores integra a agenda institucional de fortalecimento da

capacidade organizacional. Nesse contexto, destaca-se o **Plano de Desenvolvimento Profissional Individual (PDPI)**, concebido como instrumento voltado ao planejamento e ao acompanhamento do desenvolvimento profissional dos servidores, permitindo que necessidades de aprendizagem sejam identificadas e organizadas de forma articulada às atividades desempenhadas, às atribuições das unidades e aos objetivos institucionais.

Sob a perspectiva da gestão por competências, o PDPI pode assumir função que ultrapassa o planejamento individual de ações de capacitação. Ao aproximar necessidades de desenvolvimento, competências profissionais e objetivos organizacionais, o instrumento pode contribuir para uma política de desenvolvimento de pessoas orientada pelas capacidades necessárias à atuação institucional. Essa concepção converge com a lógica contemporânea das políticas de desenvolvimento de pessoas no setor público, segundo a qual as necessidades de desenvolvimento devem estar relacionadas à consecução dos objetivos institucionais e contemplar demandas operacionais, táticas e estratégicas, atuais e futuras (BRASIL, 2019).

Dessa forma, conhecer quais competências são percebidas como mais importantes pelos próprios profissionais constitui uma fonte relevante de informação para o planejamento das ações educacionais. O levantamento dessas percepções pode contribuir para identificar convergências entre diferentes áreas, reconhecer necessidades específicas relacionadas às funções desempenhadas e antecipar competências que tendem a ganhar importância diante das transformações do ambiente de trabalho. Trata-se, portanto, de produzir evidências que possam apoiar decisões sobre prioridades de desenvolvimento e orientar a construção de ações educacionais mais aderentes às necessidades institucionais.

Essa perspectiva mostra-se particularmente pertinente diante da diversidade de funções existentes na CGE-RJ. Auditoria, ouvidoria e transparência, correição, integridade e *compliance*, gestão administrativa e áreas de assessoramento e direção apresentam atribuições distintas, mas integram uma mesma organização e compartilham o propósito de contribuir para o fortalecimento do controle interno e da gestão pública estadual. Consequentemente, algumas competências podem assumir caráter transversal, enquanto outras apresentam maior relevância em determinadas unidades ou processos de trabalho. Identificar essas convergências e especificidades constitui um passo importante para orientar trilhas de aprendizagem, ações de capacitação e estratégias de desenvolvimento profissional mais aderentes às necessidades da organização.

É nesse contexto que se insere o presente estudo, desenvolvido a partir da percepção de uma amostra de servidores da CGE-RJ. A pesquisa foi orientada pela seguinte questão: **quais competências são percebidas pelos servidores como mais importantes para o desempenho de suas atividades e em que medida as transformações contemporâneas do trabalho afetam a atuação profissional no âmbito do controle interno?**

Assim, o artigo tem como objetivo **analisar a percepção de uma amostra de servidores da CGE-RJ acerca da importância de diferentes competências para o desempenho de suas atividades, bem como identificar mudanças que podem repercutir sobre o exercício profissional no Sistema de Controle Interno**. A partir dos resultados, pretende-se produzir evidências que possam contribuir para o aperfeiçoamento do PDPI e para o planejamento das ações de desenvolvimento profissional, especialmente no que se refere à identificação de compe-

tências transversais, específicas e emergentes necessárias ao fortalecimento da capacidade institucional da CGE-RJ.

A metodologia empregada envolveu a sintetização das respostas por meio da atribuição de um valor numérico a cada nível de importância, em escala de 1 a 5, na qual 1 corresponde a “Nada Importante” e 5 a “Essencial”. O escore de cada competência (Questão 7) ou mudança (Questão 10) foi calculado pela média aritmética das avaliações válidas recebidas. Assim, quanto mais próximo de 5 o resultado, maior a relevância média atribuída pelos respondentes. Trata-se de uma análise descritiva das percepções coletadas, sem a pretensão de estabelecer relações causais ou de realizar inferências estatísticas expansíveis à totalidade da força de trabalho da CGE-RJ.

Embora os resultados tenham sido organizados por unidade, a quantidade de respondentes é reduzida e distribuída de maneira desigual entre elas. Considerado o universo de 61 respostas, algumas unidades contaram com apenas dois, três ou cinco participantes, enquanto outras reuniram quatorze ou quinze. Além disso, nem todos os

itens receberam avaliação válida de todos os respondentes, o que reduz ainda mais a base de cálculo de determinados escores. Nessas condições, análises individualizadas poderiam atribuir peso excessivo a percepções isoladas e sugerir diferenças entre unidades que os dados disponíveis não permitem sustentar com segurança. Por essas razões, optou-se por privilegiar a leitura global dos resultados, utilizando os recortes por unidade apenas de forma exploratória e sem pretensão de comparabilidade.

Em relação às competências avaliadas na Questão 7 (Qual é o grau de importância das seguintes competências para que você possa desempenhar suas atividades na unidade em que atua), os maiores escores médios foram observados para Pensamento Crítico (4,86), Capacidade de Aprendizagem Contínua (4,75), Ética e Integridade (4,70) e Trabalho em Equipe (4,70). Os resultados apontam, portanto, para uma percepção de que o desempenho funcional exige a combinação de competências analíticas, comportamentais, éticas e comunicacionais, afrontando o senso comum relacionado à priorização de conhecimentos estritamente técnicos.

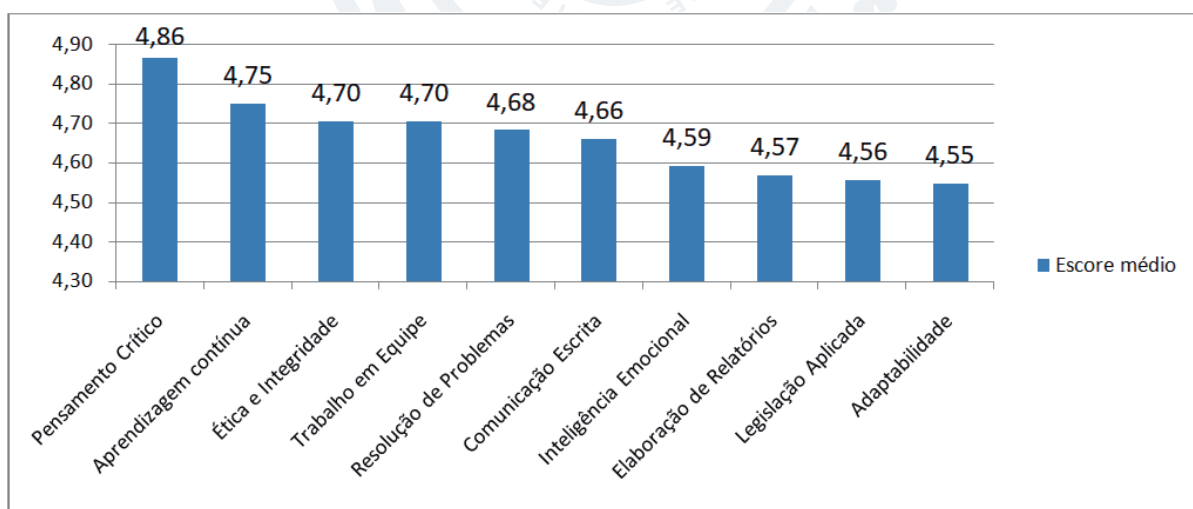


Figura 1 – Resposta a Questão 7: Qual é o grau de importância das seguintes competências para que você possa desempenhar suas atividades na unidade em que atua?

Quanto às mudanças abordadas na Questão 10 (Em que medida as seguintes mudanças afetam o trabalho do auditor?), a Transformação Digital apresentou o maior escore médio (4,55), seguida pelas Atualizações Normativas (4,36), Inteligência Artificial (4,32) e Aumento do Volume de Dados (4,31). Esse conjunto evidencia uma

visão vanguardista por parte dos respondentes ao reconhecerem que os trabalhos desempenhados na CGE-RJ tendem a ser especialmente afetados pela incorporação de novas tecnologias, pela ampliação e complexidade dos dados disponíveis e pela necessidade de adaptação contínua às mudanças normativas e metodológicas.

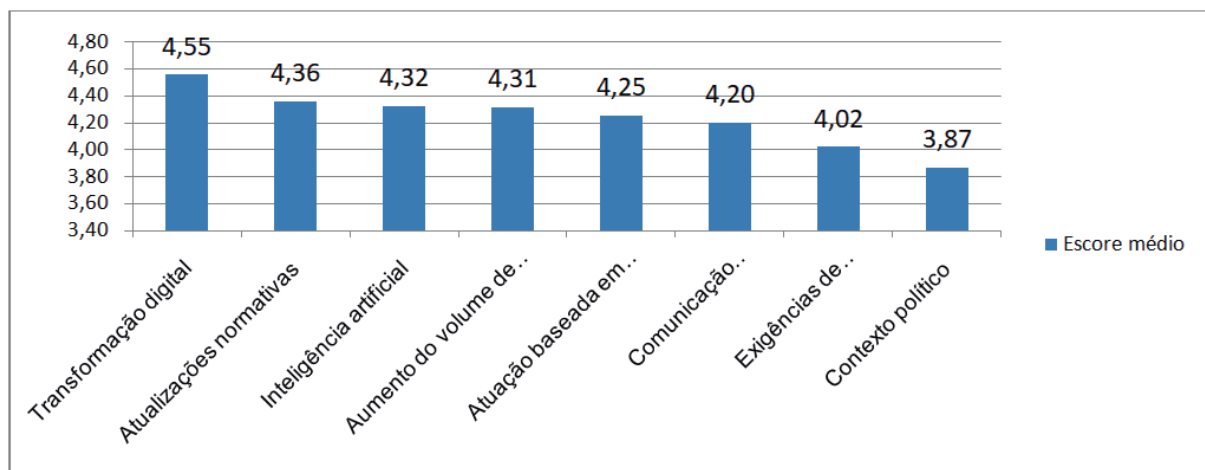


Figura 2 – Resposta a Questão 10: Em que medida as seguintes mudanças afetam o trabalho do auditor?

Os resultados deste estudo reforçam a compreensão de que o desenvolvimento profissional no âmbito do Sistema de Controle Interno não pode estar restrito à aquisição de conhecimentos estritamente técnicos. A elevada importância atribuída a competências como pensamento crítico, capacidade de aprendizagem contínua, ética e integridade e trabalho em equipe evidencia a necessidade de uma formação profissional mais ampla, capaz de articular conhecimentos, habilidades e atitudes. Ao mesmo tempo, a percepção dos respondentes quanto aos impactos da transformação digital, das atualizações normativas, da inteligência artificial e do crescente volume de dados sinaliza um ambiente de trabalho em permanente transformação, no qual aprender, adaptar-se e desenvolver novas capacidades passa a constituir condição relevante para o desempenho das funções de controle.

