

controle

EM PAUTA



CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
VOLUME 2 • Nº2 • 2025

controle

EM

PAUTA

São Paulo - Vol 2, Nº2 - dezembro 2025

DANIEL FALCÃO

Controlador Geral do Município

THALITA ABDALA ARIS

Chefe de Gabinete

BEATRIZ CHAVES DIAS

Coordenadora de Promoção da Integridade e Boas Práticas

LUIS FERNANDO DE PAIVA BARACHO CARDOSO

Diretor do Centro de Formação em Controle Interno

Revista Controle em Pauta / CFCI - CGM-SP

<https://www.controleempauta.prefeitura.sp.gov.br/>

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Endereço: Viaduto do Chá, 15 - 10º - Centro Histórico
de São Paulo, São Paulo - SP, 01020-900

Telefone: (11) 3113-8234

https://prefeitura.sp.gov.br/web/controladoria_geral

SOBRE A REVISTA

A Revista Controle em Pauta é uma publicação técnico-científica eletrônica, coordenada e editada pela Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) e gerenciada pelo Centro de Formação em Controle Interno (CFCI). Recebe, em caráter de fluxo contínuo, artigos técnicos e científicos, entrevistas, resenhas e traduções cujos temas sejam relacionados a Controladoria, Controle Interno, Administração e Direito Público, Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Promoção da Integridade, Ética bem como assuntos multidisciplinares que sejam de interesse de agentes públicos e da sociedade civil.

EQUIPE EDITORIAL

Editor-Chefe Daniel Falcão

Editor-Adjunto Luis Fernando de Paiva Baracho Cardoso

Editor-Adjunto Wagner Luiz Taques da Rocha

Assistente Editorial Mariana Peixoto Alves

COMITÊ DE POLÍTICA EDITORIAL

Barbarah da Silva Dantas • Auditora Municipal de Controle Interno

Beatriz Chaves Dias • Coordenadora de Promoção da Integridade e Boas Práticas

Debora Kerwald Pereira Da Silva • Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

Glaucia Bellei Neix • Coordenadora Designada de Defesa do Usuário do Serviço Público

Jardel Soares Fernandes • Diretor do Programa de Integridade e Boas Práticas

Liliane Aparecida Carrillo Da Silva • Diretora da Divisão de Transaparência Passiva

Marcus Vinícius Marins • Coordenador de Proteção de Dados

Maria Lumena Balaben Sampaio • Ouvidora Geral do Município

Thalita Abdala Aris • Chefe de Gabinete

Wagner Gomes Salomão • Coordenador de Promoção e Defesa de Direitos Humanos

CONSELHO CIENTÍFICO

Ana Claudia Santano • Transparência Eleitoral Brasil

Artur de Brito Gueiros Souza • Fundação Getúlio Vargas

Bruno Wilhelm Speck • Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP

Diogo Rais • Universidade Presbiteriana Mackenzie

Eduardo Tuma • Presidente do Tribunal de Contas Municipal

Ester Gammardella Rizzi • Escola de Artes e Ciências Humanas - USP

Fernando Coelho • Escola de Artes e Ciências Humanas - USP
Guilherme Adolfo dos Santos Mendes • Faculdade de Direito da USP Ribeirão Preto
Juliana Bonacorsi de Palma • Fundação Getúlio Vargas
Juliana Rodrigues Freitas • Centro Universitário do Estado do Pará
Laura Machado Muller • Insper
Lenin dos Santos Pires • Universidade Federal Fluminense
Ligia Maura • Fundação Getúlio Vargas
Luciana de Oliveira Ramos • Fundação Getúlio Vargas
Marcela Arruda • Secretaria Municipal de Gestão
Marilda de Paula Silveira • Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Raquel Lima Scalcon • Fundação Getúlio Vargas
Regina Silvia V. Monteiro Pacheco • Fundação Getúlio Vargas
Ricardo Ezequiel Torres • Tribunal de Contas Municipal
Rubens Beçak • Universidade de São Paulo
Thiago Marrara • Faculdade de Direito da USP Ribeirão Preto
Úrsula Dias Peres • Escola de Artes e Ciências Humanas - USP
Vânia Siciliano Aieta • Universidade Estadual do Rio de Janeiro

SUPORTE TÉCNICO

Roberta Guimarães Forster
Roberto Borges Silva

ESTAGIÁRIAS

Ana Lídia Oliveira dos Santos
Bianca Santana Fontes
Jayne Matias da Silva
Yasmin Dias da Silva

DIAGRAMAÇÃO

Mariana Peixoto Alves



ÍNDICE

APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO ESPECIAL: 10 ANOS DA CARREIRA DE AUDITOR MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO • 7

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

A ASSINATURA MANUSCRITA COMO DADO COMPORTAMENTAL À LUZ DA LGPD NA GESTÃO DOCUMENTAL DOS PROCESSOS PÚBLICOS E PRIVADOS • 11

Mirna Schneider Braziolli de Oliveira

Cristiane da Silva Oliveira

CONTROLE INTERNO E GOVERNANÇA: UM NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO • 25

Patrícia Ribeiro Pereira

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTRUTURAÇÃO, NORMATIVIDADE E INTEGRAÇÃO À GOVERNANÇA • 37

Roberta Nunes Simonato Piccinin

EFICIÊNCIA DOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDO DE CASO EM LIMEIRA/SP • 56

Johan Hendrik Poker Junior

Pedro Felipe Jacyntho dos Santos

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: INTEGRANDO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO • 74

Cintia Macedo Nunes

O ÍNDICE DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO • 94

Luís Felipe Nogueira Giacomello

A CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE EM PROTEÇÃO DÉ DADOS PESSOAIS • 113

Fábio Fernandes Libonati

Thiago Ryuichi Hirata

APRESENTAÇÃO À EDIÇÃO ESPECIAL

10 ANOS DA CARREIRA DE AUDITOR MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

É com grande honra e satisfação que, como Controlador Geral do Município de São Paulo e Presidente do Comitê de Política Editorial, apresento esta edição comemorativa dedicada à primeira década da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI). Esta publicação marca não apenas uma data simbólica, mas também um momento de reflexão sobre a importância do controle interno na consolidação de uma administração pública mais eficiente, transparente e íntegra.

Os fundamentos do Controle Interno são um dos pilares fundamentais da boa governança, pois asseguram princípios essenciais à aplicação dos recursos públicos. Na Prefeitura de São Paulo, esse sistema tem se afirmado como um instrumento indispensável de gestão e como elemento essencial para o fortalecimento da confiança social nas instituições municipais.

O jurista Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, consolidou a interpretação dos princípios que regem a Administração Pública, consagrados no artigo 37 da Constituição de 1988: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios que orientam toda a atuação administrativa e constituem os alicerces do regime jurídico da Administração Pública brasileira.

O princípio da legalidade determina que o administrador público deve agir sempre conforme a lei e em prol

do interesse público. Isso significa que não há espaço para os desejos e conveniências pessoais: o agente público está vinculado ao que a norma estabelece. Com fundamento ético imprescindível, o bem comum deve prevalecer sobre os interesses individuais. Como explica Hely Lopes Meirelles:

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2020, p. 85).

A Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) atua, em grande medida, como guardião desse princípio, ao zelar pelo cumprimento das normas e pela observância da legalidade nos atos administrativos, fortalecendo a segurança jurídica e a integridade da gestão municipal.

O princípio da imparcialidade decorre diretamente da legalidade e tem por objetivo assegurar que todo agente público atue em nome do Estado e não em causa própria. No âmbito municipal, a imparcialidade se concretiza por meio de processos e procedimentos técnicos, imparciais e transparentes - diretrizes que orientam as atividades da Controladoria, garantindo igualdade de tratamento e neutralidade institucional em todas as esferas do controle interno.

O princípio da moralidade impõe que o agente público atue com hones-

tidade, integridade, probidade e lealdade institucional, em conformidade não apenas com a lei, mas também com os valores morais e sociais que regem a convivência pública. Ele vai além do cumprimento formal da norma e envolve a boa-fé e o respeito aos fins públicos. A CGM-SP expressa esse princípio por meio da promoção da ética pública e da integridade institucional, difundindo práticas preventivas e educativas que fortalecem a confiança social e a cultura de probidade na administração.

O princípio da publicidade assegura a transparência na gestão pública e possui caráter democrático e fiscalizador. Ele impõe o dever de dar ampla divulgação aos atos, contratos e decisões administrativas, permitindo que a sociedade acompanhe, fiscalize e participe das ações do Estado. A publicidade é, portanto, condição de eficácia e de validade dos atos públicos, assegurando efetivação da cidadania e o fortalecimento do controle social. Mais do que divulgar informações, é necessário comunicá-las de forma clara, acessível e compreensível; tarefa que a CGM-SP faz com excelência por meio de iniciativas de transparência ativa, educação cidadã e ouvidoria pública.

O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece o dever de alcançar o melhor resultado possível com os meios disponíveis. Para Meirelles, trata-se de um princípio que exige da administração uma atuação voltada à produtividade, qualidade e racionalidade, buscando o máximo desempenho com o mínimo de recursos. A eficiência é o elo entre o dever de le-

galidade e a obrigação de resultados, expressando uma Administração moderna, voltada a metas e comprometida com o interesse público.

Essa concepção de eficiência se conecta diretamente à atuação da Controladoria Geral do Município de São Paulo, que tem se destacado pela implementação de práticas de controle e governança inovadoras, voltadas à melhoria contínua dos serviços públicos. A recente indicação da CGM-SP como finalista do Prêmio Hely Lopes Meirelles 2025¹, simboliza o reconhecimento nacional de sua contribuição para uma Administração Pública cada vez mais eficiente, ética e transparente - exatamente como defendeu o jurista que deu nome à premiação.

Inspirado nos princípios do art. 37 da Constituição de 1988 e respaldado também pelos fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Sistema de Controle Interno Municipal promove uma atuação orientada ao uso correto, eficiente e transparente dos recursos públicos. Ou seja, ele atua na prevenção de erros, fraudes e desperdícios, assegurando não apenas o cumprimento da legislação, mas também um aperfeiçoamento constante dos serviços públicos.

Com o tema *10 anos da Carreira de Auditor Municipal de Controle Interno: Experiências, Desafios e Perspectivas para o Sistema de Controle Interno da Administração Pública*, esta edição especial convida à reflexão sobre o pa-

¹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Controladoria Geral do Município é finalista do Prêmio Hely Lopes Meirelles 2025. São Paulo: Controladoria Geral do Município, 2025. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/controladoria_geral/w/cgm-sp-%C3%A9-finalista-do-pr%C3%A1mio-hely-lopes-meirelles-2025. Acesso em: 24 out. 2025.

pel, a trajetória e o aperfeiçoamento dessa carreira estratégica para o município de São Paulo. Instituída pela Lei nº 16.193, de 5 de maio de 2015, a carreira de AMCI surgiu com o propósito de profissionalizar e estruturar o Sistema de Controle Interno, consolidando o papel técnico e independente da Controladoria Geral do Município e reforçando seu compromisso com as boas práticas de governança e a ética pública.

Ao longo dessa década, os Auditores Municipais de Controle Interno vêm desempenhando funções essenciais de operação, supervisão, coordenação e assessoramento técnico. Seja na prevenção de desvios e na otimização dos gastos, na análise e acompanhamento de políticas e projetos, ou na responsabilização de irregularidades funcionais, os AMCI têm contribuído de forma decisiva para o fortalecimento institucional da CGM e para a consolidação de uma cultura administrativa pautada pela integridade, pela transparência e pela responsabilidade.

Esse comprometimento se reflete nos resultados alcançados pela Controladoria Geral do Município, que recentemente progrediu para o *Nível 2 - Infraestrutura* - do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM), um referencial internacional desenvolvido pelo Institute of Internal Auditors (IIA). Essa validação externa, realizada pelo Banco Mundial com base nos critérios do IA-CM, demonstra que a auditoria interna municipal adota práticas alinhadas a padrões reconhecidos internacionalmente.

Celebrar esta trajetória é, ao mesmo tempo, reconhecer o empenho e

a competência dos servidores e servidoras que constroem diariamente, através da gestão de riscos, uma administração pública municipal mais eficiente, reafirmando o compromisso da CGM em fomentar a governança governamental. Esta edição especial, portanto, busca valorizar as experiências acumuladas, refletir os desafios enfrentados e projetar as perspectivas para o futuro, a fim de fortalecer o papel estratégico do Sistema de Controle Interno do Município de São Paulo.

Excelente leitura a todas e a todos!

*Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Editor-Chefe da Revista*

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/governanca-do-setor-de-defesa/legislacao-basica-1/arquivos/2022/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil.pdf/view>. Acesso em: 17 out. 2025. ([gov.br](https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/governanca-do-setor-de-defesa/legislacao-basica-1/arquivos/2022/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil.pdf/view))

BUBNA, Marcos Roberto; OLIVEIRA, Vladimir Luís de. *A importância do controle interno na administração pública*. Curitiba: Revista da Escola Superior de Polícia Civil-DPC-PR,2020. Disponível em:https://www.escola.pc.pr.gov.br/sites/espc/arquivos_restritos/files/documento/2020-05/artigo_14_marcos_roberto_bubna.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. 44. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. 821 p. ISBN 9788539204670.

O papel da Controladoria Geral do Município. São Paulo: Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2017/08/apresenta%C3%A7%C3%A3o-renato.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Manual Operacional de Auditoria – MO-02 (publicação 28/12/2023)*. São Paulo: Controladoria Geral do Município (CGM), 2023. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Operacional_Auditoria_MO-02_publicacao_28_12_2023.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

SENADO FEDERAL. *LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Senado, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lrf>. Acesso em: 13 out. 2025.

A ASSINATURA MANUSCRITA COMO DADO COMPORTAMENTAL À LUZ DA LGPD NA GESTÃO DOCUMENTAL DOS PROCESSOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Mirna Schneider Braziolli de Oliveira¹

Cristiane da Silva Oliveira²

RESUMO: *Este artigo propõe uma análise crítica e interdisciplinar sobre a assinatura manuscrita como dado sensível, a partir de uma abordagem que integra os aspectos comportamentais, legais e documentais no contexto da proteção de dados pessoais. Com base na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), discutem-se os desafios enfrentados na gestão documental diante da necessidade de proteger elementos biométricos e de identidade comportamental, como a assinatura manuscrita. Em ambientes de gestão documental, públicos ou privados, isso apresenta um grande desafio: como garantir a integridade e a autenticidade dos documentos sem comprometer os direitos à privacidade e à proteção de dados? A partir de uma pesquisa teórica e legislativa, são apresentados os riscos, vulnerabilidades, implicações éticas e propostas de boas práticas para o tratamento adequado desse dado sensível no contexto organizacional.*

PALAVRAS-CHAVE: *Assinatura manuscrita; Grafoscopia; Proteção de dados; Dado biométrico; Gestão documental.*

INTRODUÇÃO

A assinatura manuscrita, tradicionalmente utilizada para autenticar e validar documentos passou a receber atenção especial no contexto da proteção de dados pessoais. Sendo o ato que formaliza um documento ou expressa consentimento, ela carrega, atualmente, uma complexidade que vai além de um simples traço no papel. Ela se transforma em uma verdadeira impressão digital comportamental, única para cada pessoa, fruto da delicada combinação entre os movimentos neuromotores e os processos cognitivos que ocorrem durante sua execução. Essa singularidade não apenas torna a assinatura praticamente impossível de ser imitada com precisão, como também eleva a um status especial: o de dado biométrico sensível, protegido pela Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/2018, (LGPD). Isso significa que seu uso, armazenamento e compartilhamento requerem cuidados rigorosos, seja no papel ou no ambiente digital.

1 Mirna Schneider é uma profissional multifacetada com carreira diversificada que abrange tecnologia, administração, comunicação e perícia grafotécnica, com especialização em proteção de dados e segurança cibernética. Possui Pós-Graduação em *Ethical Hacking* pela Faculdade Vincit e formação em Dados pela ESCOLA DNC, consolidando sua expertise técnica em análise, visualização e proteção de informações sensíveis. Desde 2023, atua na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) da Prefeitura de São Paulo, onde trabalha diretamente com Integridade e Boas Práticas no Controle Interno, conduzindo projetos estratégicos voltados à conformidade com a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados) e implementação da LAI (Lei de Acesso à Informação).

2 Cristiane da Silva Oliveira é bibliotecária formada pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI – SP), com pós-graduação em Gestão Documental pela Gran Faculdades. Atua na área de gestão da informação e proteção de dados, com experiência em organização de acervos, controle documental e aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no setor público. Atualmente, integra o setor de Controle Interno da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) da Prefeitura de São Paulo, onde desempenha atividades relacionadas à Ouvidoria, gestão documental e conformidade com a LGPD.

Nesse contexto, a governança documental assume um papel estratégico crucial. Ela é responsável por assegurar que as assinaturas e os dados pessoais relacionados mantenham sua autenticidade, integridade e confidencialidade, requisitos indispensáveis para mitigar riscos, fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições e garantir a segurança jurídica, especialmente em um ambiente cada vez mais digital e, ao mesmo tempo, vulnerável a ameaças.

Sob a ótica técnica, a grafoscopia, o estudo científico das assinaturas, confirma que a assinatura é uma expressão dinâmica e única da interação entre o cérebro e os músculos, não um simples gesto mecânico que se repete facilmente. A incorporação dos dados dinâmicos amplia ainda mais o poder de validação, mas ressalta a necessidade de um esforço conjunto entre tecnologia, direito e gestão documental para proteger esses dados sensíveis.

Assim, a assinatura manuscrita permanece um elo essencial entre o mundo físico e o digital, carregando não apenas a identidade visual de quem a produz, mas também um conjunto singular de informações biométricas. Compreender essa complexidade é vital para proteger direitos individuais, assegurar a segurança jurídica e fortalecer a governança da informação em um cenário cada vez mais digitalizado e regulado.

O presente artigo busca investigar, sob uma perspectiva crítica e interdisciplinar, os desafios e as implicações legais, comportamentais e práticas da consideração da assinatura manuscrita como dado sensível, especialmente no âmbito da gestão documental. Considera-se, para tanto, a análise grafoscópica, a base legal da LGPD, os estudos da biometria comportamental e os princípios arquivísticos e de governança da informação. Este estudo, também, busca aprofundar essa compreensão, destacando a importância das práticas de proteção e governança documental como pilares para garantir a segurança, a autenticidade e a confiança nas relações documentais do presente e do futuro.

FIRMA, ASSINATURA E GRAFOSCOPIA

Para entendermos a firma ou assinatura como um valioso dado sensível, antes, precisamos conhecer um pouco sobre o exame do perito grafotécnico diante de uma suposta fraude. (NOTA: neste artigo não detalharemos os tipos de fraudes de assinaturas.)

Segundo Feuerharmel (2021, 3^a tiragem, p. 8):

Firma é como um símbolo gráfico que representa formalmente uma determinada pessoa e é usada para autenticar documentos por ela emitidos, ou manifestar concordância com os termos de um assunto que lhe foi apresentado [...] Assinatura é uma firma produzida manualmente e usada como principal símbolo de autenticação pessoal.

Ao longo dos anos, cada pessoa desenvolve um padrão único de movimento ao assinar documentos, o que torna cada assinatura quase tão única quanto uma impressão digital.

A assinatura possui um alto poder de identificação pessoal, algo amplamente discutido e validado por especialistas na área da escrita manual. Edmond Solange Pellat, considerado uma das maiores referências da Grafoscópia, desenvolveu quatro princípios científicos para explicar como a escrita se torna uma marca única de cada indivíduo. Dentre esses princípios, destaca-se especialmente aquele que afirma que o movimento gráfico é comandado diretamente pelo cérebro, mantendo suas características mesmo quando executado por uma mão funcional e adaptada à tarefa de escrever. (Pellat, 1927, p.11)

Esta lei estabelece que a escrita não é um ato puramente manual, mas sim um reflexo de comandos cerebrais complexos. O cérebro programa e coordena os movimentos finos necessários para a escrita, desenvolvendo um “automatismo gráfico” que é único para cada indivíduo. Assim, mesmo que a mão ou o instrumento de escrita variem, a essência do traçado reflete a “impressão” cerebral do escritor.

É o que vemos quando pessoas perdem os movimentos das mãos e passam a escrever com a boca ou os pés, mantendo as mesmas características gráficas.

Assim, a grafoscópia é a ciência que estuda os grafismos, ou seja, a escrita como marca pessoal. Dessa forma, é possível fazer o reconhecimento de uma determinada grafia por meio da comparação detalhada da letra. Isso permite identificar se uma assinatura é autêntica ou falsificada, por exemplo, o que torna a grafoscópia uma importante aliada nas estratégias antifraude.

FRAUDES EM ASSINATURAS

Com a digitalização crescente, documentos importantes também são assinados de maneira eletrônica. Embora as assinaturas digitais possam ser protegidas por certificados eletrônicos e outros mecanismos de segurança, ainda há uma grande quantidade de transações que dependem de assinaturas manuscritas.

Os processos em papel, tais como documentações de diferentes tipos de empréstimos, contratos e obtenção de subsídios no setor governamental, apresentam grandes problemas de segurança devido à dificuldade de manter o controle de acesso, à falta de trilhas de auditoria ou cadeia de custódia e ao risco de fraudes de assinaturas manuais.

É extremamente necessária a adoção de uma adequada gestão documental onde se tenha garantia de segurança de suporte da informação e, sobretudo, agilidade na sua recuperação e disseminação.

O uso de certificados e assinaturas digitais tem coibido um pouco esse risco, mas trouxe consigo outros desafios, que também não serão examinados neste artigo.

ASSINATURAS MANUSCRITAS EM SUPORTES DIGITAIS

Mas, o que dizer de assinaturas manuscritas em suportes digitais?

A assinatura eletrônica manuscrita ou, também conhecida como assinatura digital capturada – DCS, assinatura biométrica e assinatura grafométrica, combina a experiência natural das assinaturas tradicionais com os benefícios dos processos digitais.

A capacidade de individualização da assinatura manuscrita, mesmo em suportes digitais, ainda reside nos princípios fundamentais da grafoscopia: o automatismo gráfico e a manifestação de características psicomotoras únicas do indivíduo. A diferença principal é a forma como esses dados são capturados e os novos elementos que podem ser analisados.

Quando uma assinatura é feita em um *tablet*, smartphone ou mesa digitalizadora com uma caneta stylus ou o dedo, esses dispositivos são capazes de capturar muito mais do que apenas a imagem final da assinatura. Eles registram dados dinâmicos ou biométricos comportamentais, que são essenciais para a perícia grafotécnica digital.

Esses dados formam um “perfil biométrico” da assinatura, muito mais rico do que a simples imagem visual. Mesmo que a assinatura final pareça idêntica em formato, as características dinâmicas subjacentes podem revelar a autenticidade ou falsidade.

A PROTEÇÃO DE DADOS

Na LGPD o artigo 5º, inciso 1, define dado pessoal como “informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”.

A identificabilidade de um dado pessoal não se limita apenas a informações que revelam diretamente o nome de um indivíduo. Ela abrange qualquer informação que, quando utilizada isoladamente ou em conjunto com outros dados disponíveis, possa levar à identificação, direta ou indireta, de uma pessoa natural.

O conceito de informação pessoal é a chave para entender o âmbito material da aplicação da Lei.

Também é informação de caráter pessoal aquela relativa à pessoa identificável; Os dados que potencialmente conduzem à individuação da pessoa são igualmente tomados como informação pessoal.

Existem dados ou identificadores que, apesar de não individualizarem efetivamente alguém, caso tratados com técnicas que são acessíveis e em conjunto com dados suplementares, podem levar à identificação de seu titular. Tomemos como exemplo o endereço IP.

Identificabilidade: Um endereço IP pode ser rastreado até um provedor de serviços de internet (ISP), que, por sua vez, possui os dados cadastrais do assinante daquela conexão em um determinado momento. Embora a identificação direta não seja imediata para o operador do website, a possibilidade de vinculação à pessoa natural por meio do ISP torna o endereço IP um dado pessoal identificável.

Da mesma forma, uma assinatura manuscrita quando associada a outros dados pode levar à identificação do indivíduo.

Em sequência, no artigo 5º, inciso II, da LGPD é definido dado pessoal sensível como:

Dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural. (BRASIL, 2018)

A LGPD foi criada para assegurar que o tratamento de dados pessoais ocorra respeitando os direitos fundamentais de privacidade e liberdade dos indivíduos. A lei está baseada em princípios essenciais, como a finalidade do uso dos dados, a adequação à finalidade proposta, a necessidade mínima de coleta e o dever de garantir a segurança da informação. Esses princípios, destacados em seu artigo 6º, orientam o tratamento de todos os dados pessoais, mas ganham ainda mais relevância quando se trata de dados sensíveis, devido ao seu potencial de causar discriminação ou danos ao titular.

Como vimos anteriormente, dada a evolução tecnológica, as assinaturas manuscritas são apostas em *tablets* ou mesas digitalizadoras que, por sua vez, além de fazerem a coleta da assinatura geram um perfil biométrico comportamental do indivíduo.

Os dados sensíveis, como a assinatura manuscrita quando vista sob o aspecto biométrico, recebem tratamento diferenciado pela LGPD. Conforme artigo 11, o uso desses dados exige consentimento específico, claro e destacado do titular, salvo em situações previstas em lei, como cumprimento de obrigação legal, execução de políticas públicas ou proteção da vida e da saúde. Essa exi-

gência visa evitar o uso indiscriminado e não autorizado de informações que podem revelar aspectos íntimos da pessoa, protegendo sua privacidade.

Além disso, a LGPD impõe às organizações a responsabilidade objetiva pelo tratamento adequado dos dados, por meio do princípio do *accountability* (prestaçāo de contas). Isso implica que as instituições devem implementar políticas internas, controles técnicos, treinamento contínuo de funcionários e auditorias para garantir a proteção efetiva dos dados pessoais. Medidas como anonimização, criptografia e restrição de acesso são essenciais para mitigar riscos e garantir que a coleta e uso das assinaturas físicas, entre outros dados sensíveis, não gerem vulnerabilidades que comprometam os direitos dos titulares.