Nesse sentido, embora os resultados devam ser interpretados considerando as limitações da amostra e seu caráter descritivo, o estudo oferece elementos que podem subsidiar o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento de pessoas da CGE-RJ. A identificação sistemática de competências transversais, específicas e emergentes pode contribuir para aproximar o Plano de Desenvolvimento Profissional Individual (PDPI), as trilhas de aprendizagem e as ações de capacitação das necessidades efetivas de atuação dos servidores e dos objetivos institucionais. Mais do que orientar a oferta de cursos, a gestão por competências pode, assim, constituir uma referência para uma política contínua de desenvolvimento profissional, capaz de preparar a organização não apenas para as demandas atuais do controle interno, mas também para as transformações que tendem a redefinir sua atuação nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia da gestão da capacitação por competências**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF, 2019.

CAPUANO, Ethel Ailton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 371-394, jul./set. 2015.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria de Paula. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.



Ana Cristina Sarlo Restum

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Andrea Azevedo Moraes

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Bruno da Silva Dias dos Reis

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Debora Bianca de Souza Marcondes

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Ericka Santos Carlos Machado

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Hesdras Nogueira Almeida

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Mayara Souza Medeiros

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Raphael Carlos Ferreira do Fundo

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Robson Ramos Oliveira (Orientador)

Auditor do Estado (CGE-RJ)

Ibrahim Ali Sleman Júnior (Orientador)

Auditor do Estado (CGE-RJ)

INTELIGÊNCIA CENTRAL, ATUAÇÃO DISTRIBUÍDA: TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Eliseu de Oliveira Porto

A transformação digital da Administração Pública ampliou a quantidade de informações disponíveis para as atividades de controle. O desafio contemporâneo, porém, já não parece ser apenas obter dados. Em organizações públicas cada vez mais digitalizadas, o problema passa a ser outro: como transformar grandes volumes de informações dispersas em sinais úteis, capazes de direcionar a atuação do controle para os pontos em que ela seja mais necessária?

Nas contratações públicas, essa questão assume alguma relevância. A multiplicidade de órgãos, fornecedores, contratos, alterações contratuais e relações societárias produz um universo de informações cuja análise exclusivamente manual se torna progressivamente inviável. Nesse cenário, cruzamentos de bases de dados, trilhas automatizadas e análise de padrões permitem identificar comportamentos atípicos e selecionar situações que mereçam exame mais aprofundado. Santos e Souza (2024) destacam justamente a utilidade dos métodos proativos de detecção, baseados em controles internos, técnicas de auditoria e cruzamento de dados, bem como o potencial da automatização para reconhecer padrões de preços, disputas e comportamento de fornecedores. Os autores ressaltam, entretanto, que os resultados desses cruzamentos constituem indicadores que precisam ser confirmados por outras técnicas e cuja confiabilidade depende da qualidade dos dados utilizados.

Essa ressalva é fundamental. A tecnologia pode indicar **onde olhar**, mas não necessariamente dizer **o que aconteceu**. Um preço fora do padrão, uma sucessão incomum de aditivos, determinado vínculo societário ou

a participação recorrente de empresas em conjunto podem constituir sinais relevantes de risco, mas não representam, isoladamente, irregularidades comprovadas. Entre o dado e uma conclusão de controle existe uma etapa que não pode ser ignorada: a análise profissional, contextualizada e apoiada em evidências.

É nesse ponto que a tecnologia pode contribuir para uma transformação mais ampla do Sistema de Controle Interno. Em vez de imaginar que cada unidade administrativa deva desenvolver individualmente capacidade para coletar, integrar e processar grandes bases de dados, determinadas competências podem ser exercidas com maior eficiência de forma centralizada. Infraestrutura tecnológica, integração de bases, desenvolvimento de algoritmos, estabelecimento de parâmetros e construção de trilhas de controle apresentam ganhos evidentes de escala quando tratados pela unidade central. O resultado dessa inteligência, entretanto, pode - e deve - alcançar os diversos agentes que integram o sistema.

A experiência recente da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro aponta nessa direção. A ampliação do acesso dos Auditores do Estado a ferramentas como o Sistema de Identificação de Risco de Gestão (SIRG), a Teia CNPJ, a plataforma Consulta CNPJ e o Painel do Sistema de Controle Interno (PSCI), associada ao envio de alertas sobre contratações às unidades setoriais, materializa uma lógica em que a capacidade tecnológica pode permanecer concentrada, enquanto a capacidade de utilização da inteligência produzida se torna distribuída.

O aparente paradoxo é importante: **centralizar inteligência pode ser uma forma de descentralizar capacidade de controle**. A unidade central possui condições de enxergar transversalmente o Estado, comparar comportamentos entre órgãos, identificar padrões históricos, integrar bases distintas e desenvolver instrumentos que dificilmente seriam replicados, com a mesma eficiência, por cada unidade. As unidades setoriais e os auditores, por sua vez, estão em posição privilegiada para compreender o contexto administrativo em que determinado sinal foi produzido, avaliar suas possíveis explicações e decidir sobre a necessidade de aprofundamento.

A literatura recente reforça essa possibilidade. Santiago, Morgan e Souza (2026), ao desenvolverem um índice destinado à avaliação do risco de descumprimento contratual por fornecedores do setor público, demonstram como dados estruturados podem ser convertidos em instrumentos preditivos voltados à gestão de riscos e ao direcionamento da supervisão. O ponto relevante não está apenas na capacidade de produzir previsões, mas na possibilidade de utilizar informações anteriormente dispersas para qualificar a seleção dos objetos que demandam maior atenção.

Aquino, Lino e Azevedo (2022) ao analisarem a automação da coleta de dados pelos Tribunais de Contas brasileiros, apresentam outra dimensão do fenômeno. Infraestruturas digitais que conectam organizações controladoras e controladas não funcionam apenas como ferramentas acessórias: elas podem modificar a própria lógica de funcionamento da auditoria governamental. Aplicada ao controle interno, essa perspectiva permite compreender a tecnologia como uma infraestrutura de conexão entre os componentes do sistema, e não apenas como um conjunto de aplicações colocadas à disposição dos servidores.

Todavia, disponibilizar tecnologia não significa automaticamente produzir capacidade institucional. Ribeiro e Segatto (2025), ao examinarem a adoção de inteligência artificial por organizações públicas brasileiras, identificam uma realidade heterogênea e relacionada às diferentes capacidades de tecnologia da informação existentes nas organizações. Em sentido semelhante, Rodrigues et al. (2026), ao estudarem sistemas informatizados de contratações públicas, adotam uma perspectiva sociotécnica que evidencia a interação entre aspectos tecnológicos, informacionais e sociais. Sistemas dependem de governança, integração, qualidade das informações, suporte, capacitação e capacidade de utilização pelos agentes envolvidos.

Esse aspecto é particularmente relevante para o controle interno. Democratizar o acesso às ferramentas não significa, por si só, democratizar a capacidade de produzir inteligência a partir delas. Quanto mais sofisticados os instrumentos disponibilizados, maior a necessidade de desenvolver competências para interpretar seus resultados, compreender suas limitações e decidir adequadamente sobre os sinais produzidos. Caso contrário, corre-se o risco de substituir uma dificuldade antiga - a ausência de informação - por uma nova: a incapacidade de distinguir, em meio a uma abundância de alertas, aquilo que efetivamente merece atuação.

Por isso, a relação entre tecnologia e controle não deve ser construída como uma substituição do julgamento profissional pela automação. O ganho está justamente na complementaridade. Sistemas podem processar volumes de informação impossíveis de serem examinados individualmente, localizar relações, comparar históricos e apontar exceções. Ao profissional de controle cabe formular perguntas, contextualizar os sinais, confrontá-los com outras evidências e definir a resposta adequada. Em termos simples, a tecnologia amplia a

capacidade de encontrar o que é diferente; compreender se essa diferença é relevante continua sendo uma atividade humana.

Um Sistema de Controle Interno efetivamente integrado, portanto, não exige que todas as suas unidades possuam as mesmas estruturas tecnológicas. Exige, antes, que a inteligência produzida em determinado ponto possa circular pelo sistema e ser convertida em atuação onde ela seja mais útil. Isso pressupõe interoperabilidade, acesso, capacitação, critérios claros de risco e, sobretudo, compreensão adequada do papel dos alertas produzidos.

O avanço talvez esteja justamente em abandonar a ideia de que fortalecer o controle significa concentrar na unidade central a análise de um número cada vez maior de processos. Em uma Administração comple-

xa, essa estratégia encontra limites inevitáveis de escala. Uma alternativa parece ser centralizar aquilo que se beneficia da escala – dados, tecnologia, padrões e inteligência – e distribuir aquilo que depende de contexto, proximidade e julgamento profissional.

Nesse modelo, o resultado mais relevante da transformação digital não será a existência de sistemas capazes de produzir milhares de alertas. Será a formação de uma rede em que a informação correta chegue ao agente adequado, em tempo suficiente para que alguma providência ainda possa ser tomada. **A inteligência pode ser central; a capacidade de agir sobre ela precisa estar distribuída.** É nesse encontro entre tecnologia, pessoas e atuação coordenada que o Sistema de Controle Interno pode se tornar, de fato, mais preventivo.

REFERÊNCIAS

AQUINO, André Carlos Busanelli de; LINO, André Feliciano; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **The embeddedness of digital infrastructures for data collection by the Courts of Accounts.** Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 33, n. 88, p. 46–62, jan./abr. 2022. DOI: 10.1590/1808-057x202111600.

RIBEIRO, Manuella Maia; SEGATTO, Catarina Ianni. **Inteligência artificial nas organizações públicas brasileiras: heterogeneidades e capacidades em tecnologia da informação.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, e2024-0066, 2025. DOI: 10.1590/0034-761220240066.

RODRIGUES, Dênis Alves; LUI, Lizandro; TEN CATE, Lidia Nicole; VIEIRA, Izabella de Paula. **Qual sistema informatizado adotar? As opções subnacionais na área de licitações.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 31, n. 2, e92583, 2026. DOI: 10.12660/cgpc.v31.n2.92583.

SANTIAGO, Moreno Souto; MORGAN, Beatriz Fátima; SOUZA, Ludmila de Melo. **Informação contábil e risco de descumprimento de contratos de empresas contratadas pelo setor público.** Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 37, n. 101, e2241, 2026. DOI: 10.1590/1808-057x20252241.pt.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

Eliseu de Oliveira Porto

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



O CORAÇÃO DA BOA LIDERANÇA NO SERVIÇO PÚBLICO

Iáskara Nildes Silveira Profeta

Há uma verdade que nenhuma reforma administrativa, por mais moderna que seja, consegue substituir que é a idéia de que instituição pública nenhuma entrega nada a ninguém sem as mãos, a mente e o coração de quem veste a farda, assina o expediente, atende o balcão, analisa e decide o processo.