No artigo 5º da LGPD tanto o inciso I como o inciso II podem ser aplicados às coletas de assinaturas, sejam em suportes físicos (papel) ou em suportes digitais, comprometendo os responsáveis pelo devido tratamento.

Até o momento não foram encontradas soluções para anonimização ou pseudo anonimização de assinaturas manuscritas em suportes físicos.

A ASSINATURA MANUSCRITA: DADO BIOMÉTRICO E COMPORTAMENTAL

A assinatura manuscrita permanece como uma expressão singular da identidade humana. Mais do que um traço gráfico sobre o papel, ela representa um dado biométrico de natureza comportamental, profundamente enraizado em fatores neuro motores, cognitivos e culturais. Em tempos de crescente digitalização e automatização dos sistemas de autenticação, a assinatura manuscrita continua a desempenhar papel central na validação de atos, contratos e na garantia de autenticidade documental, sobretudo em contextos jurídicos e administrativos.

De acordo com Freitas e Pimenta (2020), a assinatura manuscrita deve ser compreendida como uma manifestação gráfica pessoal, fruto de um conjunto de características motoras e mentais que se consolidam ao longo da vida do indivíduo. Trata-se, portanto, de um dado biométrico comportamental, ou seja, que depende de um gesto voluntário e de padrões dinâmicos que variam no tempo, como a pressão do traço, a velocidade de execução, a ordem dos movimentos e o ritmo de escrita. Tais elementos são involuntários e, por isso, de difícil reprodução ou falsificação por terceiros, o que confere à assinatura um elevado grau de individualização.

Diferente da biometria fisiológica, como impressões digitais, íris ou padrão facial, a biometria comportamental possui caráter dinâmico e contextual.

Como explica Rabelo e Rodrigues (2021):

Enquanto a biometria fisiológica baseia-se em características anatômicas permanentes, a biometria comportamental exige a análise de como uma ação é executada, o que envolve memória muscular, estando emocional e cognição. Essa natureza torna a assinatura manuscrita particularmente útil em ambientes que exigem autenticação contínua ou periódica, como sistemas bancários, cartoriais e judiciais.

Do ponto de vista técnico, a assinatura manuscrita já é amplamente utilizada em sistemas de verificação automática, com aplicações em dispositivos móveis, caixas eletrônicos e plataformas digitais. Como destacam Lopes e Silva (2019), algoritmos baseados em inteligência artificial e redes neurais são capazes de captar e processar os chamados “bio traços” da escrita, como tempo de execução, inclinação, pressão e aceleração, para autenticar ou recusar uma assinatura com base em padrões previamente armazenados. Esses sistemas, ao integrarem variáveis comportamentais com parâmetros estatísticos e computacionais, ampliam o potencial da assinatura como ferramenta de segurança em meios digitais.

Sob uma perspectiva cultural e identitária, a assinatura manuscrita também exerce papel simbólico de autoria e intencionalidade. É um traço pessoal que acompanha o indivíduo desde a alfabetização, consolidando-se como elemento de representação social e jurídica. Como observa Torres (2018), a assinatura constitui um ritual de validação com valor probatório e afetivo, especialmente em atos solenes, contratos e manifestações de vontade. Seu uso transcende a funcionalidade técnica, integrando-se ao universo das práticas sociais de reconhecimento e legitimação.

Com a crescente digitalização dos processos e a adoção do assinador digital baseado em certificação ICP-Brasil, discute-se se a assinatura física se tornará obsoleta. Contudo, a prática mostra que ela continua sendo exigida em inúmeros contextos, tanto por sua acessibilidade quanto por seu valor jurídico. Além disso, a jurisprudência brasileira tem reconhecido a validade da assinatura manuscrita escaneada, desde que haja elementos complementares de autenticação, como CPF, número de documento e registro de IP, conforme decisões recentes dos tribunais.

Outro aspecto relevante é a utilização da assinatura física em perícias grafotécnicas, que continuam sendo fundamentais em processos cíveis e criminais. Como apontam Fernandes e Matos (2022), a análise forense da assinatura manuscrita ainda é um dos meios mais eficazes para detectar falsificações e fraudes em documentos, especialmente quando combinada com exames laboratoriais e análise de tinta, papel e cronologia de registros.

Por fim, é preciso destacar que a assinatura manuscrita, ao ser reconhecida como dado biométrico sensível, adquire uma nova centralidade no debate sobre proteção de dados, governança da informação e privacidade. Em tempos de

vigilância algorítmica e fluxos massivos de informação, preservar a segurança e o uso ético da assinatura é garantir também a dignidade e a autonomia do indivíduo frente às novas tecnologias.

Assim, reconhecer a assinatura física como dado biométrico comportamental não é apenas um exercício teórico, mas uma exigência prática de adaptação aos marcos regulatórios, aos avanços tecnológicos e aos desafios contemporâneos da proteção da identidade. Ela permanece como símbolo de autenticidade, prova de intenção e expressão inerente da presença humana nos atos jurídicos e sociais. Trata-se, portanto, de um dado que deve ser protegido com o mesmo rigor com que se protegem as impressões digitais, a voz ou a imagem: com respeito, segurança e responsabilidade.

GESTÃO DOCUMENTAL E A DESAFIADORA INTERAÇÃO ENTRE A ASSINATURA MANUSCRITA E AS TECNOLOGIAS DIGITAIS

A sociedade atual vive uma era de transformação digital acelerada, que impacta todas as dimensões da vida pessoal à institucional, passando pelo ambiente corporativo. Nesse cenário dinâmico, as formas de produção, autenticação e armazenamento de documentos passaram por mudanças profundas, exigindo novas abordagens técnicas, jurídicas e gerenciais. Embora ainda detenha significativo valor simbólico e jurídico, a assinatura manuscrita vem sendo desafiada pelas transformações tecnológicas que remodelam os processos documentais e pela crescente exigência de conformidade com as normas de proteção de dados pessoais.

Dentro dessa realidade, a gestão documental emerge como um dos pilares da governança da informação, ao garantir a organização, o controle e a preservação dos documentos em todas as fases do seu ciclo de vida.

Como destaca Marilena Leite Paes (2004, p.53):

A gestão documental deve ser compreendida como um “conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos” que visa garantir a autenticidade, o valor informativo e o papel histórico dos documentos.

Quando se trata de documentos físicos assinados manualmente, a gestão deve assegurar a integridade e disponibilidade deste material, especialmente nos contextos jurídicos e administrativos. Isso requer políticas rigorosas de coleta, armazenamento, controle de acesso, rastreabilidade e descarte, respeitando tanto os princípios arquivísticos quanto os preceitos da LGPD. A especialista Luciana Duranti reforça que a autenticidade dos documentos, físicos ou digitais, depende de uma cadeia de custódia confiável, que inclui o contexto institucional, procedimentos formalizados e o uso de tecnologias adequadas. Diante

de um ambiente híbrido, em que documentos manuscritos são digitalizados para facilitar o acesso e a preservação, a responsabilidade é dupla: garantir o valor jurídico do original e proteger os dados pessoais ali contidos.

A assinatura manuscrita, por sua vez, carrega um significado histórico, jurídico e técnico que a torna indispensável em muitas situações. Ela demonstra claramente, o consentimento, o reconhecimento ou a autorização de um indivíduo, sendo considerada essencial para a validade de contratos, autorizações e diversos atos formais. No Brasil, a jurisprudência confere a essa assinatura a presunção de autoria e intenção. Além disso, como vimos, tecnicamente ela é um dado pessoal sensível, uma vez que reflete traços biométricos únicos, como forma, pressão, ritmo e inclinação. Isso exige um tratamento especial, sobretudo no ambiente digital. A digitalização da assinatura não elimina sua importância; pelo contrário, impõe exigências ainda maiores em relação à sua proteção e integridade, incluindo o controle de acesso ao documento original e a adoção de sistemas que garantam auditoria e rastreabilidade.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), promulgada em 2018, consolidou-se como um marco fundamental na proteção da privacidade e dos direitos dos cidadãos em relação aos seus dados pessoais. A assinatura manuscrita, por possibilitar a identificação do indivíduo e conter traços biométricos únicos, enquadra-se no conceito de dado pessoal previsto no artigo 5º da norma, estando, portanto, sujeita aos princípios legais como finalidade, adequação, necessidade, segurança, transparência e responsabilização. Diante disso, tanto a gestão documental quanto os setores jurídicos das instituições devem manter vigilância constante e criteriosa, uma vez que falhas no manuseio de documentos assinados manualmente podem acarretar infrações legais, sanções financeiras e prejuízos à imagem institucional.

Entre os principais desafios enfrentados na gestão da assinatura manuscrita sob a ótica da LGPD, destacam-se a coleta e o consentimento. A captação da assinatura deve respeitar a liberdade do titular e ser acompanhada de consentimento claro e documentado, especialmente se digitalizada para armazenamento em banco de dados. Em relação ao armazenamento, tanto físico quanto digital, a preservação da assinatura impõe cuidados específicos. Documentos físicos estão sujeitos a riscos como extravio, incêndios e desgaste natural ao longo do tempo. Já a digitalização oferece maior eficiência e agilidade, mas demanda medidas rigorosas para assegurar a integridade e a confidencialidade das informações, incluindo o uso de criptografia, sistemas de backup seguros e práticas adequadas de descarte dos dados digitais. No caso de compartilhamento interno ou com terceiros, é imprescindível que haja base legal e medidas de segurança, prevenindo qualquer exposição indevida. Além disso, a LGPD assegura aos titulares o direito de acessar, corrigir e até solicitar a exclusão de seus dados pessoais. Quando se trata de uma assinatura com valor jurídico, o desafio é equilibrar a proteção dos dados com a necessidade legal de sua preservação.

Essa desafiadora interação entre a assinatura manuscrita e as tecnologias digitais de autenticação, como as assinaturas eletrônicas e digitais previstas na Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e no Decreto Federal nº 10.278/2020, exige uma abordagem integrada e estratégica. Assim, cabe à gestão documental criar processos híbridos, que protejam e preservem adequadamente a assinatura manuscrita, bem como sua digitalização, assegurando sua conformidade com a LGPD e prevenindo a exposição desnecessária de dados pessoais.

Dentro da diplomática contemporânea, conforme enfatiza Luciana Duranti:

A autenticidade de um documento não reside apenas na presença física de uma assinatura, mas na existência de um sistema documental robusto, sustentado por contexto institucional, protocolos claros e infraestrutura tecnológica. A assinatura manuscrita, nesse sentido, deve estar inserida em uma cadeia de custódia que garanta sua autenticidade, integridade e confidencialidade. No universo arquivístico, ela é parte fundamental da evidência que legitima o documento, o que exige sua preservação conforme normas que levem em conta não apenas seu valor histórico e jurídico, mas também o respeito à privacidade e à proteção dos dados pessoais.

Para que a gestão da assinatura manuscrita esteja em conformidade com a LGPD, é essencial adotar medidas práticas como a implementação de políticas de privacidade específicas, a definição clara de prazos de retenção e descarte e a formalização de cláusulas contratuais com terceiros que lidem com documentos assinados. Além disso, é fundamental garantir total transparência aos titulares sobre o tratamento de suas assinaturas, fornecendo informações claras sobre seus direitos e os canais disponíveis para exercício desses direitos.

O futuro da assinatura manuscrita, no contexto da proteção de dados, está intrinsecamente ligado ao avanço da inteligência artificial e das tecnologias biométricas. Tais inovações permitirão um controle mais refinado, com mecanismos capazes de identificar fraudes, autenticar múltiplos fatores e aplicar padrões rigorosos de acesso. Contudo, essas soluções tecnológicas trazem consigo novos desafios regulatórios, exigindo que sejam utilizadas com responsabilidade, ética e transparência, de modo a respeitar os direitos dos titulares e evitar a utilização abusiva de dados sensíveis.

Mesmo diante da ascensão das assinaturas digitais, a assinatura manuscrita continua desempenhando um papel crucial no ecossistema documental e jurídico brasileiro. Sob a luz da LGPD, sua utilização demanda um olhar cuidadoso, que combine a preservação de sua validade com o respeito à privacidade dos indivíduos. A gestão documental precisa, portanto, unir aspectos técnicos, legais e humanos para criar estruturas eficazes, seguras e transparentes. O grande desafio é, assim, conciliar o respeito à tradição com as exigências contemporâneas de proteção de dados, construindo uma governança da informação que honre o passado, atenda ao presente e se projete de forma responsável para o futuro.

INTERFACES INTERDISCIPLINARES: DIREITO, ARQUIVOLOGIA E PSICOLOGIA

A análise da assinatura como dado sensível não pode ser feita de forma isolada, pois envolve múltiplas áreas do conhecimento que se complementam. No campo do Direito, por exemplo, a interpretação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) exige uma visão cuidadosa, que respeite princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a proteção da intimidade. Autores como Doneda (2021) e Oliveira (2022) têm ressaltado a importância de adotar uma postura preventiva, buscando minimizar riscos e evitar o uso inadequado desses dados.