É bom que se tenha em mente que o servidor público não é um número de matrícula. É gente que escolheu, em algum momento da vida, seja motivado pela estabilidade, seja pelo salário, seja pela missão, servir gente. E é essa escolha, muitas vezes silenciosa, pouco reconhecida e muitas vezes até mesmo esquecida, inclusive pelo próprio servidor que em algum momento vive no automático, que sustenta tudo o que uma instituição promete ao cidadão. Chiavenato (2014) foi um dos primeiros autores brasileiros a sistematizar a transição do modelo de “Departamento de Pessoal” para a “Gestão de Pessoas”, defendendo que os indivíduos deixem de ser tratados como recursos a serem administrados e passem a ser reconhecidos como parceiros da organização, dotados de conhecimento, habilidades e capacidades de decisão.

Carrego a convicção, vinda não só da teoria, mas de quem vive a gestão de pessoas no dia a dia há mais de 15 anos: nenhuma instituição é maior do que as pessoas que a fazem funcionar.

Com essa ideia central, inicialmente decidi escrever um texto técnico abordando o tema, à altura da relevância institucional da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, mas optei por escrevê-lo com o coração, de forma opinativa, dire-

cionado a quem lidera equipes e, principalmente, para quem ainda acredita que liderar é, antes de tudo, um ato de cuidado, pois é na liderança do dia a dia que a estratégia se prova verdadeira ou vira só um discurso bonito.

Um lema pessoal: enxergar antes de exigir.

É simples restringir uma equipe a cargos, metas, indicadores e capacidades operacionais. O verdadeiro desafio reside na capacidade de transpor esse eixo: enxergar a singularidade de quem carrega o crachá, suas trajetórias, circunstâncias individuais, potencialidades, dificuldades profissionais e fatores humanos que repercutem no seu desempenho. Integrar essas nuances humanas às competências individuais e fazer emergir o potencial de cada servidor, de forma individualizada é um movimento sensível e estratégico que gosto de chamar de “Neuroplasticidade de gestão de pessoas”, um conceito autoral/metafórico extraído da neurociência, pois assim como a plasticidade traduz capacidade de reorganização diante de estímulos e experiências, proponho aqui pensar uma gestão também plástica: capaz de adaptar estratégias de liderança, desenvolvimento e alocação às diferentes potencialidades humanas, sem perder de vista os objetivos institucionais. Trata-se de exercício autêntico da gestão humanizada.

Não se pode negar, entretanto, que cumpre à administração pública adotar uma postura de rigor e razoabilidade na gestão de seus agentes, considerando que estes detêm capacidade plena e pleno conhecimento dos deveres inerentes

ao cargo que ocupam, e da importância das atribuições que exige excelência nos resultados, afinal, a remuneração e as garantias do funcionalismo público são custeadas pela sociedade, por meio dos tributos pagos pelos contribuintes. O impacto de um servidor público improdutivo vai muito além do simples valor estampado em seu contracheque, pois ao perceber sua remuneração sem entregar a contraprestação em serviços, ele se transforma em um custo oculto, um fenômeno da ineficiência que corrói silenciosamente a máquina estatal, a cultura organizacional e a confiança da sociedade na administração pública.

E volto a afirmar sem sombra de dúvida que o enigma fundamental da liderança contemporânea reside justamente em harmonizar essa dimensão essencialmente humana com a alta performance e a eficiência indispensáveis ao interesse público.

Se o servidor existe para servir o cidadão, alguém precisa servir o servidor, sem inverter a finalidade do serviço público, mas no sentido de reconhecer que quem entrega valor ao cidadão precisa encontrar dentro da organização condições adequadas para fazê-lo. Essa é a estratégia mais esquecida da administração pública em geral. De que adianta um plano estratégico impecável no papel se quem precisa executá-lo não se sente valorizado, ouvido?

Liderar no setor público é traduzir metas institucionais em oportunidades reais de crescimento para cada pessoa da equipe, não como discurso de gestão, mas como compromisso diário. E aí surge outro desafio para a alta gestão no contexto do serviço público, desafio que aumenta especialmente para carreiras bem remuneradas onde o incentivo financeiro adicional não deve ser a principal alavanca de motivação, por esbarrar em limitadores financeiros como o teto constitucional.

Desta feita, a ideia de valorização funcional precisa migrar do campo remuneratório para o campo do reconhecimento, autonomia, desenvolvimento interpessoal e profissional e qualidade de vida.

Essa ideia é resgatada do conceito de Cadeia de Valor do Serviço (Service-Profit Chain) adaptado ao setor público por Heintzman e Marson (2005). O modelo argumenta que a boa gestão de pessoas (engajamento e satisfação dos servidores públicos) gera excelência e qualidade na prestação dos serviços, o que eleva a satisfação dos cidadãos-clientes e, em última instância, fortalece a confiança pública na instituição (Farina e Falk, 2016).

A valorização e o desenvolvimento do capital humano constituem uma estratégia fundamental para o aprimoramento do setor público e a otimização de seus resultados.

O dinamismo do mundo contemporâneo impõe ritmo acelerado às transformações sociais, econômicas e tecnológicas. Em contrapartida, a Administração Pública opera em ambiente institucional marcado por procedimentos, controles e condicionantes normativos indispensáveis à proteção do interesse público. O desafio contemporâneo consiste justamente em compatibilizar essas salvaguardas com maior capacidade de inovação, adaptação e resposta às demandas sociais.

Diante desse cenário, surge a necessidade premente de modernização da gestão pública. O Estado precisa desenvolver agilidade e capacidade adaptativa, mas sem negligenciar sua dimensão humana e ética. “Mover-se sem esmagar quem caminha ao seu lado”, ou seja, a busca por eficiência e inovação deve ocorrer em consonância com o respeito e a valorização dos servidores públicos.

A mudança que chega sem explicação, sem escuta, sem preparo, não transforma, apenas assusta. O verdadeiro líder público conduz a transformação de mãos dadas com sua equipe: comunica com transparência, prepara para o novo, acolhe as inseguranças legítimas de quem vive a rotina do serviço público, muitas vezes sob estruturas rígidas e recursos escassos.

O que fica como aprendizado? Conhecer histórias antes de cobrar resultados, investir de verdade, não apenas cumprir programa de capacitação para constar em relatório, reconhecer com honestidade, porque elogio genuíno vale mais que qualquer prêmio simbólico, comunicar mudanças com respeito, preparando a equipe em vez de impor as mudanças, liderar pelo exemplo, porque discurso não sustenta confiança, mas atitude sim.

Uma instituição pública forte não nasce de organograma bem desenhado. Nasce de líderes que entendem que, no fim, tudo se resume a gente cuidando de gente para que o cidadão seja bem servido.

Acredito profundamente que a Gestão Estratégica de Pessoas só cumpre sua promessa quando passa pelo coração de quem lidera. As referências técnicas nos

dão o mapa, a importância de tratar pessoas como parceiras, o papel estratégico de traduzir objetivos em desenvolvimento humano, a necessidade de flexibilidade diante das mudanças, mas quem percorre esse caminho é o gestor disposto a enxergar gente onde outros veem apenas função. Instituições fortes e com uma governança sólida não nascem de planilhas bem-feitas ou marcadores de desempenho; nascem de lideranças que sabem, genuinamente, valorizar quem faz tudo acontecer trazendo os resultados esperados. Contudo, atingir esse patamar exige do gestor uma postura de constante maturidade. Requer sensibilidade para ler os sinais implícitos da equipe, inteligência emocional para acolher as complexidades humanas sem perder o rumo dos objetivos e, acima de tudo, a supressão do ego. Liderar com esse propósito é entender que a função da liderança não é ser o centro dos holofotes, mas sim criar o palco e dar as condições para que cada servidor possa brilhar e evoluir.

Que cada gestor público carregue essa verdade como bússola: valorizar quem serve é a forma mais estratégica, e também a mais humana, de servir bem.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. Barueri: Manole, 2014.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Governança e custos invisíveis na máquina pública**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2026.

FARINA, Gustavo; FALK, J. Anthony. **A Aplicabilidade da Teoria da Cadeia de Valor de Serviços do Setor Público em Instituições Públicas de Ensino Médio do Estado de Pernambuco**. Publicado na Revista do TCU n. 136. 2016. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1358/1485>. Acesso em 06 ago. 2026.

HEINTZMAN, R.; MARSON, B. "People, service and trust: Is there a public sector service value chain?", publicado no periódico [International Review of Administrative Sciences] em dezembro de 2005 (Volume 71, Edição 4). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852305059599>. Acesso em 05 ago. 2026.

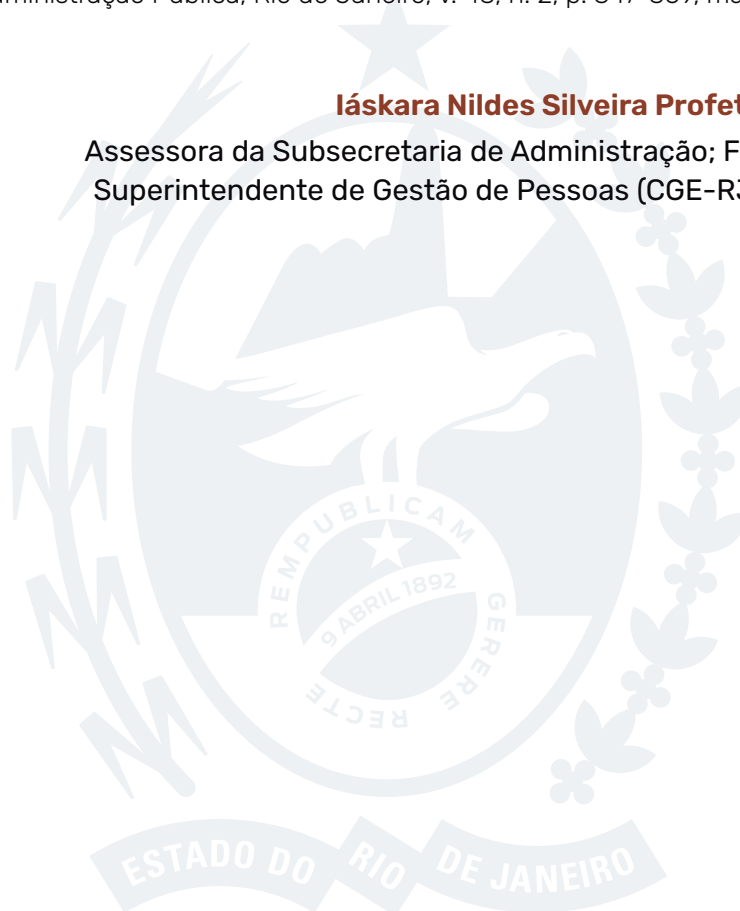
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas do Estado Brasileiro: evolução do funcionalismo e gastos com pessoal**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2026.