Já na Arquivologia, o foco se volta para o manejo técnico dos documentos que contêm assinaturas manuscritas. Bellotto (2017) destaca que o trabalho arquivístico deve acompanhar todo o ciclo de vida dos documentos, aplicando critérios rigorosos para sua avaliação e preservação. É essencial lembrar que as assinaturas, por sua natureza sensível, demandam cuidados especiais para garantir sua integridade e evitar violações.

Do ponto de vista da Psicologia, a assinatura é muito mais do que um simples traço; ela reflete características psicológicas e emocionais do indivíduo. Abreu e Silva (2018) apontam que fatores como estresse, doença ou até mesmo tentativas de dissimulação podem alterar a forma como a assinatura é produzida.

Assim, compreender a assinatura como dado sensível requer um olhar que integre Direito, Arquivologia e Psicologia, reconhecendo que cada uma dessas áreas oferece elementos essenciais para a proteção, preservação e interpretação adequada desse tipo de dado.

Anonimizar a assinatura manuscrita dentro de um documento físico, preservando sua autenticidade, é um desafio que exige equilíbrio entre proteção da identidade e manutenção da validade jurídica. Uma forma é substituir a assinatura visível por um código ou selo especial no documento, que funcione como uma “chave” para acessar a assinatura original guardada em um local seguro, com controle rigoroso de acesso. Por exemplo, a assinatura pode ser substituída por um código alfanumérico ou marca d’água física que remeta a um registro oficial, onde a assinatura original está armazenada sob controles de segurança e acesso restrito. Assim, o documento pode ser compartilhado sem expor diretamente a assinatura do responsável, protegendo sua identidade contra usos indevidos. Quando for necessário comprovar a autenticidade, basta consultar o registro oficial vinculado ao código, garantindo que a assinatura é verdadeira e que o documento não foi alterado. Dessa maneira, conseguimos proteger um dado tão sensível quanto a assinatura manuscrita, respeitando a privacidade da pessoa, sem abrir mão da segurança e da validade legal do documento. É um jeito inteligente de equilibrar proteção e confiança na gestão documental. Mantendo a confiabilidade e a validade jurídica do documento.

CONCLUSÃO

A análise da assinatura manuscrita sob a ótica da proteção de dados pessoais revela a complexidade e a relevância que esse elemento tradicional de autenticação documental assume no contexto contemporâneo da segurança da informação e da governança documental. A assinatura, longe de ser apenas um traço gráfico convencional, constitui um dado biométrico comportamental único, dotado de características neuromotoras e cognitivas que permitem a identificação irrefutável de seu titular. Tal singularidade a enquadra, de forma clara, como dado sensível nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), impondo novas responsabilidades e cuidados quanto ao seu tratamento.

O aprofundamento no exame grafoscópico demonstra que a assinatura é mais que uma mera formalidade: é uma manifestação física do automatismo gráfico moldado pela interação entre o cérebro e o membro motor. Essa relação intrínseca entre mente e movimento assegura a autenticidade do gesto assinado, conferindo à assinatura uma dimensão pessoal e intransferível. Por sua vez, a evolução tecnológica, que introduz a assinatura manuscrita em suportes digitais, amplia o espectro das informações capturadas, agora enriquecidas por dados dinâmicos e biométricos comportamentais, o que exige ainda mais rigor e sofisticação nos processos de autenticação e na proteção desses dados.

Nesse cenário, a LGPD surge como um marco imprescindível para garantir que o tratamento das assinaturas, físicas ou digitais, respeitem os direitos fundamentais à privacidade e à liberdade, especialmente considerando o potencial impacto negativo decorrente do uso inadequado desses dados sensíveis. O princípio do consentimento explícito, aliado ao dever de responsabilidade objetiva das organizações (*accountability*), desafia instituições públicas e privadas a adotarem práticas eficazes de governança documental, que englobem políticas bem definidas, controles técnicos eficazes, treinamento constante e mecanismos de auditoria rigorosos.

Ademais, a gestão documental, ao se posicionar como elemento central da governança da informação, deve transcender o simples arquivamento, assumindo papel estratégico na mitigação dos riscos relacionados à autenticidade, integridade e confidencialidade das assinaturas e demais dados pessoais associados. Essa postura é fundamental para assegurar a conformidade legal e preservar a confiança dos indivíduos nas instituições, sobretudo em um momento em que a digitalização avança rapidamente, mas as vulnerabilidades continuam latentes.

Por fim, a assinatura manuscrita, apesar dos desafios impostos pelas transformações digitais e legais, permanece como um elo vital entre o mundo físico e o digital, carregando em seus traços não apenas a identidade visual do signatário, mas também um conjunto singular de informações biométricas comportamentais que exigem um tratamento diferenciado e sensível. Reconhecer

e respeitar essa complexidade é imperativo para garantir uma proteção efetiva dos direitos individuais, consolidando a assinatura não só como um instrumento jurídico, mas também como um dado pessoal que reflete a singularidade humana em sua dimensão mais técnica e ao mesmo tempo mais íntima.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 15489-1:2006: informação e documentação – gestão de documentos – parte 1: conceitos e princípios. Rio de Janeiro: ABNT, 2006.

BONI, Bruno; MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otavio Luiz. *Tratado de proteção de dados pessoais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP-Brasil. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, p. 24, 27 ago. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 15 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020. Regulamenta os requisitos técnicos para digitalização de documentos públicos e privados, para que estes tenham o mesmo valor jurídico e probatório dos documentos originais. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 19 mar. 2020.

CAMURÇA, Lia Carolina Vasconcelos. *Sociedade de vigilância, direito à privacidade e proteção de dados pessoais: uma análise sobre a influência de técnicas de publicidade comportamental na internet no consumidor-usuário*. Fortaleza, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). *Diretrizes para a certificação de repositórios arquivísticos digitais confiáveis (RDC-Arq)*. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/Diretrizes_certificacao_rdc_arq_2023_12_12.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS (CONARQ). Resolução nº 43, de 4 de setembro de 2020. Estabelece diretrizes para digitalização de documentos arquivísticos. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq>. Acesso em: 20 maio 2025.

COSTA, Ramon Silva. Os direitos da personalidade frente à sociedade de vigilância: privacidade, proteção de dados e consentimento nas redes sociais. *Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva*, [S.I.], 2019.

CRUZ, Alexa. Grafoscopia: entenda a ciência que verifica se uma assinatura foi falsificada. Idwall, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://blog.idwall.co/grafoscopia-entenda-o-que-e/>. Acesso em: 5 jun. 2025.

DEL PICCHIA FILHO, José; DEL PICCHIA, Carlos. *Tratado de Documentoscopia: da falsidade documental à fraude ideológica*. 2. ed. São Paulo: Millennium Editora, 2005.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DURANTI, Luciana. Diplomática contemporânea: reflexões sobre sua aplicabilidade na era digital. *Revista Informação & Informação*, Londrina, v. 22, n. 2, p. 321–336, 2017. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/infor-macao/article/view/24421>. Acesso em: 18 maio 2025.

FEUERHARMEL, Samuel. *Análise grafoscópica de assinaturas*. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Millenium Editora, 2021.

FÉLIX, Silva. *Tecnologia em corporações: um estudo da era da documentação digital na empresa Gama*. FATEC Americana/SP, 2010. (Citado por PICCOLI et al., 2007, p. 91).

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO/IEC 27001:2022 – segurança da informação, cibersegurança e proteção da privacidade – sistemas de gestão de segurança da informação – requisitos. Genebra: ISO, 2022.

MACHADO, Diego; DONEDA, Danilo. A regulação da criptografia no direito brasileiro. In: *Proteção de dados pessoais e criptografia: tecnologias criptográficas entre anonimização e pseudoanonimização de dados*. p. 99-125. Editora Thomson; 2019.

PAES, Marilena Leite. Arquivo: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.53.

PELLAT, Edmond Solange. *Les lois de l'écriture: Étude psychologique, physiologique et graphologique de l'écriture et de ses altérations*. Paris: Éditions Payot, 1927.

CONTROLE INTERNO E GOVERNANÇA: UM NECESSÁRIO DIÁLOGO ENTRE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Patrícia Ribeiro Pereira¹

Resumo: Este artigo analisa a importância da integração entre a administração direta e a administração indireta no fortalecimento do controle interno e da governança das estatais municipais. A partir do contexto da Prefeitura de São Paulo, que em 2025 administra um orçamento estimado em R\$ 125,6 bilhões, discute-se como a complexidade da gestão pública exige que o controle vá além da fiscalização formal, atuando também como instrumento de apoio estratégico, transparência e prevenção de riscos. Destaca-se o papel da Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) como órgão central capaz de induzir boas práticas, respeitando a autonomia das empresas estatais, mas oferecendo referenciais que ampliam a maturidade institucional. São analisadas iniciativas recentes, como a expansão do Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP) e eventos voltados à integridade na administração indireta, que exemplificam um diálogo institucional crescente. O artigo propõe a criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, inspirado no IGI, e a incorporação de riscos cibernéticos ao PIBP, aproveitando a expertise da PRODAM em tecnologia, em um processo de fertilização cruzada entre órgãos centrais e empresas públicas. A discussão articula contribuições teóricas sobre desenvolvimento, autonomia, transparência e accountability, defendendo que controle, autonomia e desenvolvimento são dimensões complementares para o fortalecimento da administração pública municipal.

Palavras-chave: Controle interno; Administração direta e indireta; Governança; Estatais; Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

A Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) aprovou, para o exercício de 2025, uma Lei Orçamentária Anual (LOA) estimada em R\$ 125,6 bilhões², valor que posiciona o município como o 3º maior orçamento da federação³ e confirma sua condição de maior centro urbano e econômico da América Latina. Esse volume expressivo de recursos públicos revela a complexidade da gestão municipal e, ao mesmo tempo, reforça a centralidade do controle e da governança na condução das políticas públicas.

Em um contexto de transformação digital acelerada, em que os serviços públicos exigem respostas mais ágeis, transparentes e inovadoras, o papel do controle interno adquire novos contornos. Não se trata apenas de fiscalizar a legalidade dos atos administrativos, mas de propor mecanismos

¹ Patrícia Ribeiro Pereira possui mais de uma década de experiência no serviço público, com trajetória em auditoria interna, controle e avaliação da gestão. É integrante da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno da Controladoria Geral do Município de SP, e atualmente atua como Gerente de Auditoria Interna na PRODAM-SP. É mestrandra em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP), onde desenvolve pesquisa sobre os reflexos jurídicos da austeridade.

² Lei nº 18.220, de 27 de dezembro de 2024.

³ SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Urbana terá R\$ 1,45 bilhão como orçamento para 2025. São Paulo, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/secretaria-municipal-de-seguranca-urbana-tera-r-145-bilhao-como-orcamento-para-2025/>. Acesso em: 21 out. 2025.

que fortaleçam a integridade, ampliem a transparência e apoiem a efetividade das políticas públicas.

É nesse cenário que emerge a importância do diálogo entre a administração direta e a indireta. A Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP), como órgão central de controle interno, pode desempenhar um papel estratégico na promoção desse diálogo, difundindo boas práticas e oferecendo instrumentos de apoio às empresas estatais municipais. Mas é essencial destacar: a integração não significa ingerência. As sociedades de economia mista e empresas públicas possuem autonomia decisória, objetivos próprios e modelos de governança específicos, que devem ser respeitados.

O desafio, portanto, consiste em construir sinergias institucionais: fomentar espaços de cooperação, criar metodologias compartilhadas de monitoramento e valorizar experiências que aproximem o controle central das entidades descentralizadas, sem comprometer sua autonomia. A experiência da PRODAM, maior empresa municipal de tecnologia e inovação, demonstra que tal aproximação é possível e benéfica. Ao se apoiar em referenciais da CGM-SP, a auditoria interna da empresa fortalece sua atuação na terceira linha, ao mesmo tempo em que contribui para a consolidação de uma cultura de integridade e transparência no setor público municipal.

BASE NORMATIVA DO CONTROLE INTERNO

O controle interno na administração pública brasileira encontra fundamento direto na Constituição Federal de 1988, que nos artigos 70 a 74 determina que os Poderes da República mantenham sistemas próprios e integrados de controle interno. A Constituição estabelece que cabe a esses sistemas avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos governamentais, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além de apoiar o controle externo. Trata-se, portanto, de um dever constitucional que alcança tanto a administração direta quanto a indireta, afirmando o controle como elemento indissociável da boa governança pública.

A consolidação dessa arquitetura normativa remonta a marcos anteriores. O Decreto-Lei nº 200/1967 representou um divisor de águas ao organizar a administração pública federal e fixar conceitos que até hoje influenciam a compreensão das estruturas estatais. O diploma classificou a administração em direta e indireta, definindo que autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista integram esta última. Reconheceu-lhes autonomia administrativa e financeira, mas subordinou-as à chamada supervisão ministerial, mecanismo de vinculação pelo qual um ministério (ou secretaria, no âmbito estadual e municipal) exerce acompanhamento finalístico sobre a entidade descentralizada. A noção de autonomia com vinculação tornou-se, desde

então, um princípio estruturante: garante flexibilidade de gestão às entidades, mas preserva sua ligação com o interesse público.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, instituiu um regime jurídico próprio para empresas públicas e sociedades de economia mista, inspirado em parâmetros de governança corporativa, integridade e transparência. Essa lei representou um marco, ao prever regras sobre licitações, exigências de *compliance*, conselhos de administração e comitês de auditoria, buscando aproximar a gestão das estatais às melhores práticas do setor privado, sem perder de vista sua função pública.

No plano municipal, a cidade de São Paulo avançou na institucionalização do controle interno com a Lei Municipal nº 15.764/2013, que criou a Controladoria Geral do Município (CGM-SP) como órgão central responsável por promover auditoria, corregedoria, ouvidoria e transparência no âmbito da Prefeitura. Posteriormente, a Lei Municipal nº 16.193/2015 instituiu a carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, conferindo a esse corpo técnico atribuições específicas de fiscalização, auditoria e apoio à gestão em toda a administração municipal, tanto direta quanto indireta. Esse movimento fortaleceu a capacidade institucional do Município e consolidou a auditoria interna como função permanente de Estado.

Mais recentemente, o Decreto nº 62.809/2023 reorganizou a estrutura da CGM-SP, atualizando competências, cargos e fluxos de atuação, reforçando seu papel como indutora de integridade e boas práticas na gestão municipal. Já o Decreto nº 64.418/2025 instituiu o Índice de Governança e de Integridade (IGI), instrumento inovador voltado à mensuração da maturidade dos órgãos da administração direta em dimensões como transparência ativa e passiva, programas de integridade, gestão de riscos, proteção de dados pessoais e tratamento de denúncias. Sua aplicação é detalhada na Instrução Normativa CGM nº 2/2025, que definiu metodologia de avaliação e parâmetros técnicos.⁴

4 O Índice de Governança e de Integridade (IGI), atualmente em vigor na Prefeitura de São Paulo, é precedido pelo Índice de Integridade (II), instituído em 2017 no âmbito do Programa de Metas municipal daquele período. Esse índice pioneiro foi criado com o objetivo de oferecer uma métrica padronizada para avaliar o grau de maturidade das políticas de integridade na administração pública direta, indireta e fundacional do município. Conforme descrito pela CGM, o Índice de Integridade surgiu como uma ferramenta de gestão capaz de quantificar, em escala de 0 a 10, diferentes dimensões relacionadas à integridade, transparência e controle interno, tornando-se um instrumento relevante para o acompanhamento da evolução institucional nessas áreas. A definição do Índice de Integridade como meta governamental fez parte do ciclo de compromissos estabelecidos no Programa de Metas 2017–2020, cujo propósito era alinhar objetivos estratégicos da Prefeitura às demandas da sociedade paulistana. Entre os compromissos assumidos estava o de alcançar patamares progressivos nesse indicador, o que demonstrava a preocupação em consolidar práticas de integridade de forma sistêmica em toda a estrutura administrativa municipal. Essa vinculação expressa no Programa de Metas evidenciou, desde o início, que a transparência e a prevenção da corrupção não seriam apenas diretrizes abstratas, mas objetivos mensuráveis de gestão pública. Outro aspecto relevante do Índice de Integridade foi a sua inserção na lógica da Bonificação por Resultados (BR) da PMSP (Portaria nº 1/CGBR/2023 e 2/2023), mecanismo de incentivo que busca reconhecer e premiar o desempenho de unidades e servidores a partir de metas previamente definidas. Assim, a aferição do Índice não se restringiu ao monitoramento institucional, mas passou a ter efeito prático sobre a política de gestão de pessoas e sobre os resultados entregues à sociedade. Esse arranjo fortaleceu a ideia de que integridade é parte integrante do desempenho organizacional, aproximando o tema do cotidiano de gestores e servidores. Com a criação posterior do Índice de Governança e de Integridade (IGI), a Prefeitura deu continuidade a essa trajetória, ampliando e refinando os parâmetros de avaliação. O IGI incorporou e desenvolveu a experiência acumulada desde 2017, mantendo a lógica de mensuração de resultados e a vinculação com instrumentos de incentivo, ao mesmo tempo em que passou a dialogar com padrões mais amplos de governança. Portanto, o histórico do Índice de Integridade constitui etapa fundamental para compreender a evolução das práticas de integridade no município de São Paulo, servindo de base para o atual modelo representado pelo IGI.

No campo da proteção de dados, a Instrução Normativa CGM nº 2/2024 estabeleceu procedimentos para autoavaliação da maturidade em privacidade e proteção de dados pessoais, em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Esse movimento reforça a compreensão de que a governança pública contemporânea não se resume à legalidade dos atos administrativos, mas também abrange o cumprimento de direitos fundamentais, como a privacidade e a proteção da informação.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o Decreto Municipal nº 53.623/2012 estruturam a política de transparência ativa e passiva no município, complementada por indicadores próprios (ITA e ITP). Esses mecanismos se conectam ao que dispõe a Lei Orgânica do Município, que em seus artigos 69-A e 146 reforça a importância de indicadores quantitativos para a avaliação de políticas públicas e para a transparência da gestão. Tais previsões são aplicáveis também à administração indireta, incluindo as estatais, que devem pautar sua atuação em parâmetros verificáveis de eficiência e efetividade.

Nesse sentido, a iniciativa do ObservaSampa (observasampa.prefeitura.sp.gov.br), que centraliza dados sociais, econômicos e territoriais em plataforma aberta, ilustra como indicadores podem ser transformados em instrumentos de controle e acompanhamento de políticas públicas, fortalecendo a governança municipal e promovendo a concretização daqueles mandamentos legais.

Esse conjunto normativo evidencia que o controle interno é concebido, desde a Constituição até a legislação municipal, como mecanismo de integração entre administração direta e indireta. Ele reconhece a autonomia das entidades descentralizadas, mas institui a necessidade de acompanhamento e supervisão que garantam convergência com o interesse público. Assim, a combinação entre autonomia, vinculação e supervisão finalística não é uma contradição, mas um desenho jurídico pensado para preservar a flexibilidade das estatais ao mesmo tempo em que assegura sua coerência com os objetivos coletivos definidos pela administração central.

O PAPEL DA CGM-SP COMO ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

A Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) consolidou-se, desde sua criação, como órgão central do sistema de controle interno da PMSP. Sua estrutura é organizada em quatro grandes eixos de atuação — auditoria, ouvidoria, correção e transparência — o que lhe confere abrangência e capacidade de articulação transversal com os diversos órgãos e entidades do município.

Nos últimos anos, a CGM-SP tem se destacado pela adoção de metodologias modernas e pela incorporação de padrões internacionais de integridade e

governança. A certificação no IA-CM – *Internal Audit Capability Model*, nível 2, por exemplo, reflete o compromisso com a maturidade em auditoria e a evolução constante da função de controle. Esse reconhecimento reforça a legitimidade institucional da CGM-SP como referência de boas práticas na gestão pública.

Além da atuação interna, a Controladoria vem sendo reiteradamente reconhecida em rankings nacionais e internacionais. O Índice de Governança e de Integridade (IGI), instituído em 2025, representa um marco na forma de mensurar a maturidade dos órgãos da administração direta. Trata-se de instrumento que avalia dimensões como programas de integridade, transparência ativa e passiva, proteção de dados, gestão de riscos e acompanhamento de recomendações de auditoria. Os resultados são comparáveis entre diferentes unidades da administração, o que estimula a melhoria contínua e a adoção de padrões uniformes.

Importa sublinhar que a CGM-SP pode exercer não apenas funções de fiscalização, mas também de indução. Sua atuação como fomentadora de práticas de governança, integridade e transparência cria um ambiente favorável ao fortalecimento institucional das estatais, sempre respeitando a autonomia decisória dessas entidades. Esse movimento de “órgão central indutor” é o que diferencia um controle que sufoca daquilo que de fato aprimora a gestão pública: em vez de ingerência, trata-se de cooperação técnica, de oferta de referenciais metodológicos e de estímulo à convergência de boas práticas.

ESTATAIS MUNICIPAIS E OS DESAFIOS DE GOVERNANÇA

As empresas estatais municipais desempenham papel singular na execução de políticas públicas, especialmente em setores estratégicos como tecnologia, infraestrutura urbana e serviços essenciais. No entanto, sua condição jurídica de sociedades de economia mista ou empresas públicas as coloca diante de um duplo desafio: de um lado, precisam atender às exigências de governança e transparência próprias da administração pública; de outro, devem responder às dinâmicas e pressões do mercado, que demandam flexibilidade e competitividade.

No caso da cidade de São Paulo, destaca-se a PRODAM/SP S/A – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, responsável por prover soluções de tecnologia da informação e inovação digital à Prefeitura. Como maior empresa municipal de tecnologia do país, a PRODAM é peça-chave para a transformação digital da gestão pública paulistana. Mas, como ocorre com muitas estatais, sua atuação ainda apresenta aspectos que podem ser aperfeiçoados no sentido de maior integração com o núcleo da administração direta.

Embora já existam mecanismos de diálogo e cooperação com a Controladoria Geral do Município, ainda há espaço para que sejam ampliados e aprimorados, de modo a garantir que padrões de *compliance*, gestão de riscos e auditoria se mantenham cada vez mais alinhados aos referenciais globais adotados pelo município. Esse processo de convergência não implica em ingerência sobre a autonomia das estatais, mas na criação de pontes institucionais mais sólidas, capazes de potencializar a efetividade das políticas públicas executadas.

A Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) buscou enfrentar parte dessas dificuldades ao exigir práticas de governança como a criação de conselhos de administração e comitês de auditoria, além da instituição de programas de integridade compatíveis com o porte da empresa. Ainda assim, a realidade mostra que sua implementação varia bastante, e em muitos casos permanece em fase de consolidação.

O dilema central, portanto, é encontrar o equilíbrio entre autonomia e integração. A autonomia das estatais deve ser preservada — afinal, é justamente ela que garante sua agilidade e capacidade de resposta em setores sensíveis. Mas, ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais necessário estimular pontos de convergência entre as práticas dessas entidades e os padrões de governança e integridade difundidos pela administração direta. Esse é o caminho para que as estatais não apenas cumpram suas finalidades específicas, mas também se consolidem como instrumentos de fortalecimento da gestão pública municipal e de promoção do desenvolvimento.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL E EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

A aproximação entre a administração direta e a indireta já vem sendo ensaiada por meio de iniciativas conduzidas pela Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP). Esses movimentos, ainda que recentes, revelam o potencial de um diálogo institucional contínuo, capaz de fortalecer a governança municipal sem comprometer a autonomia das estatais.

Um exemplo emblemático foi o evento promovido em 2025 sobre integridade na administração indireta, no qual dirigentes e representantes de empresas municipais participaram de debates conduzidos pela CGM-SP. A iniciativa reforçou a importância de estender práticas de governança e integridade às entidades descentralizadas, criando um espaço de troca de experiências e de convergência metodológica.

Outro instrumento relevante é o Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP), instituído pela Portaria CGM nº 117/2020 e já em aplicação junto às entidades da administração indireta. O PIBP estimula a criação e o fortalecimento de mecanismos de prevenção à corrupção, de gestão de riscos e de promoção da transparência. Sua expansão para o universo das estatais municipais abre

caminho para práticas mais uniformes de integridade, ao mesmo tempo em que respeita as peculiaridades de cada empresa.

Essas experiências demonstram o potencial de uma verdadeira fertilização cruzada entre administração direta e indireta. Se, por um lado, a CGM-SP oferece metodologias consolidadas de auditoria, transparência e *compliance*, por outro, as estatais municipais trazem para o debate suas especializações temáticas — como tecnologia da informação, infraestrutura ou serviços públicos — que podem retroalimentar e enriquecer os instrumentos do órgão central de controle. Esse intercâmbio bidirecional, longe de reduzir a autonomia das estatais, permite potencializar a maturidade institucional de todo o município.

A experiência da PRODAM é ilustrativa. Ao se apoiar em orientações e referenciais construídos pela CGM-SP, a auditoria interna da empresa vem fortalecendo sua posição na terceira linha, o que contribui para a gestão de riscos, a integridade dos processos e a maior aderência aos padrões de governança pública. Ao mesmo tempo, a expertise da PRODAM em tecnologia pode oferecer insumos valiosos para aprimorar instrumentos como o PIBP, em um processo de aprendizado mútuo. Essa dinâmica demonstra que a cooperação entre administração direta e indireta é não apenas possível, mas também criativa e transformadora.

PROPOSTAS PARA AVANÇAR

Os avanços obtidos até aqui demonstram que já existem iniciativas relevantes de aproximação entre administração direta e indireta. Contudo, para que esse movimento se consolide, é necessário institucionalizar mecanismos permanentes de integração, capazes de assegurar continuidade, comparabilidade e transparência.