LIMA, Roberto A. de; MEDEIROS, José J. **Custos ocultos e a busca pela eficiência na gestão de pessoas do setor público brasileiro**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, v. 69, n. 2, p. 245-270, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Modelos de gestão pública: análise comparativa das correntes doutrinárias**. RAP: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

Iáskara Nildes Silveira Profeta

Assessora da Subsecretaria de Administração; Foi Superintendente de Gestão de Pessoas (CGE-RJ)



QUEM FORMA O CONTROLE? ESCOLAS DE GOVERNO E O DESAFIO DA ESPECIALIZAÇÃO NOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE CONTROLE INTERNO

Robson Ramos Oliveira

A formação permanente dos servidores tornou-se uma necessidade incontornável para a Administração Pública. Transformações normativas, novas tecnologias, uso intensivo de dados e demandas crescentes por transparência, integridade, eficiência e qualidade dos serviços públicos alteram continuamente as competências requeridas do Estado. Nesse ambiente, aprender não pode ser uma atividade eventual. As organizações públicas precisam desenvolver capacidade permanente para produzir, atualizar, compartilhar e aplicar conhecimentos.

As escolas de governo ocupam papel relevante nesse processo. No Brasil, sua expansão esteve associada aos movimentos de profissionalização e modernização da Administração Pública, assumindo diferentes formatos institucionais e graus de atuação. Ranzini e Bryan (2017), ao analisarem a capacitação e a formação para o setor público, identificaram diferentes modelos de escolas de governo e uma multiplicidade de organizações envolvidas na profissionalização dos servidores públicos.

Mais recentemente, Schabbach e Ramos (2024) ampliaram essa perspectiva ao relacionarem a atuação das escolas de governo à constituição de capacidades estatais. Essa abordagem desloca a capacitação de uma posição meramente operacional da gestão de pessoas. Formar servidores não significa apenas oferecer cursos ou cumprir determinada carga horária de capacitação, mas contribuir para que as organizações públicas desenvolvam as competências necessárias ao cumprimento de suas atribuições e à resposta aos problemas que lhes são apresentados.

Essa reflexão suscita uma questão quando observamos áreas altamente especializadas da Administração Pública: uma escola geral de governo consegue responder, sozinha, a todas as necessidades de formação de organizações cujas atividades exigem conhecimentos técnicos específicos?

A pergunta torna-se particularmente interessante quando direcionada aos órgãos estaduais de controle interno.

Quem forma o controle interno nos estados?

A atuação dos órgãos de controle interno tornou-se progressivamente mais complexa. Auditoria interna governamental, gestão de riscos, integridade, correição, ouvidoria, transparência, responsabilização, prevenção da corrupção e análise de dados são alguns dos campos que podem

integrar, conforme o desenho institucional de cada unidade federativa, o universo de atuação das Controladorias Gerais dos Estados ou órgãos equivalentes.

Essas funções demandam conhecimentos especializados e atualização perma-

nente. Há, portanto, uma diferença entre competências transversais necessárias aos servidores públicos e aquelas diretamente relacionadas ao exercício das funções de controle. Liderança, gestão de pessoas, planejamento, inovação e gestão de projetos, por exemplo, são competências compartilhadas por diferentes áreas da Administração. Por outro lado, planejamento de auditoria baseada em riscos, procedimentos correccionais, tratamento de denúncias, avaliação de programas de integridade ou técnicas específicas de auditoria exigem conhecimentos diretamente relacionados à atuação dos órgãos de controle.

Foi a partir dessa constatação que surgiu a pergunta que orientou o levantamento apresentado neste artigo: **como os órgãos estaduais de controle interno brasileiros organizam a formação e o desenvolvimento profissional de seus servidores?**

Para conhecer essa realidade, realizou-se levantamento nas páginas institucionais oficiais das Controladorias Gerais dos Estados ou órgãos equivalentes dos 26 estados e do Distrito Federal. A pesquisa foi complementada pela leitura dos regimentos internos e de outros documentos institucionais e normativos disponibilizados publicamente, buscando identificar a existência de escolas próprias, academias, centros ou unidades responsáveis pela capacitação e pelo desenvolvimento profissional, bem como a utilização das escolas gerais de governo dos respectivos estados.

O levantamento não pretende avaliar a qualidade, a abrangência ou a efetividade das capacitações promovidas pelas instituições pesquisadas. Da mesma forma, a ausência de uma escola formalmente constituída não significa inexistência de ações voltadas ao desenvolvimento profissional de seus servidores. Essas atividades podem ser realizadas por diferentes arran-

jos institucionais, como áreas de gestão de pessoas, escolas gerais de governo, instituições parceiras, acordos de cooperação ou contratações específicas. O objetivo do levantamento foi mais delimitado: identificar, a partir das informações públicas disponíveis, em que medida a função educacional se encontra formalmente institucionalizada na estrutura dos órgãos estaduais de controle interno.

Os resultados demonstraram que a constituição de escolas próprias ainda é pouco disseminada nesse universo institucional. Entre os órgãos pesquisados, foram identificadas apenas **duas escolas formalmente vinculadas à estrutura do sistema de controle interno estadual**: em Pernambuco, a **Escola de Controle Interno Professor Francisco Ribeiro (ECI/SCGE)**; e, no Rio de Janeiro, a **Escola Superior de Controle Interno (ESCI)**. Nos demais entes pesquisados, não foram localizadas, nas fontes públicas consultadas, estruturas formalmente constituídas como escolas específicas de controle interno.

Esse resultado deve ser interpretado com cautela. A inexistência de uma escola própria não permite concluir que determinado órgão atribua menor importância à formação de seus servidores. O que o levantamento evidencia são diferentes **graus e formas de institucionalização da função educacional**. Enquanto Pernambuco e Rio de Janeiro optaram pela criação de escolas especializadas inseridas na estrutura do controle interno, os demais órgãos podem desenvolver suas ações de capacitação por meio de unidades administrativas internas, escolas gerais de governo, parcerias institucionais ou outros mecanismos de desenvolvimento profissional.

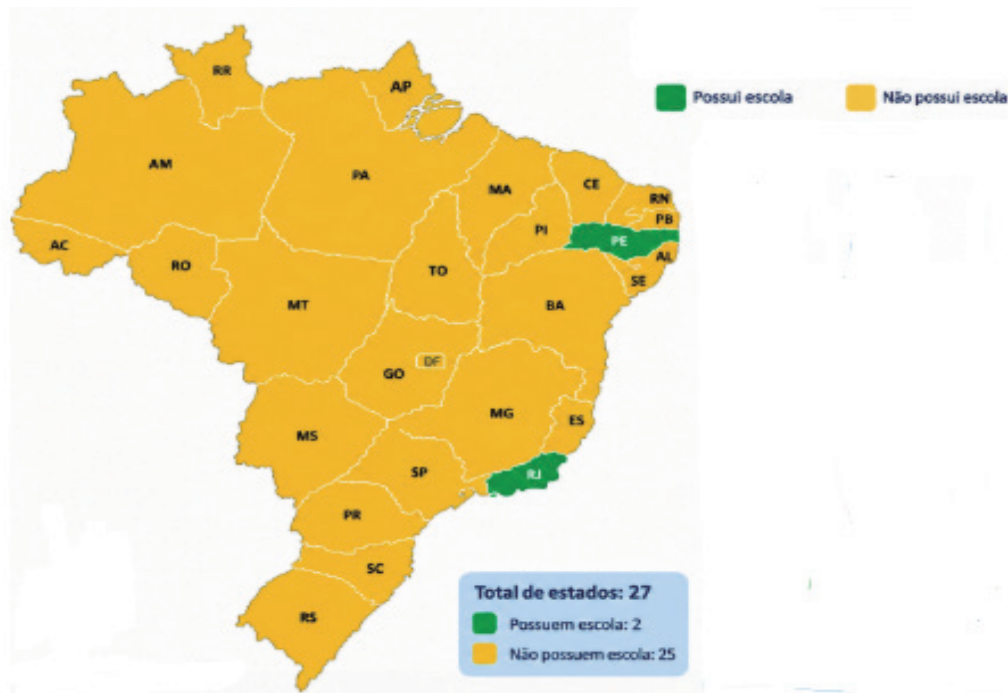


Figura 1 – Institucionalização de escolas próprias nos órgãos estaduais de controle interno pesquisados

Mais do que estabelecer comparações ou construir um ranking entre os entes, o panorama revela a diversidade de soluções adotadas para o desenvolvimento das competências dos profissionais do controle interno. Ao mesmo tempo, o número reduzido de escolas especializadas constitui um achado relevante: a **institucionalização da função educacional por meio de uma escola própria ainda representa uma opção organizacional pouco frequente** entre os órgãos estaduais de controle interno pesquisados.

Essa diversidade permite concluir que não existe um único modelo institucional para

a formação dos profissionais do controle interno estadual. Entretanto, a experiência identificada em Pernambuco e no Rio de Janeiro evidencia um modelo específico de organização, no qual a educação profissional deixa de constituir apenas um conjunto de ações pontuais de capacitação e passa a contar com uma **estrutura institucional própria**, potencialmente capaz de articular formação continuada, desenvolvimento de competências, gestão do conhecimento, pesquisa, inovação e disseminação de boas práticas no âmbito do sistema de controle interno.

Escola geral ou escola especializada?

O panorama encontrado conduz a uma segunda questão: se os estados já dispõem de escolas gerais de governo ou estruturas

destinadas ao desenvolvimento dos servidores, por que um órgão de controle precisaria manter capacidade educacional própria?

A resposta não parece estar na substituição de uma escola pela outra.

Escolas gerais de governo apresentam importantes vantagens de escala e transversalidade. Podem compartilhar infraestrutura, aproximar servidores de diferentes órgãos e desenvolver competências comuns à Administração Pública, como liderança, gestão de pessoas, planejamento, inovação, políticas públicas e gestão de projetos.

Uma escola ou estrutura especializada vinculada ao órgão de controle pode desempenhar função distinta e complementar. Sua proximidade com as áreas finalísticas permite identificar necessidades diretamente relacionadas aos processos de trabalho e transformar problemas, metodologias e experiências institucionais em oportunidades de aprendizagem.

Por isso, talvez a oposição entre escola geral de governo e escola especializada constitua uma falsa dicotomia. O desafio está em combinar transversalidade e especialização.

Ranzini e Bryan (2017) demonstram que a formação para o setor público brasileiro se desenvolveu a partir de uma multiplicidade de organizações e modelos. Ferrarezi e Tomacheski (2010), ao discutirem o mapeamento da oferta das escolas de governo, destacam possibilidades de maior coordenação das atividades, complementaridade, redução de duplicidades e ampliação da comunicação entre as instituições.

Uma arquitetura de aprendizagem pode, portanto, combinar escolas gerais de governo, estruturas especializadas, universidades, órgãos de controle e outras instituições. A questão fundamental deixa de ser simplesmente quem oferece determinado curso e passa a ser quem identifica as competências necessárias e assegura que o conhecimento especializado chegue aos profissionais que dele necessitam.

Da capacitação à gestão do conhecimento

Há ainda uma segunda razão para discutir a existência de estruturas educacionais especializadas nos órgãos de controle: essas organizações não apenas utilizam conhecimento — elas o produzem continuamente.

Uma auditoria produz conhecimento. Uma investigação produz conhecimento. O tratamento de uma denúncia produz conhecimento. A implantação de um programa de integridade, a avaliação de uma política pública, a análise de riscos ou a aplicação de uma nova metodologia também produzem conhecimentos e experiências que podem ser úteis para outros profissionais.

O desafio está em impedir que esse patrimônio permaneça exclusivamente com as pessoas ou equipes diretamente envolvidas.

Jesus e Mourão (2012), ao analisarem o conhecimento organizacional em escolas de governo, trabalham justamente com processos de desenvolvimento do conhecimento a partir da interação entre conhecimentos tácitos e explícitos. Essa perspectiva permite ampliar a compreensão da função de uma escola: além de desenvolver pessoas, ela pode contribuir para transformar experiências individuais em conhecimento organizacional.

Cursos são apenas um dos instrumentos para isso. Trilhas de aprendizagem, publicações, estudos de caso, manuais, comunidades de prática, projetos de pesquisa, ambientes virtuais, bancos de especialistas, seminários e redes de cooperação também podem funcionar como mecanismos de produção e circulação de conhecimento.

Essa dimensão adquire relevância ainda maior quando se considera a configuração sistêmica do controle interno. Quando o órgão central orienta ou apoia uni-

dades setoriais distribuídas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, desenvolver conhecimento deixa de ser uma questão exclusivamente interna. Uma metodologia somente alcança dimensão sistêmica quando chega aos profissionais que deverão aplicá-la; uma boa prática somente fortalece o sistema

quando circula; e uma inovação somente gera aprendizagem organizacional quando ultrapassa a equipe que a produziu.

Nesse contexto, uma escola especializada pode constituir uma das estruturas capazes de fazer essa conexão.

Da escola de cursos ao hub de conhecimento

Talvez esteja justamente aí uma possibilidade de evolução das escolas vinculadas aos órgãos de controle: deixar de serem percebidas exclusivamente como unidades responsáveis pela oferta de capacitações e assumir progressivamente a função de hubs de conhecimento.

Isso não significa abandonar a formação, mas inseri-la em uma arquitetura mais ampla de aprendizagem institucional.

Um hub de conhecimento pode identificar competências críticas, conectar especialistas, sistematizar experiências, estimular a produção intelectual, estabelecer relações com universidades e outras instituições e criar mecanismos para que o conhecimento circule. A escola não precisa deter nem produzir todo o conhecimento. Uma de suas funções estratégicas pode ser justamente **conectar quem sabe com quem precisa saber**.

Essa perspectiva também modifica a forma de avaliar uma escola. Número de cursos, participantes, vagas e horas de capacitação permanecem indicadores importantes, mas não suficientes. É preciso perguntar também se a instituição contribui para desenvolver competências críticas, disseminar metodologias, preservar conhecimento, aproximar uni-

dades, estimular inovação e apoiar os objetivos institucionais.

A experiência da Escola Superior de Controle Interno (ESCI), da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ), permite ilustrar essa concepção ampliada.

Sua atuação vem sendo estruturada a partir da articulação de diferentes instrumentos de desenvolvimento profissional e gestão do conhecimento. As Trilhas de Aprendizagem organizam percursos de desenvolvimento relacionados às áreas e competências do controle interno, enquanto o Plano de Desenvolvimento Profissional Individual (PDPI) busca aproximar as necessidades de desenvolvimento dos servidores das competências requeridas pela organização. A Formação Inicial contribui para inserir novos servidores na realidade institucional e profissional do órgão.

Ao mesmo tempo, outros instrumentos ampliam a atuação para além da capacitação tradicional. O Banco de Talentos permite identificar e mobilizar conhecimentos existentes entre os próprios servidores, que podem atuar não apenas como participantes, mas como produtores e multiplicadores de conhecimento. A Revista Controle em Foco, os projetos de pesquisa e inovação, os encontros técnicos e acadêmicos e outras iniciativas criam espaços

para sistematizar e disseminar experiências e reflexões relacionadas às diferentes áreas do controle interno.

A construção do ESCI Digital, ainda em desenvolvimento, voltado à aprendizagem autoinstrucional, acrescenta a possibilidade de ampliar a escala dessa circulação, enquanto parcerias com universidades, escolas de governo e outras instituições permitem incorporar conhecimentos externos e construir redes de aprendizagem.

Observadas de forma integrada, essas iniciativas ajudam a compreender a ESCI não apenas como uma escola que oferece cursos, mas como um hub de conhecimento do Sistema de Controle Interno: uma estrutura destinada a conectar pessoas, competências, experiências e instituições,

criando condições para que conhecimentos produzidos em diferentes pontos da organização possam circular e contribuir para o desenvolvimento do conjunto.

A experiência não pretende constituir um modelo único a ser reproduzido pelos demais estados. O próprio levantamento apresentado neste artigo demonstra que soluções institucionais precisam considerar as características de cada organização. O caso da ESCI ilustra, entretanto, uma possibilidade: a transformação de uma estrutura educacional especializada em espaço de articulação entre desenvolvimento profissional, gestão do conhecimento, inovação e integração do Sistema de Controle Interno.

Afinal, quem forma o controle?

O levantamento dos estados brasileiros não permite — nem pretende — afirmar que toda Controladoria Geral deva possuir uma escola própria. Também não seria adequado estabelecer relação automática entre existência de escola e maior maturidade institucional. Uma escola formalmente constituída pode limitar sua atuação à organização de cursos, enquanto um órgão sem escola própria pode possuir uma política consistente de desenvolvimento apoiada em sua escola geral de governo e em instituições parceiras.

A questão central parece estar em outro lugar. Organizações de controle interno são intensivas em conhecimento. Sua capacidade de gerar valor depende das competências de seus profissionais e da possibilidade de transformar experiências, metodologias e informações em conhecimento institucional.

O levantamento é importante justamente porque permite conhecer como os estados brasileiros vêm respondendo institucionalmente a esse desafio. Ao revelar diferentes arranjos, abre espaço para uma agenda de reflexão sobre formação, especialização e aprendizagem no âmbito do controle interno.

Escolas gerais de governo têm papel fundamental na profissionalização da Administração Pública. Estruturas especializadas podem complementá-las quando houver necessidade de aprofundamento técnico, produção de conhecimento específico e integração de redes profissionais. Universidades, escolas de outros órgãos e instituições parceiras podem ampliar ainda mais esse ecossistema. Mais do que escolher entre esses atores, o desafio é conectá-los.

Em um ambiente no qual normas, tecnologias, riscos e metodologias se trans-

formam continuamente, aprender é uma capacidade institucional. Para os órgãos de controle interno, isso significa desenvolver mecanismos permanentes para formar pessoas, preservar experiências, produzir conhecimento e fazê-lo circular.

Talvez seja essa a principal reflexão proporcionada pelo retrato dos estados: além de perguntar quem forma o controle, precisamos perguntar quem cuida para que o conhe-

cimento produzido pelo controle se transforme em capacidade de todo o Sistema?

Quando uma escola consegue cumprir esse papel, ela deixa de ser apenas o lugar onde cursos são oferecidos. Torna-se parte da infraestrutura institucional necessária para que o controle interno aprenda, evolua e gere mais valor para a Administração Pública e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

FERRAREZI, Elisabete; TOMACHESKI, João Alberto. **Mapeamento da oferta de capacitação nas escolas de governo no Brasil: gestão da informação para fortalecimento da gestão pública.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, n. 3, p. 287-303, 2010. DOI: 10.21874/rsp.v61i3.51.

JESUS, Anderson Macedo de; MOURÃO, Luciana. **Conhecimento organizacional em escolas de governo: um estudo comparado.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 939-968, jul./ago. 2012. DOI: 10.1590/S0034-76122012000400003.

RANZINI, Milena de Senne; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. **Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 68, n. 2, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v68i2.1004.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília Patta. **As escolas de governo e o desafio da formação dos servidores públicos no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 75, n. 3, p. 557-579, jul./set. 2024. DOI: 10.21874/rsp.v75i3.10068.

Robson Ramos Oliveira

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



DADOS ABERTOS COMO INSTRUMENTO DE INTELIGÊNCIA NO CONTROLE INTERNO

Luiz Flavio Mathias de Mello Moraes

Avaliar a integridade de uma única empresa participante de uma licitação estadual exige, hoje, consultar entre oito e doze sistemas distintos: situação cadastral e quadro societário na Receita Federal, sanções no CEIS e no CNEP, contratos e penalidades no SIGA-RJ, vínculos político-partidários no Tribunal Superior Eleitoral. Nenhuma dessas fontes é sigilosa ou paga. Ainda assim, reuni-las consome horas de trabalho por empresa analisada, o que inviabiliza qualquer cobertura sistemática das contratações do Estado.

Esse descompasso entre disponibilidade e uso é um dos problemas mais subestimados do controle interno brasileiro. Não faltam dados. Falta capacidade de tratá-los em escala.

O país construiu, nos últimos quinze anos, uma das infraestruturas de transparência mais completas do mundo. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) inverteu a lógica do sigilo administrativo e obrigou os sítios oficiais a permitir o acesso automatizado às informações em formatos legíveis por máquina (art. 8º, § 3º, III). O Decreto nº 8.777/2016 instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. A Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) converteu a promoção de

dados abertos em princípio da eficiência pública. A Lei nº 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas.

O Estado do Rio de Janeiro acompanhou esse movimento. A Lei estadual nº 9.128/2020 tornou obrigatória a disponibilização, em formato aberto e estruturado, de todos os dados não protegidos por sigilo. O Decreto nº 48.449/2023 estabeleceu a política de gestão e controle do Programa de Dados Abertos estadual, executado por meio dos Planos de Dados Abertos de cada órgão. A Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) está no centro dessa política, o que faz do uso analítico dos dados públicos uma questão institucional própria.