Uma proposta central é a criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, inspirado na experiência do Índice de Governança e Integridade (IGI), mas direcionado especificamente às empresas públicas e sociedades de economia mista. Esse instrumento permitiria mensurar, de forma uniforme e periódica, aspectos como integridade, gestão de riscos, transparência, compliance e auditoria, oferecendo não apenas uma fotografia do estágio atual, mas também parâmetros de evolução e amadurecimento institucional.

Além disso, é essencial reforçar a capacidade institucional dos órgãos de controle e das próprias estatais. Entre as medidas sugeridas estão:

FÓRUM DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Para consolidar esse movimento, seria oportuno institucionalizar um Fórum Permanente de Diálogo entre Administração Direta e Indireta, dedicado à

troca de boas práticas, metodologias de auditoria e experiências de inovação em gestão pública. Esse fórum poderia funcionar como espaço de germinação de ideias, em que órgãos centrais e empresas estatais compartilham soluções bem-sucedidas e desenvolvem, em conjunto, respostas inovadoras para desafios comuns. A própria CGM-SP já vem promovendo encontros nesse sentido, como o evento de 2025 sobre integridade na administração indireta, que aproximou estatais e órgãos centrais em torno da pauta de boas práticas.

REFORÇO ORÇAMENTÁRIO

Outro ponto relevante diz respeito ao reforço orçamentário para as funções de controle interno, governança e gestão. Em uma cidade que administra mais de R\$ 125 bilhões anuais, garantir recursos adequados para a Controladoria e para as estruturas de auditoria das estatais não é gasto, mas investimento em integridade, eficiência e resultados. O fortalecimento orçamentário, ainda que gradual, assegura a independência técnica da função de controle, permitindo que ela acompanhe com qualidade e tempestividade a complexidade crescente da máquina pública municipal. Essa preocupação já está refletida nas ações da CGM-SP, que recentemente celebrou os 10 anos da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, consolidando sua institucionalidade como política pública permanente.

ÊNFASE NO CONTROLE PREVENTIVO, FINALÍSTICO E DE RESULTADOS

Nesse contexto, destaca-se a relevância do controle preventivo, finalístico e orientado a resultados. Mais do que verificar a legalidade de atos isolados, o controle interno deve antecipar riscos, avaliar a coerência entre meios e fins e medir os resultados efetivamente entregues à sociedade. Esse enfoque desloca o eixo da fiscalização meramente formal para um acompanhamento mais estratégico, que valoriza a qualidade do gasto público e a efetividade das políticas. Ao priorizar o controle preventivo e finalístico, reduz-se o espaço para desvios e amplia-se a confiança da sociedade na capacidade do município de entregar serviços de qualidade. Iniciativas como a divulgação internacional do Índice de Governança e Integridade (IGI) mostram que a CGM-SP já atua com essa perspectiva, posicionando São Paulo como referência em metodologias inovadoras de avaliação de governança.

DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL

Por fim, não se pode esquecer que o controle interno só alcança sua plenitude quando dialoga também com a sociedade. Entidades civis, organizações não governamentais, universidades e observatórios independentes oferecem parâmetros externos valiosos para aferir transparência e *accountability*. Estar aberto a esse diálogo — que deve ser geral, abrangendo tanto órgãos centrais quanto empresas estatais — é condição para que a administração pública se mantenha conectada com as demandas sociais e com as inovações em curso.

Nesse sentido, iniciativas como o ObservaSampa, que disponibiliza indicadores sociais e de políticas públicas em formato acessível à sociedade, reforçam que a CGM-SP já incorpora essa preocupação no seu cotidiano.

Nesse contexto, destaca-se novamente a importância dos cruzamentos de especializações funcionais entre órgãos centrais e empresas estatais. A *expertise* setorial das estatais pode oferecer contribuições significativas para o aprimoramento dos instrumentos de controle interno. Um exemplo emblemático seria a incorporação dos riscos cibernéticos ao PIBP, proposta que se apoia na experiência da PRODAM em tecnologia da informação e segurança digital. Ao integrar esse tipo de risco na matriz de integridade conduzida pela CGM-SP, cria-se uma agenda inovadora que beneficia não apenas a estatal, mas todo o ecossistema municipal, ampliando a capacidade de antecipar vulnerabilidades e proteger ativos estratégicos.

Esse tipo de medida demonstra que o diálogo entre administração direta e indireta não deve ser visto apenas como um movimento de supervisão descendente, mas como um processo de aprendizado mútuo, no qual cada parte contribui com sua especialização para o fortalecimento da governança pública municipal.

Tabela 1 - Propostas para o Fortalecimento da Governança e do Controle Interno no Âmbito Municipal

Eixo Estratégico	Principais características e vantagens
Institucionalização de um Fórum Permanente de Diálogo	Propõe-se a criação de um Fórum Permanente de Diálogo entre a administração direta e indireta, destinado à troca contínua de boas práticas, metodologias de auditoria e experiências de inovação. Esse espaço funcionaria como incubadora de soluções conjuntas para desafios comuns da gestão pública. A CGM-SP já sinaliza essa direção ao promover encontros que aproximam órgãos centrais e estatais, como o evento realizado em 2025 sobre integridade na administração indireta.
Reforço Orçamentário para Controle, Governança e Gestão	Defende-se o fortalecimento gradual do orçamento destinado às atividades de controle interno, governança e auditoria, tanto na administração direta quanto nas estatais. Em um município que movimenta mais de R\$ 125 bilhões por ano, esse investimento é essencial para garantir independência técnica e capacidade de resposta diante da crescente complexidade administrativa. A consolidação institucional da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, celebrada recentemente, já demonstra esse movimento.
Prioridade ao Controle Preventivo, Finalístico e Orientado a Resultados	Propõe-se ampliar o foco do controle interno para além da verificação formal de atos, privilegiando a antecipação de riscos, a análise da coerência entre meios e fins e a avaliação dos resultados entregues à população. Esse enfoque fortalece a efetividade das políticas públicas, reduz oportunidades de desvios e aprimora a qualidade do gasto. A divulgação internacional do Índice de Governança e Integridade (IGI) evidencia que a CGM-SP já adota práticas alinhadas a esse paradigma.
Ampliação do Diálogo com a Sociedade Civil	Recomenda-se intensificar o diálogo estruturado com entidades civis, universidades, organizações independentes e observatórios, que oferecem parâmetros externos relevantes para fortalecer transparência e <i>accountability</i> . A participação social deve envolver tanto órgãos centrais quanto estatais. Iniciativas como o ObservaSampa, que disponibiliza indicadores de políticas públicas em linguagem acessível, mostram que a administração municipal já incorpora essa orientação.

Fonte: elaboração própria (2025)

O CONTROLE INTERNO COMO ALIADO DAS ESTATAIS

O controle interno, quando bem estruturado, não deve ser visto como obstáculo à atuação das empresas estatais, mas como ferramenta que amplia sua capacidade de cumprir a missão pública para a qual foram criadas. Como lembra a doutrina que analisa a Constituição Econômica, essas empresas são instrumentos diretos de execução de políticas públicas e, portanto, parte essencial do projeto de desenvolvimento nacional e local. Essa visão, defendida por autores como Gilberto Bercovici, ajuda a compreender que o controle só faz sentido quando está a serviço dessa função maior: fortalecer a atuação das estatais como alavancas de desenvolvimento.⁵

Sob essa perspectiva, o controle não se limita a fiscalizar. Ele funciona como apoio estratégico, oferecendo parâmetros de integridade, transparência e eficiência que permitem às estatais entregar mais valor à sociedade. É um movimento de reforço mútuo: enquanto o controle confere legitimidade e confiança, as estatais devolvem à administração pública resultados concretos, inovação e serviços de qualidade. Essa leitura encontra eco em reflexões como as de Marco Augusto Pérez, que, ao explanar as funções do direito administrativo na efetivação de direitos fundamentais, estabelece os mecanismos de governança e controle como instrumentos essenciais para a democratização da administração pública, sobretudo por meio de procedimentos que garantam maior transparência e *accountability*⁶.

Esse olhar equilibrado também ajuda a compreender a importância de respeitar a autonomia das estatais. São organizações com governança própria, expostas a exigências de mercado e a desafios específicos. Justamente por isso, a supervisão não deve ser confundida com ingerência. A doutrina administrativista — de autoras como Maria Sylvia Zanella Di Pietro — enfatiza que a supervisão finalística é necessária, mas deve preservar a margem de liberdade decisória dessas entidades⁷. O controle que interessa, portanto, é aquele que promove ambientes de integridade, mas preserva a flexibilidade indispensável para que essas empresas cumpram suas funções.

Outro ponto essencial é a transparência. Mais do que atender a exigências legais, ela é condição de legitimidade e de fortalecimento da confiança social. Odete Medauar chama atenção para esse aspecto ao relacionar controle com participação cidadã: dar visibilidade às ações do Estado significa tornar o con-

⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 81; 211.

⁶ PEREZ, Marcos Augusto. O Controle Jurisdicional da Discretariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. São Paulo, 2018. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 360 p. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/publico/_0_controle_jurisdicional_da_discretariedade_administrativa_tese_MAP.pdf, pp. 51-52; 163-164. Acesso em: 20 out. 2025.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. pp. 626-638.

trole mais democrático⁸. Instrumentos como o Índice de Governança e Integridade (IGI) da CGM-SP demonstram que medir, comparar e divulgar práticas de gestão é um caminho eficaz para estimular avanços consistentes. Esse modelo, aplicado à administração direta, pode inspirar também a criação de critérios específicos para as estatais, sempre adaptados à sua realidade.

Por fim, cabe destacar que as estatais ocupam um lugar híbrido: não são idênticas aos órgãos da administração direta, tampouco podem ser vistas como empresas privadas comuns. Essa condição, analisada por Octaviani e Nohara, exige controles inteligentes, capazes de conciliar a lógica do interesse público com as dinâmicas de mercado. Esse tipo de abordagem — preventiva, flexível e orientada a resultados — é o que permite alinhar governança, inovação e desenvolvimento em uma mesma direção.⁹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento da governança pública municipal depende, cada vez mais, da capacidade de articular a administração direta e a indireta em torno de objetivos comuns. Esse diálogo não significa diluir diferenças ou reduzir a autonomia das estatais — pelo contrário, significa reconhecer que sua atuação estratégica é indispensável para a execução de políticas públicas e para o desenvolvimento de São Paulo.

O controle interno tem papel decisivo nesse processo. Mais do que verificar conformidades, ele pode ser compreendido como aliado da gestão: instrumento de apoio, de prevenção e de indução de boas práticas. Essa perspectiva, que valoriza o controle como parte da engrenagem do desenvolvimento, foi ressaltada pela doutrina constitucional e administrativa contemporânea, ao situar as estatais como protagonistas da Constituição Econômica e ao defender a transparência e a *accountability* como elementos que fortalecem a confiança da sociedade nas instituições.

A experiência recente da CGM-SP mostra que esse caminho é viável. Iniciativas como o IGI, a ampliação do PIBP e a difusão de práticas de transparência ativa e passiva sinalizam que é possível criar referenciais comuns de governança, sem comprometer a diversidade e a autonomia das entidades. Mais que isso: revelam a força da fertilização cruzada entre órgãos centrais e empresas estatais, em que cada parte oferece ao processo aquilo que tem de melhor — de um lado, metodologias consolidadas de auditoria e integridade; de outro, *expertise* setorial e capacidade de inovação.

8 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 205-210, pp. 125-127; 384-385.

9 OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 83-89.

O futuro do controle interno no município passa, portanto, por consolidar essa lógica de cooperação. A criação de um Índice Municipal de Governança das Estatais, a incorporação de novos riscos aos programas de integridade e a ampliação de fóruns de diálogo institucional são caminhos que podem assegurar que a governança pública paulistana continue avançando.

Em última análise, trata-se de compreender que controle, autonomia e desenvolvimento não são dimensões opostas, mas complementares. Quando integrados de forma equilibrada, eles se transformam em motores de confiança, eficiência e inovação. É essa a visão que pode guiar São Paulo na construção de uma administração pública mais transparente, mais íntegra e mais preparada para enfrentar os desafios do século XXI.

REFERÊNCIAS

- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Estatais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- PEREZ, Marcos Augusto. **O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. São Paulo: M. A. Perez, 2018. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO (Município). **Câmara Municipal. Secretaria Municipal de Segurança Urbana terá R\$ 1,45 bilhão como orçamento para 2025**. São Paulo, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/secretaria-municipal-de-seguranca-urbana-tera-r-145-bilhao-como-orcamento-para-2025/>. Acesso em: 21 out. 2025.