Todas essas normas partiram do pressuposto de que a publicidade produziria controle por si mesma. Ao avaliar o caso brasileiro, a *Transparency International* chegou a uma conclusão diferente. Disponibilizar dados não basta, sendo necessário desenvolver ferramentas capazes de processar, cruzar e interpretar essas informações de forma sistemática (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017). O diagnóstico permanece atual. Publicamos muito e analisamos pouco.

O valor está no cruzamento

Há uma razão estrutural para essa defasagem. Os ilícitos que o controle precisa identificar são, por natureza, relacionais.

Cartéis em licitações, direcionamento de contratos e uso de empresas de fachada dependem de vínculos entre pessoas físi-

cas e jurídicas que raramente aparecem na consulta a uma base isolada. Sparrow (1991) já sustentava, há mais de três décadas, que a análise de redes é um instrumento adequado para investigar organizações criminosas, porque a informação decisiva reside nas conexões. Já Van Erven, Holanda e Carvalho (2017) demonstraram que bancos de dados orientados a grafos permitem encontrar relações entre empresas a partir de sócios comuns, telefones e endereços coincidentes, expondo a organização de atividades ilícitas em processos licitatórios.

Nenhuma dessas conexões é secreta. O quadro societário da empresa sanciona-

da está publicado. A participação de um mesmo sócio em uma terceira empresa está publicada. A informação que revela o esquema não está escondida em nenhuma base; está dispersa entre várias. O sigilo, nesses casos, é produzido pela fragmentação, e não pela lei.

O raciocínio não se restringe à auditoria de contratações. O mesmo cruzamento que identifica um vínculo suspeito entre licitantes subsidia processos administrativos de responsabilização, qualifica a avaliação dos programas de integridade das contratadas e agrega contexto às denúncias da ouvidoria.

A opção pelas fontes públicas

Restringir-se a dados abertos costuma ser tratado como concessão diante da impossibilidade de acessar bases sigilosas. A breve experiência que acumulei na área de inteligência da CGE-RJ aponta em sentido oposto. Há razões para preferir as fontes públicas mesmo quando outras estão ao alcance.

A primeira é jurídica. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) não alcança informações de pessoas jurídicas e admite o tratamento de dados pessoais pela Administração quando necessário à execução de políticas públicas previstas em lei. Uma solução construída sobre informações já publicadas por determinação legal opera em terreno jurídico firme.

A segunda é institucional. Soluções apoiadas em convênios de compartilhamento de dados sigilosos tendem a ser mais frágeis, porque dependem de renovação, de vontade política e de interlocutores específicos. Dados abertos não dependem de autorização. Estão disponíveis hoje e continuarão disponíveis amanhã, porque sua publicação é obrigação legal. Daí decorre a terceira razão, a replicabilidade. Uma metodologia construída sobre fontes públicas pode ser reproduzida por qualquer órgão de controle do país, o que converte uma iniciativa local em bem compartilhável.

O papel da tecnologia

A tecnologia cumpre, nesse desenho, papel instrumental. Bancos de dados orien-

tados a grafos percorrem cadeias de relacionamento em vários níveis e revelam

vínculos indiretos que consultas tabulares não alcançam. Modelos de linguagem leem e classificam volumes documentais que excedem a capacidade humana de leitura integral, como os editais, atas, pareceres e propostas de um único processo licitatório.

Órgãos federais já percorrem esse caminho. O CGU-Insight integra modelos de linguagem ao fluxo de auditoria interna da Controladoria-Geral da União, com ancoragem obrigatória em documentos-fonte (ROCHA; CORREA, 2025), e o ChatTCU apoia a consulta à jurisprudência no Tribu-

nal de Contas da União (LOUREIRO, 2025). O traço comum é o rigor na ancoragem factual. Em auditoria, um alerta baseado em informação fabricada pelo modelo é pior do que a ausência de alerta, porque compromete a credibilidade do trabalho.

A régua adequada para avaliar essas ferramentas, portanto, é a priorização. O produto útil de uma varredura automatizada é uma fila ordenada de processos que merecem atenção humana, e não um veredito sobre a idoneidade de quem quer que seja. A decisão permanece com o auditor.

Da publicação ao uso

Se os dados estão disponíveis e a tecnologia está madura, por que o avanço é lento? Parte da resposta está em obstáculos concretos, que pouco têm a ver com disposição institucional.

A qualidade das bases públicas é heterogênea, e parte delas apresenta lacunas de cobertura e inconsistências de formato. A ausência de identificadores comuns entre bases limita cruzamentos, sobretudo quando se pretende relacionar agentes públicos e sócios de empresas contratadas. São problemas de governança de dados, e sua solução é normativa e organizacional antes de ser tecnológica.

Há também a questão da continuidade. Ferramentas de inteligência artificial aplicadas ao controle exigem contratação institucional de serviços de modelos de linguagem, com previsibilidade orçamentária. Arranjos improvisados sustentam provas de conceito, mas não sustentam política pública.

E há a dimensão formativa. Interpretar uma visualização em grafo, ler criticamente um resultado produzido por inteligência artifi-

cial e conhecer as limitações de cada fonte são competências que a área de controle ainda está constituindo, e que não constavam do edital do concurso da maior parte de nós. Formá-las é responsabilidade institucional, e escolas de governo como a ESCI ocupam posição central nesse esforço.

Não é esse, contudo, o quadro na CGE-RJ. O órgão coordena o Programa de Dados Abertos estadual, publicou seu próprio Plano de Dados Abertos e instituiu comitê próprio para a gestão desses dados. No campo da governança de dados, a Plataforma ATENA, desenvolvida pela Controladoria, integra em uma única estrutura bases institucionais antes dispersas e fornece subsídios para decisões mais ágeis e mais bem fundamentadas. O cenário descrito neste artigo é o do sistema de controle como um todo, e nele o órgão se destaca.

Os dados abertos foram concebidos como instrumento de controle social. Funcionam igualmente bem como instrumento de controle institucional. O Estado que publica seus próprios dados por obrigação legal e não os utiliza analiticamente deixa de apro-

veitar um ativo que ele mesmo produziu e financiou. Enquanto isso, o auditor segue abrindo doze abas do navegador para avaliar uma única empresa. A modernização do

controle interno não depende de acesso privilegiado à informação, mas da decisão de usar aquilo que já está publicado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Lei do Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

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

LOUREIRO, Tibério Cesar Jocundo. **Inteligência artificial generativa na auditoria governamental: estudo de caso do ChatTCU no Tribunal de Contas da União**. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 48.449, de 4 de abril de 2023**. Política de Gestão e Controle do Programa de Dados Abertos. Alterado pelo Decreto nº 49.097, de 20 de maio de 2024. Rio de Janeiro, 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 9.128, de 11 de dezembro de 2020**. Transformação digital dos serviços públicos do Poder Executivo estadual. Rio de Janeiro, 2020.

ROCHA, André Luiz Monteiro da; CORREA, Tatiana Popia. **CGU-Insight: inteligência artificial a serviço da auditoria interna**. *Cadernos Técnicos da CGU*, Brasília, DF, v. 6, 2025.

SPARROW, Malcolm K. **The application of network analysis to criminal intelligence**. *Social Networks*, Amsterdam, v. 13, n. 3, p. 251-274, 1991.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Open data and the fight against corruption in Brazil**. Berlim: Transparency International, 2017.

VAN ERVEN, Gustavo C. G.; HOLANDA, Maristela; CARVALHO, Rommel. **Detecting evidence of fraud in the Brazilian government using graph databases**. In: *Recent Advances in Information Systems and Technologies*. Cham: Springer, 2017. p. 464-473.

Luiz Flavio Mathias de Mello Moraes

Auditor do Estado; Subsecretário Adjunto de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGE-RJ); Mestre em Economia e Doutorando em Economia e Finanças (FGV EPGE)



DETECÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÕES: DISTINÇÕES ENTRE A ATUAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO, DE CONTROLE INTERNO E DO AUDITOR

Ericka Santos Carlos Machado

A prevenção e a detecção de fraudes em procedimentos licitatórios constituem responsabilidade compartilhada entre diferentes atores da governança pública. A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 169, ao tratar do controle das contratações, inspira-se no modelo das três linhas de defesa concebido pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*. Em que pese a expressão ter sido atualizada pelo IIA para modelo das três linhas, a expressão antiga foi mantida pela Lei Federal e a ideia adaptada à realidade da Administração Pública.

A primeira linha de defesa é exercida pelos agentes públicos que atuam na estrutura de governança da entidade. Já a segunda linha é integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno. Por último, a terceira linha de defesa é composta pelo órgão central de controle interno da Administração e pelos Tribunais de Contas.

Fazendo um recorte específico que envolve a fase externa da licitação, três figuras que se destacam: o agente de contratação, o servidor responsável pelo controle interno e o auditor público. É possível observar que, embora todos possam identificar irregularidades, suas atribuições, objetivos e perspectivas de atuação são distintos e complementares.

O agente de contratação é aquele que, conforme art. 8º da Lei Federal nº 14.133/21, é competente para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades ne-

cessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Seu papel primordial está na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração dentro de prazo compatível para viabilizar a contratação de modo a atender a necessidade pública.

Considerado um agente da primeira linha de defesa, segundo o art. 169 da Lei, acompanha diretamente todas as etapas da disputa, analisa documentos de habilitação, propostas e manifestações dos licitantes.

Por isso mesmo, frequentemente é o primeiro agente capaz de perceber indícios de fraude, seja por meio do uso de ferramentas digitais: como Portal de Transparência, SICAF, PNCP e recursos de georreferenciamento, seja pela própria experiência profissional, que lhe permite detectar comportamentos atípicos entre licitantes e possíveis práticas anticompetitivas.

Todavia, não se pode exigir que esse agente realize uma investigação aprofundada. Sua atuação possui caráter eminentemente operacional e imediato, voltado à finalidade do procedimento licitatório, ou seja, à assinatura do contrato.

O agente de contratação trabalha com a documentação apresentada e efetua diligências que estão ao seu alcance. Possui acesso limitado a bases de dados abertas e não possui conhecimento investigativo. Além disso, na maioria das vezes, trabalha sob pressão para evitar a descontinuidade da prestação de serviços.

Dessa maneira, no caso de verificação de indícios de irregularidade, o agente de contratação deve inabilitar o licitante envolvido e propor à autoridade competente a abertura de procedimento administrativo sancionatório, nos moldes previstos na Lei nº 14.133/2021.