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTRUTURAÇÃO, NORMATIVIDADE E INTEGRAÇÃO À GOVERNANÇA

Roberta Nunes Simonato Piccinin¹

RESUMO: Este trabalho analisa o controle interno na Administração Pública Municipal, com foco no Município de São Paulo. A pesquisa teórica e normativa propõe um modelo conceitual para estruturar unidades descentralizadas de controle interno, destacando sua importância na governança, prevenção de riscos e integridade. São considerados referenciais internacionais como COSO e INTOSAI, avaliando sua aplicabilidade ao contexto municipal. O estudo identifica lacunas normativas e desafios estruturais que afetam a efetividade dos controles locais. Conclui-se que a adoção gradual de frameworks internacionais, aliada aos instrumentos da Controladoria Geral, pode elevar a maturidade municipal por meio da integração entre governança, riscos e integridade.

Palavras-chave: Controle interno. Administração pública municipal. Governança pública. Gestão de riscos. Integridade.

INTRODUÇÃO

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 15), governança pública organizacional resulta da articulação entre liderança, estratégia e controle, permitindo às organizações públicas o direcionamento de sua atuação, bem como a avaliação e o monitoramento contínuos de seu desempenho. A gestão pública, por sua vez, é a função responsável por planejar a execução das diretrizes, implementar planos e controlar indicadores e riscos (TCU, 2014, p. 16).

Nessa perspectiva, o controle interno configura-se como um conjunto de processos, métodos e procedimentos integrados ao planejamento, à execução e ao monitoramento das atividades da gestão, voltado a assegurar o alcance de objetivos, a conformidade normativa, a transparência e a responsividade (TCU, 2017, p. 4-5). A concepção moderna amplia seu papel para além da fiscalização, incorporando funções estratégicas de melhoria de processos, gestão de riscos e fortalecimento da eficiência e da efetividade administrativa.

Considerando essa abordagem contemporânea, o tema deste trabalho é a organização do controle interno no âmbito da administração pública municipal direta. O objeto de estudo corresponde às atividades de uma unidade de controle interno de órgão desconcentrado da Prefeitura de São Paulo, responsável pela análise e monitoramento de processos e

¹ Bacharela em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; especialista em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura do Município de São Paulo.

programas, acompanhamento de conformidade, elaboração de relatórios de gestão, mitigação de fragilidades e promoção de boas práticas administrativas.

Os normativos municipais e a realidade institucional evidenciam que o controle interno permanece, em grande parte, desarticulado do planejamento organizacional, o que compromete sua efetividade.

Diante disso, formula-se o problema de pesquisa nos seguintes termos: *como deve ser estruturada e organizada a unidade de controle interno nos órgãos da Administração Pública Municipal, de modo a alinhar suas atividades ao planejamento estratégico, potencializar sua atuação preventiva e integrar práticas de gestão de riscos, governança e melhoria de processos?*

A hipótese central é que a adoção de frameworks internacionais consolidados de controle e gestão de riscos, adaptados à realidade municipal, pode elevar o grau de maturidade e efetividade das unidades setoriais de controle interno.

A justificativa decorre das lacunas normativas, metodológicas e organizacionais observadas no nível municipal, que reduzem a capacidade das unidades descentralizadas de apoiar a gestão e promover a integridade institucional.

O objetivo geral consiste em propor uma estrutura normativa e conceitual de organização do controle interno em órgãos da Administração Pública Municipal. Como objetivos específicos, buscam-se: (i) identificar as principais normas e frameworks aplicáveis ao controle interno no setor público; (ii) diagnosticar os desafios enfrentados pelas unidades setoriais municipais; (iii) verificar de que forma os instrumentos instituídos pela Controladoria Geral do Município podem fortalecer a atuação das unidades de controle interno.

A monografia tem por finalidade apresentar uma proposta conceitual e normativa de organização do controle interno municipal, sem pretensão de comprovar empiricamente sua aplicação, concentrando-se no *dever-ser* de sua estruturação, com base em boas práticas e referenciais consolidados.

Trata-se de uma pesquisa de natureza teórica, normativa e exploratória, com abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e documental. O trabalho adota perspectiva prescritiva, voltada à proposição de um modelo orientado por referenciais reconhecidos de controle e gestão de riscos.

A estrutura da monografia comprehende três capítulos: o Capítulo 1 aborda os fundamentos teóricos e constitucionais do controle interno no setor público brasileiro; o Capítulo 2 analisa normas e padrões internacionais aplicáveis; e o Capítulo 3 examina o fundamento normativo municipal, identificando lacunas e desafios. As considerações finais apresentam síntese das conclusões e possíveis diretrizes de aprimoramento.

1. FUNDAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS

Considerando o contexto de transformações políticas e econômicas do pós-guerra, marcado pelo avanço dos direitos e pela ampliação das demandas sociais, a Administração Pública brasileira evoluiu do intervencionismo estatal ao modelo gerencial, orientado pela busca de eficiência, controle de gastos e aprimoramento dos serviços públicos (SILVA, 2009, p. 10/11).

Contudo, a realidade brasileira ainda é marcada por graves deficiências estruturais. Os noticiários nacionais estão cheios de expressões como caos na saúde pública, ensino negligenciado, sistema penitenciário falido, insegurança, ao lado de desvios de verbas públicas, fraudes, conluios, superfaturamento e obras paralisadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 60). Tais ocorrências revelam que a Administração Pública permanece vulnerável a atos de corrupção, fraude, abuso e desperdício que implicam na malversação, desperdício e ineficiência na gestão dos recursos públicos, em razão da fragilidade ou da ineficácia de seus controles internos.

Embora não se possa atribuir ao controle interno a condição de panaceia, é inegável que sua inexistência ou ineficiência aumenta a probabilidade de ocorrência de eventos indesejáveis.

Nesse contexto, destaca-se o marco jurídico-constitucional de 1988. A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, consagrhou a *accountability* como corolário da democracia representativa. A boa governança pública, portanto, pressupõe a existência de mecanismos de gestão de riscos e de controles internos capazes de garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma regular, transparente, eficaz e em conformidade com os objetivos constitucionais.

Mas o que são controles internos? E como estes contribuem para uma boa governança?

2. CONCEITOS CENTRAIS

Inicialmente, *risco* consiste em qualquer evento potencial que afete negativamente ou impeça o alcance de um objetivo, implicando – portanto – em alguma margem de incerteza ou insegurança. Nesse contexto, *controle* é, genericamente, uma medida ou conduta tomada com o objetivo de assegurar o cumprimento de alguma ação ou objetivo segundo planejamento prévio.

O controle institucional decorre dos processos de governança e é inerente à atividade organizacional. Conforme Silva (2009, p.12), o controle interno compreende as medidas destinadas a garantir que objetivos organizacionais sejam alcançados e riscos mitigados.

Controle interno compreende-se como o conjunto de políticas, regras, sistemas e procedimentos de um departamento ou de uma organização, com o escopo de mitigar riscos e aumentar a probabilidade de: (i) eficácia e eficiência dos programas, operações e gestão de recursos, incluindo a salvaguarda dos ativos; (ii) confiabilidade das informações financeiras; (iii) cumprimento da legislação, regulamentos e políticas; e (iv) redução da probabilidade de corrupção, fraude, abuso e desperdício.

Controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle(s) interno(s) são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 4)

Controles internos também se relacionam às atividades:

Atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); c) controles de acesso a recursos e registros; d) verificações; e) conciliações; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão. (BRASIL, 2016).

Por oportuno, importante indicar sutil divergência quanto ao conceito constitucional: Controle interno *constitucional* é aquele que deriva do poder-dever de autotutela para assegurar a execução dos atos públicos de acordo com os princípios básicos dispostos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CALIZTO E VELASQUEZ, 2005 *apud* MARTINS, 2020), bem como configura-se como corolário do princípio da prestação de contas, previsto no art. 70 da CF.

O sistema de controle interno constitucional é uma estrutura orgânica existente em todos os níveis federativos e Poderes, cujas atribuições são previstas no art. 74² da CF/88 e que auxiliam, executam e avaliam os respectivos órgãos da Federação e concentram atribuições nas seguintes áreas de atuação:

2 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (Brasil, 1988).

Auditoria interna; Controle; Prevenção e Combate à Corrupção; Correição Administrativa; Ouvidoria; Promoção da Transparência; Promoção da Integridade; e demais assuntos correlatos.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o controle interno constitucional se estrutura em processos de monitoramento, avaliação de riscos, conformidade e auditoria, de modo a assegurar a efetividade da *accountability* em suas três dimensões – transparência, justificativa e responsabilização. Ao operacionalizar esse princípio, os controles internos fortalecem a governança e garantem a observância das normas, orientando a gestão para a eficiência.

3. PRINCIPAIS NORMAS E PADRÕES INTERNACIONAIS

Diante das novas concepções de controle(s) interno(s) e da (necessidade de) promoção de modelo(s) de gestão – e controle – focados nos resultados – derivadas dos modelos gerenciais –, bem como da necessidade do atingimento de objetivos estratégicos e cumprimento dos princípios éticos, de eficiência, eficácia, efetividade, de conformidade e de prestação de contas, diversas Instituições públicas e privadas de todo o mundo editaram normas e modelos para implantação de controles internos e de gestão de riscos.

3.1. FRAMEWORKS COSO

O *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO) é uma organização americana não-governamental, fundada em 1985, com o propósito de orientar e apoiar o desenvolvimento de estruturas abrangentes e diretrizes sobre controles internos, gerenciamento de riscos corporativos e fraude para aprimorar a performance e supervisão organizacional e reduzir a extensão de fraudes nas organizações (BARRETO E OUTROS, 2018, p. 5).

3.1.1. INTERNAL CONTROL – INTEGRATED FRAMEWORK³ (COSO ICIF)

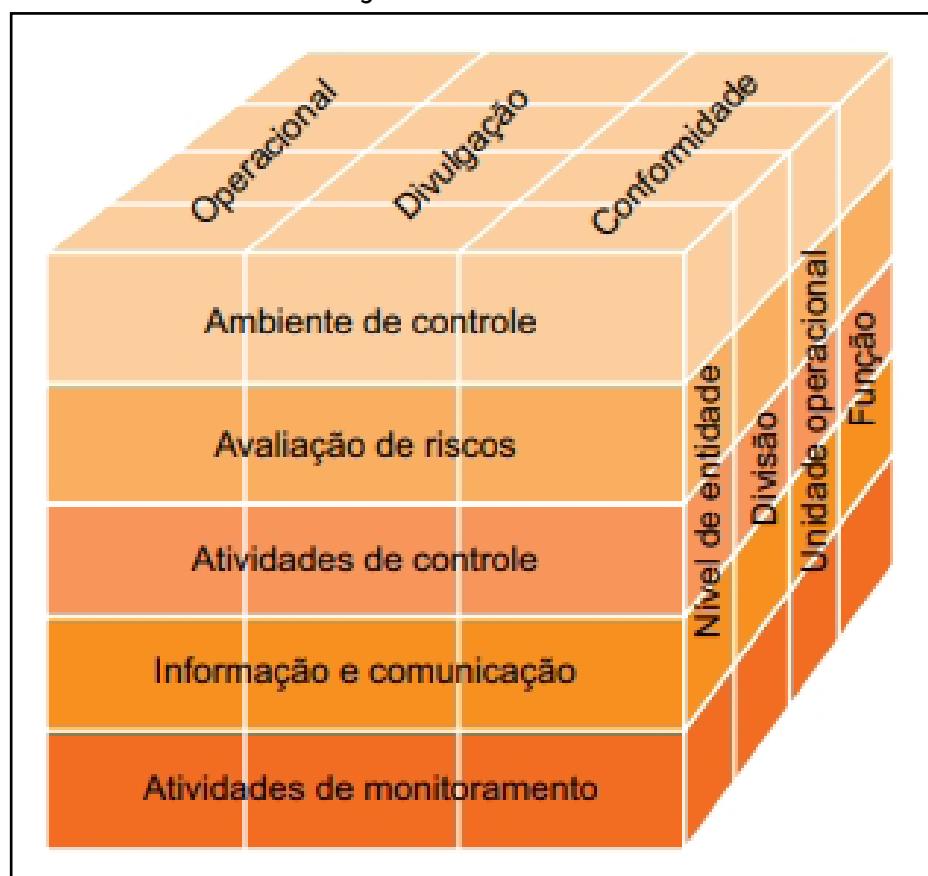
O modelo de referência COSO ICIF ou COSO I, de 1992, consiste num modelo dirigido a quaisquer organizações, para planejamento, implementação e direcionamento do controle interno, bem como avaliação da efetividade, tendo como escopo o desenvolvimento de sistemas de controle interno efetivos e eficazes, adaptáveis a ambientes corporativos e operacionais em constante mudança, para a redução de riscos e apoio (segurança) nos processos decisórios e de governança, a partir de mecanismos como integração dos controles internos contábeis, gestão de riscos e fomento da transparência.

³ Controle Interno – Estrutura Integrada

Nesse documento (COSO, 1992, atualizado 2013, tradução livre), controle interno é um processo, efetuado pela estrutura de governança, administração e outros funcionários de uma entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos nas seguintes categorias:

- eficácia e eficiência das operações;
- confiabilidade das demonstrações financeiras
- conformidade com leis e regulamentos cabíveis.

Figura 1: CUBO COSO I



Fonte: COSO, 2013

No CUBO COSO I são previstos: *i) Objetivos*⁴: operacionais; de divulgação e de conformidade; *ii) Níveis*: divisão, unidades e funções; *iii) Componentes*.