De modo diverso, atua o agente responsável pelo controle interno da entidade. Tal ator tem como função principal auxiliar a Alta Administração no alcance dos objetivos institucionais.

Cabe ao controle interno supervisionar a conformidade da atuação dos atores da primeira linha, fornecendo orientação e monitoramento. Possui um olhar mais amplo que o agente de contratação. Sua atuação não se restringe a evitar fraudes apenas na fase licitatória, mas se estende a todo o fluxo do processo de contratação: do planejamento ao pagamento.

O Controle Interno possui conhecimento de método investigativo, é capaz de reunir evidências adicionais, confirmar ou afastar suspeitas e identificar esquemas fraudulentos que dificilmente seriam detectados apenas pela análise documental realizada pelo agente de contratação durante uma licitação.

No caso de constatação de fraudes, deve alertar a Alta Administração, sugerindo a instauração de processo administrativo de responsabilização, conforme previsto na Lei Anticorrupção.

Por fim, a terceira linha de defesa é exercida pelo auditor público, que exerce função no órgão central da controladoria, conforme definido no inciso III do art. 169 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por possuir visão sistêmica e independência em relação à entidade, tem a possibilidade de avaliar padrões de com-

portamento que extrapolam um único processo de contratação.

Sua análise não se restringe apenas aos elementos disponíveis durante a sessão pública, mas incorpora técnicas de auditoria, cruzamento de bases de dados, análise de redes de relacionamento entre sócios, avaliação de histórico de fornecedores e identificação de padrões incompatíveis com a rotina das compras públicas em diferentes instituições.

Essa abordagem, de viés mais estratégico, confere maior robustez à avaliação dos indícios inicialmente percebidos pelos agentes da contratação e do controle interno da entidade, o que possibilita a imposição de sanções aos licitantes, seja pela incidência da Lei de Licitações e Contratos, seja pela Lei Anticorrupção.

Deve-se acrescentar que os papéis do controle interno e da auditoria não se limitam à atuação a posteriori. Muitas vezes, a fraude se mostra sofisticada e consegue ultrapassar a primeira linha de defesa.

Nesse caso, a atuação tempestiva do controle interno e da auditoria possibilita interromper pagamentos indevidos, recomendar medidas corretivas e evitar prejuízos ao erário, agregando valor à gestão pública e fortalecendo a governança das contratações.

A atuação conjunta do agente de contratação, do controle interno e do auditor público deve ser compreendida como complementar.

Enquanto o agente de contratação representa a primeira barreira de identificação de indícios de irregularidades durante a condução da licitação, o controle interno atua em apoio a ele e o auditor aprofunda a investigação.

Assim, a prevenção de fraudes se fortalece pela adequada distribuição de competências entre todos os vários atores da governança.

REFERÊNCIAS:

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

SILVA, Rodrigo Nascimento. Controle, Governança e Institucionalidade: As Três Linhas de Defesa da Integridade nas Contratações Públicas como Pilar da Nova Arquitetura Jurídica da Lei nº 14.133/2021. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/07/Controle-Governanca-e-Institucionalidade.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2026.

Ericka Santos Carlos Machado

Auditora do Estado da CGE-RJ
Especialista em Gestão de Compras Públicas (UEPG)



PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: EVOLUÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E PERSPECTIVAS NO CONTROLE

Lílian Lima Alves

A prescrição é um instituto jurídico destinado a limitar temporalmente o exercício de pretensões estatais, impedindo que os processos se perpetuem indefinidamente. No âmbito da Administração Pública, sua aplicação sempre foi objeto de controvérsia, especialmente nos processos de controle externo conduzidos pelos Tribunais de Contas, cuja natureza híbrida – fiscalizatória, sancionatória e ressarcitória – desafia classificações tradicionais.

Por longos anos, prevaleceu a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, extraída de uma interpretação extensiva do art. 37, § 5º, da

Constituição Federal. Contudo, a prescrição intercorrente – caracterizada pela perda da pretensão punitiva e ressarcitória durante o curso do processo em razão de paralisação injustificada – ganhou relevância com a constitucionalização do processo administrativo e com a imposição dos princípios da razoável duração do processo e da segurança jurídica. Este artigo examina a evolução desse instituto, destacando as decisões históricas do Supremo Tribunal Federal – STF, a virada jurisprudencial do Tribunal de Contas da União – TCU e as diretrizes das entidades do sistema de controle externo.

Origem da Prescrição Intercorrente na Administração Pública

A incorporação da prescrição intercorrente ao processo administrativo brasileiro tem como marco legislativo a Lei nº 9.873/1999, que estabeleceu o prazo prescricional quinquenal para a ação punitiva da Administração Pública Federal e previu expressamente a prescrição intercorrente caso o processo permaneça paralisado por mais de três anos sem movimentação útil.

Embora a lei se destinasse originalmente ao exercício do poder de polícia da Administração Federal direta e indireta, ela inaugurou um paradigma: o reconhecimento de que o Estado está sujeito à duração razoável do processo, princípio alçado ao nível constitucional pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (art. 5º, LXXVIII, da CF).

O Posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) como Indutor da Mudança

A resistência histórica dos Tribunais de Contas em aplicar a prescrição intercor-

rente fundava-se na suposta imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da CF. O

STF, contudo, desconstruiu essa premissa e fixou balizas rigorosas para o exercício do controle externo:

1. **Tema 899 da Repercussão Geral (RE 636.886):** O STF fixou a tese de que *“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”*. O Supremo assentou que a exceção da imprescritibilidade se restringe a atos dolosos de improbidade administrativa reconhecidos pelo Poder Judiciário, sujeitando os processos de tomada de contas aos prazos prescricionais legais.

2. **ADI 5509 (Estado de Minas Gerais):** O Plenário do STF reconheceu a constitucionalidade da fixação de prazos prescricionais (incluindo a prescrição intercorrente) nas leis orgânicas e regulamentos dos Tribunais de Contas. O STF reafirmou que a inexistência de prazo limite viola os princípios da segurança jurídica, do devido processo legal e da ampla defesa, pois impede o administrado de produzir provas defensivas após longos períodos de inércia estatal.

Esses julgamentos do STF forçaram a revisão de entendimentos consolidados nos Tribunais de Contas em todo o país.

Evolução Jurisprudencial e Normativa no Tribunal de Contas da União

Impulsionado pelos precedentes vinculantes do STF, o TCU iniciou uma transição gradual que culminou na completa pacificação do tema no órgão:

- **Fase de Transição (Acórdãos nº 1.441/2016 e nº 2.225/2019 – Plenário):** Inicialmente restrito ao poder sancionatório, o TCU passou a admitir a incidência da Lei nº 9.873/1999 às Tomadas de Contas Especiais, reconhecendo a ocorrência de prescrição quando verificada a inércia injustificada da instrução processual.
- **Pacificação Normativa – Resolução TCU nº 344/2022:** Diante do fixado pelo STF no Tema 899, o TCU aprovou a Resolução nº 344/2022, adotando integralmente os ditames da Lei nº 9.873/1999 para regular a prescrição

das pretensões punitiva e ressarcitória. Ficou estabelecido:

1. Prazo geral de prescrição principal de **5 anos**;
 2. Prazo de **prescrição intercorrente de 3 anos**, caso o processo fique paralisado pendente de julgamento ou despacho;
 3. Marcos interruptivos objetivos e critérios para contagem inicial.
- **Ajustes Regulamentares – Resolução TCU nº 367/2024:** Alterou dispositivos da Resolução nº 344/2022 para aperfeiçoar pontos sobre o trânsito em julgado, execução, causas de interrupção e prazos de apuração externa, fortalecendo a uniformidade procedimental.

A Prescrição Intercorrente na Visão da Atricon

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) assumiu um papel estratégico na harmonização dessas diretrizes nos Tribunais de Contas estaduais e municipais:

- **Marco de Medição de Desempenho (MMDTC):** Resoluções Atricon nº 01/2011 e nº 03/2014 estabeleceram critérios de eficiência e gestão do acervo processual.
- **Nota Recomendatória ATRICON/IRB/CNPTC/ABRACOM nº 02/2023:** Documento orientativo que exortou todos os Tribunais de Contas estaduais e municipais a adequarem seus

regulamentos às teses do STF (Tema 899 e ADI 5509) e ao modelo adotado pela Resolução TCU nº 344/2022. A nota recomenda:

1. Regulamentação expressa da prescrição ordinária e intercorrente nos regimentos internos;
2. Implementação de alertas eletrônicos automáticos para paralisações processuais superiores a 3 anos;
3. Reconhecimento de que a duração indefinida de processos compromete a segurança jurídica e a eficiência da gestão pública.

Integração com a Lei Complementar nº 220/2024

A edição da Lei Complementar nº 220, de 17 de julho de 2024, trouxe uniformização legislativa ao estabelecer normas gerais para os Tribunais de Contas de todo o país.

3. Conferiu segurança jurídica vinculante para que as Cortes estaduais e municipais declarem a extinção de processos paralisados.

O art. 5º, § 1º, da referida LC dispõe:

“Os processos de controle externo devem observar a duração razoável, sendo vedada a paralisação injustificada que comprometa a segurança jurídica ou a efetividade da jurisdição de contas.”

Com isso, o legislador complementar:

1. Positivou expressamente o fundamento constitucional da prescrição intercorrente para todo o sistema do controle externo;
2. Chancelou a orientação firmada pelo STF e pela Atricon;

Discussão

A consolidação da prescrição intercorrente no âmbito do controle externo atende aos ditames do Estado Democrático de Direito. Por um lado, preserva-se o interesse público na apuração do correto emprego das verbas públicas; por outro, impõem-se limites temporais ao poder punitivo e ressarcitório do Estado, garantindo aos gestores públicos que não fiquem sujeitos a apurações perpétuas.

A sintonia promovida pelo **STF** (Tema 899 e ADI 5509), acolhida e normatizada pelo **TCU** (Resoluções 344/2022 e 367/2024), difundida pela **Atricon** e positivada pela **LC**

nº 220/2024 encerra décadas de incertezas. O grande desafio consiste na completa simetria dos Tribunais de Contas subnacionais e dos órgãos de controle interno,

assegurando sistemas informatizados de controle de prazos e fluxos processuais operacionais que evitem a impunidade por inércia e zelem pelo contraditório efetivo.

REFERÊNCIAS

ATRICON. Resolução nº 01, de 2011. Institui o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas. Brasília, 2011.

ATRICON. Resolução nº 03, de 2014. Atualiza o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas. Brasília, 2014.

ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM. Nota Recomendatória nº 02/2023. Brasília, 2023.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 17 de julho de 2024. Estabelece normas gerais para os Tribunais de Contas.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5509/MG**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 03/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 636886/AL (Tema 899 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 17/04/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 344**, de 11 de outubro de 2022. Regulamenta a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 367**, de 13 de março de 2024. Altera a Resolução TCU nº 344/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.441/2016 – Plenário. Brasília, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.225/2019 – Plenário. Brasília, 2019.

Lílian Lima Alves

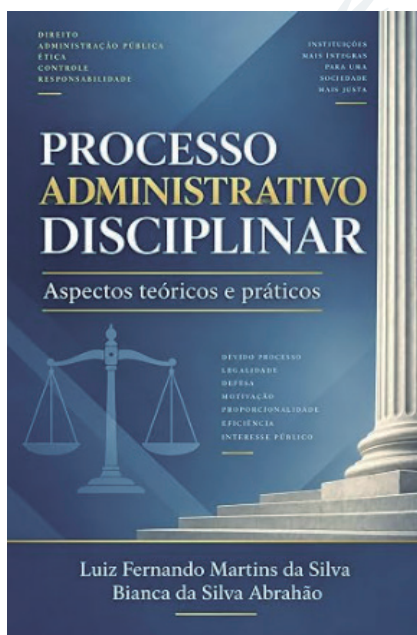
Auditadora do Estado. CGE-RJ. Mestre em Controladoria e Gestão Pública/Uerj



RESENHA

O PROCESSO DISCIPLINAR ENTRE PODER E GARANTIA: UMA LEITURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

SILVA, Luiz Fernando Martins da; ABRAHÃO, Bianca da Silva. *Processo Administrativo Disciplinar: Poder, Acusação e Defesa na Administração Pública – Constituição, Direitos Humanos, Direito Administrativo Sancionador e o Sistema do Estado do Rio de Janeiro*. 1. ed. 2026. 184 p. Vide: <https://a.co/d/OeCHgYxW>



O processo administrativo disciplinar (PAD) costuma ser apresentado a partir de suas etapas: instauração, instrução, indiciamento, defesa, relatório e julgamento. Essa descrição é necessária, mas diz pouco sobre o problema que existe por trás do procedimento. No PAD, a Administração investiga uma possível infração praticada por quem mantém ou manteve com ela vínculo funcional e pode, ao final, impor consequências que atingem carreira, remuneração, reputação e permanência no serviço público. Por isso, conhecer a sequência dos atos não basta. É preciso saber em que condições o Estado pode passar da suspeita à responsabilização.

É nessa direção que Luiz Fernando Martins da Silva e Bianca da Silva Abrahão organizam *Processo Administrativo Disciplinar: Poder, Acusação e Defesa na Administração Pública*. O livro trata o PAD simultaneamente como instrumento de responsabilização e como procedimento sujeito às garantias constitucionais. Essa formulação não pretende negar o poder disciplinar. Ao contrário, parte da necessidade de apuração das infrações administrativas, mas recusa a ideia de que o interesse público possa dispensar a demonstração da responsabilidade pessoal, o contraditório, a defesa e a motivação da decisão.

A primeira parte recupera a formação do Direito Disciplinar brasileiro e procura identificar quanto das categorias construídas em períodos anteriores permanece compatível com a ordem constitucional de 1988. O diálogo com a doutrina administrativa clássica não é separado da literatura que se dedicou mais diretamente ao processo disciplinar. Nesse segundo grupo aparecem, entre outros, Léo da Silva Alves, José Armando da Costa e Antonio Carlos Alencar Carvalho, cujos trabalhos são relacionados a questões como sindicância, acusação, defesa, produção da prova, relatório, julgamento e sanção. Os autores deixam claro que essa literatura é utilizada criticamente e sem transportar automaticamente soluções construídas para o regime federal para outros estatutos.

A presença de Léo da Silva Alves e José Armando da Costa é particularmente adequada porque ambos pertencem a uma tradição preocupada com os problemas concretos do processo disciplinar. A produção de Alves sobre prova e procedimento e os estudos de José Armando da Costa sobre a estrutura do Direito Disciplinar permitem colocar a discussão mais perto do que efetivamente ocorre durante a apuração administrativa. O livro de Silva e Abrahão parte desse acervo, mas desloca algumas questões para o ambiente constitucional e para o debate contemporâneo do Direito Administrativo Sancionador.

Esse deslocamento aparece, por exemplo, na maneira de tratar a prova. A busca da verdade não é tomada como autorização abstrata para qualquer atividade instrutória. Importam procedência, integridade, possibilidade de contestação e relação da prova com a imputação. A responsabilidade, por sua vez, não é deduzida simplesmente da posição ocupada pelo servidor. A existência de função de chefia pode produzir deveres específicos, mas não substitui a necessidade de demonstrar a conduta que se pretende sancionar.

O mesmo raciocínio orienta a leitura da jurisprudência. Em vez de reunir ementas favoráveis ou desfavoráveis, o livro procura saber qual questão jurídica o precedente efetivamente resolveu. Essa cautela é especialmente necessária em matéria disciplinar porque muitas decisões do STF e do STJ resultam da aplicação de dispositivos próprios da Lei nº 8.112/1990. Um precedente federal pode ser relevante para compreender contraditório, proporcionalidade ou controle judicial e, ainda assim, não fornecer a regra aplicável a determinado processo estadual. O próprio livro adverte que a utilização de jurisprudência deve considerar o ente, o vínculo funcional e a norma interpretada antes de se concluir pela identidade entre casos.

É no tratamento do Estado do Rio de Janeiro que essa preocupação ganha maior consequência prática. O livro dedica um capítulo próprio ao regime fluminense e não o examina apenas como adaptação da legislação federal. O ponto de partida continua sendo o Decreto-Lei nº 220/1975 e o Decreto nº 2.479/1979, mas esses diplomas são colocados em relação com a Constituição de 1988, a legislação estadual posterior e a atual organização da atividade correcional. A premissa é simples: uma norma antiga pode continuar vigente sem que a estrutura administrativa na qual surgiu tenha permanecido inalterada.

Essa opção permite discutir problemas que interessam diretamente à atuação no Estado: quando o PAD é obrigatório, em que situações a sindicância pode ser dispensada, como se deve compreender a competência depois das reorganizações administrativas, qual o papel das comissões permanentes, em que momento ocorre a defesa formal e como devem ser lidas as normas estaduais sobre prescrição, julgamento e revisão. A análise alcança ainda orientações e enunciados da PGE-RJ, o Termo de Ajustamento de Conduta e mudanças recentes na infraestrutura correcional.

Essa parte pode ser particularmente útil porque o Direito Disciplinar fluminense combina legislação anterior à Constituição com sucessivas alterações institucionais. O problema não se resolve ignorando os textos de 1975 e 1979, nem aplicando-os como se o Poder Executivo estadual ainda tivesse a estrutura existente quando foram editados. O livro propõe uma leitura por camadas: identificar o vínculo funcional, localizar as normas que o regem, verificar a competência atual, reconstruir a tramitação e, somente depois, buscar na jurisprudência a resposta para a questão jurídica encontrada.

A discussão sobre o Estado do Rio de Janeiro talvez seja também a parte mais ex-

posta ao tempo. Leis estatutárias podem permanecer durante décadas; estruturas administrativas, atos de delegação, orientações de procuradorias e sistemas de tramitação mudam mais rapidamente. Uma obra que escolhe tratar dessas questões terá de conviver com a necessidade de atualização. Não se trata propriamente de defeito, mas de consequência do nível de aproximação com a prática administrativa que os autores decidiram assumir.

Há ainda uma aproximação com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Os parâmetros internacionais aparecem associados a problemas concretos do processo sancionador, como conhecimento adequado da acusação, possibilidade de defesa, previsibilidade da norma aplicada e efetividade do controle. O próprio texto evita transformar a referência internacional em ornamento: sua utilização é proposta quando contribui para explicar uma violação identificável no procedimento nacional.

A parte prática segue lógica semelhante. Em lugar de oferecer somente modelos de peças, o livro propõe um método para desmontar a imputação. A relação fato-prova-norma-defesa obriga a perguntar o que exatamente se atribui ao servidor, qual prova sustenta a afirmação, que dispositivo transforma a conduta em infração e onde está a resposta capaz de atingir um desses elementos.

A consequência é simples, embora muitas vezes negligenciada. A demonstração de um fato não prova necessariamente autoria; autoria não resolve por si a culpabilidade; conduta documentada pode não corresponder ao enquadramento adotado; e a existência de responsabilidade não torna indiferente a individualização da sanção. A matriz final de auditoria retoma essas questões e acrescenta competência, composição da comissão, prescrição, correlação, motivação e revisão.

A extensão temática do livro impõe alguma disciplina ao leitor. História do Direito Administrativo, teoria constitucional, jurisprudência, Direito Sancionador, sistema interamericano, prática defensiva e regime estadual não interessarão igualmente a todos. Há momentos em que o estudo do Rio de Janeiro praticamente adquire autonomia dentro da obra. Isso pode dificultar uma leitura exclusivamente linear, mas também favorece a consulta por problemas.

Não parece adequado, por isso, apresentar o livro como substituto dos trabalhos que formaram a bibliografia brasileira sobre Direito Disciplinar. A presença de Léo da Silva Alves, José Armando da Costa, Antonio Carlos Alencar Carvalho e outros autores demonstra justamente a existência dessa tradição. O interesse de Processo Administrativo Disciplinar está em participar dela a partir de questões que ganharam maior peso com a constitucionalização do Direito Administrativo e, especialmente, em examinar como essas questões se apresentam num regime estadual concreto.

Sua utilidade talvez esteja menos na tentativa de oferecer uma resposta geral para cada controvérsia do PAD do que no método que propõe para examiná-las. No Estado do Rio de Janeiro, isso significa trabalhar simultaneamente com legislação antiga, Constituição, reorganizações administrativas, orientações institucionais e prática correccional atual. É um campo no qual fórmulas prontas costumam ser pouco seguras.

A obra entra, assim, numa bibliografia já formada sem a pretensão de recomencá-la. O que ela oferece de próprio deverá ser aferido pelo uso: pela capacidade de ajudar o pesquisador a compreender a transformação constitucional do poder disciplinar e, sobretudo, de auxiliar quem atua concretamente no sistema fluminense a distinguir norma vigente, prática administrativa, precedente aplicável e garantia efetivamente envolvida.

Luiz Fernando Martins da Silva

Advogado, Prof. Direito Constitucional (aposentado),
Escritor e Pesquisador. Pós Graduado em Direito
(OABRJ/UFRJ e PPGR BENNETT)



Bianca da Silva Abrahão

Servidora Pública, Advogada, Mestre em Controladoria
e Gestão Pública (FAF/UERJ), Pesquisadora, Vogal de
Comissão CGE/RJ





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

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

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

ESCI