⁴ De acordo com o Sumário Executivo na norma (COSO, 2013, p. 06): “A Estrutura apresenta três categorias de objetivos, o que permite às organizações se concentrarem em diferentes aspectos do controle interno: • Operacional – Esses objetivos relacionam-se à eficácia e à eficiência das operações da entidade, inclusive as metas de desempenho financeiro e operacional e a salvaguarda de perdas de ativos. • Divulgação – Esses objetivos relacionam-se a divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas, podendo abranger os requisitos de confiabilidade, oportunidade, transparência ou outros termos estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos, ou às políticas da entidade. • Conformidade – Esses objetivos relacionam-se ao cumprimento de leis e regulamentações às quais a entidade está sujeita.”

Em BARRETO E OUTROS (2023, p. 6), “a *Figura 1 demonstra a inter-relação dos componentes da estrutura proposta para o gerenciamento de riscos e sua integração ao processo de gestão de uma organização, tendo sua finalidade ligada ao cumprimento dos objetivos organizacionais*”. Por sua vez, os componentes são:

Ambiente de Controle é a base do sistema, refletindo cultura organizacional, ética, governança e atribuição de responsabilidades.

Avaliação de Riscos consiste em um processo contínuo e dinâmico de identificação e análise dos riscos que possam comprometer os objetivos da entidade, incluindo mudanças relevantes no ambiente interno e externo.

Atividades de Controle são políticas e procedimentos instituídos para assegurar que as diretrizes da administração sejam cumpridas, mitigando riscos em diferentes níveis, processos e ambientes tecnológicos da organização.

Informação e Comunicação garante a geração, o fluxo e a qualidade das informações necessárias à tomada de decisão, apoiando a integração dos controles internos e a realização dos objetivos organizacionais.

Atividades de Monitoramento asseguram, por meio de avaliações contínuas ou independentes, que os cinco componentes do controle interno estejam presentes, atuando de forma eficaz e integrada.

Referido modelo, ao considerar a gestão dos riscos relacionados aos objetivos estratégicos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 9),

introduziu a noção de que controles internos devem ser ferramentas de gestão e monitoração de riscos em relação ao alcance de objetivos e não mais devem ser dirigidos apenas para riscos de origem financeira ou vinculados a resultados escriturais. O papel do controle interno foi, assim, ampliado e reconhecido como um instrumento de gerenciamento de riscos indispensável à governança corporativa”.

(...)

O modelo COSO I tornou-se referência mundial, pelo fato de: 1. uniformizar definições de controle interno; 2. definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado; 3. delinear papéis e responsabilidades da administração; 4. estabelecer padrões para implementação e validação; 5. criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

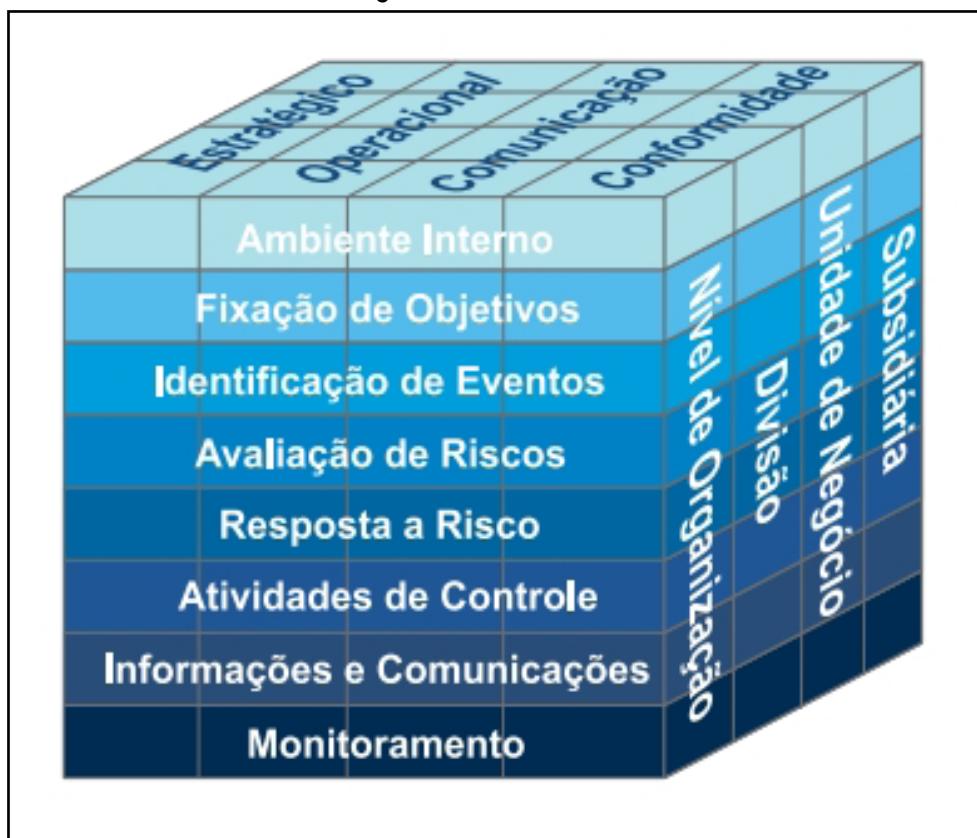
3.1.2. ENTERPRISE RISK MANAGEMENT – INTEGRATED FRAMEWORK (COSO ERM)⁵

Publicado em 2004, o modelo de referência COSO ERM ou COSO II consiste numa nova estratégia para avaliar e melhorar o gerenciamento de riscos: há uma ampliação do alcance dos controles internos – mais vigoroso e extensi-

5 Gerenciamento de Riscos Corporativos

vo -, a partir da incorporação, ao modelo COSO I, de técnicas de gerenciamento integrado de riscos - com vistas ao cumprimento dos *objetivos organizacionais* (estratégicos) -, isto é, prever e prevenir os riscos inerentes ao conjunto de processos da organização que possam impedir ou dificultar o alcance de seus objetivos, relacionados às metas e missão da organização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 12).

Figura 2: CUBO COSO II



Fonte: COSO, 2017

Ao modelo de referência COSO ERM, foram agregados e redefinidos os seguintes componentes (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009): *Ambiente Interno* – ampliação do antigo ambiente de controle, consistente na incorporação de aspectos ligados à cultura organizacional, valores éticos, estrutura de governança, políticas de recursos humanos, definição de responsabilidades e delimitação do apetite a riscos, elementos que condicionam a forma como as pessoas percebem e administraram riscos dentro da organização; *Fixação de Objetivos* – alinhada ao planejamento estratégico e operacional; *Identificação de Eventos* – voltada ao mapeamento de incidentes internos e externos, considerando tanto ameaças quanto oportunidades; *Avaliação de Riscos* – baseada na análise de probabilidade e impacto, por meio de métricas quantitativas e qualitativas; *Resposta a Riscos* – compreendendo a adoção de estratégias de evitar, transferir, aceitar ou tratar riscos em conformidade com o apetite definido; *Informação e Comunicação*; e *Monitoramento*.

3.1.3. ENTREPRISE RISK MANAGEMENT – INTEGRATING WITH STRATEGY AND PERFORMANCE⁶ (COSO ERM 2017)

O mundo contemporâneo está paulatinamente mais complexo e incerto: o cenário atual, marcado por volatilidade, complexidade e ambiguidade, exige das organizações maior adaptabilidade, transparência e responsabilidade na gestão de riscos e oportunidades, sobretudo no âmbito estratégico e decisório.

Diante dessa demanda, o COSO ERM 2017, reorganizando o *framework*, representa uma evolução do modelo COSO II (2004): A adoção do COSO ERM 2017 implica no desenvolvimento de uma gestão de riscos, mais dinâmica, incorporada à sua estratégia e desempenho, em vez de somente como função de suporte ou de controle posterior. A relação entre riscos e performance passa a ser parte integrante do planejamento e decisões estratégicos.

Figura 3: Framework COSO, Entreprise Risk Management



Fonte: COSO, 2017

No novo modelo, o gerenciamento de riscos corporativos integra tanto a definição quanto a execução da estratégia e o gerenciamento do desempenho organizacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017, p. 30) e articula-se em cinco componentes inter-relacionados, sustentados por vinte princípios que

6 Gerenciamento de Riscos Corporativos – Integrado com Estratégia e Desempenho.

direcionam como cada componente deve se manifestar em práticas concretas, de acordo como definido por cada organização.

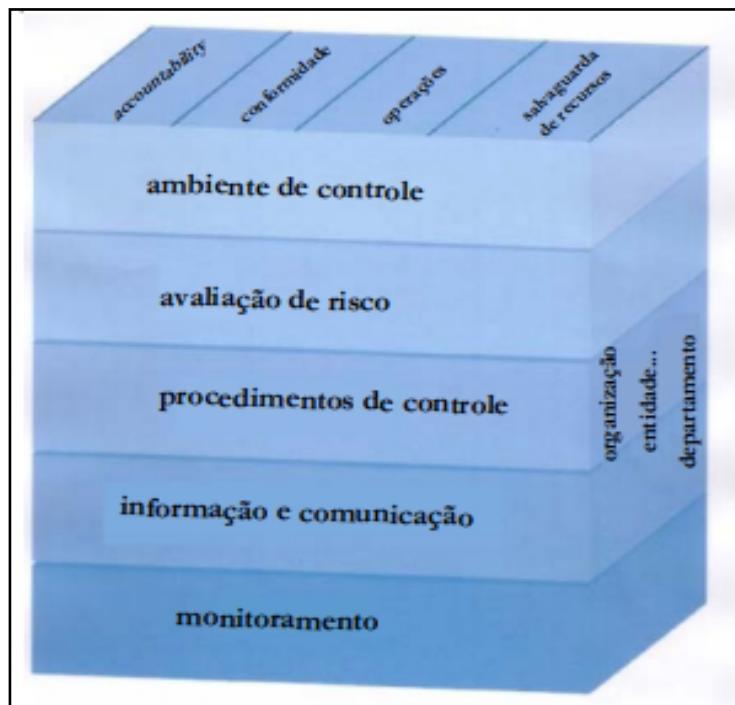
Segundo o Sumário Executivo da Norma (COSO, 2017), o *framework* busca preparar e aliar estruturas e processos para desafios futuros, como a produção e proliferação de dados; a disruptão provocada pelo uso da inteligência artificial e automação; a administração do custo do gerenciamento de riscos e a construção de organizações mais fortes, menos vulneráveis a influências negativas e riscos.

3.2. GUIDELINES FOR INTERNAL CONTROL STANDARDS FOR THE PUBLIC SECTOR

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* ou Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superiores é uma organização intergovernamental formada em meados do século XX, composta por quase 200 países, que reúne os órgãos de fiscalização superior, com o objetivo de fomentar, orientar e melhorar a auditoria pública e promover a governança, por meio do estabelecimento de normas e padrões de auditoria e controle interno.

As Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (INTOSAI GOV 9100) são um referencial técnico elaborado pela INTOSAI, em 2004, sobre controles internos, baseado no modelo COSO ICIF e adaptado e dirigido ao setor público.

Figura 4: Framework INTOSAI GOV 9100



Fonte: Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2007

A peculiaridade do Guia da INTOSAI consiste na contextualização dos conceitos e diretrizes introduzidos pelo COSO às especificidades do setor público.

Enquanto o COSO I apresenta 3 objetivos (operacionais; de conformidade; e de comunicação), a INTOSAI introduz novas categorias de objetivos: operações ordenadas, éticas, econômicas, eficientes e efetivas e cumprimento das obrigações de *accountability*⁷.

“um ponto específico constante somente do documento da INTOSAI refere-se à inclusão dos termos “ordenada” e “ética” no objetivo relacionado às operações, considerados essenciais para o setor público que não visa apenas à eficiência e efetividade das operações, mas ao comportamento ético daqueles que administram os recursos públicos” (WASSALY, 2008, p. 36).

O Guia da INTOSAI reproduz o foco no processo de gerenciamento de riscos, que deve consistir processo de responsabilidade integrada e compartilhada entre todos os níveis, contínuo e renovável de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, com foco nos objetivos, apetite a riscos e eventuais novas conjunturas e contexto da organização.

Assim como em COSO ICIF, a organização da estrutura e processos e controle e gestão de riscos é de responsabilidade da alta administração, devendo ser organizada a partir dos componentes: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação e monitoramento.

A INTOSAI reforça que controles internos eficientes e eficazes não são garantia de eliminação dos riscos, apenas de razoável segurança de realização dos objetivos estratégicos, de concretização da missão e de uma atuação ordenada e ética.

Em suma, o desenho inadequado dos controles, a falta de comprometimento dos gestores e do corpo de funcionários influenciam negativamente na eficiência e na eficácia dos controles internos (WASSALY, 2008, p. 36-37).

3.3. ISO 31000:2018 RISK MANAGEMENT – PRINCIPLES AND GUIDELINES

A *International Organization for Standardization* (ISO) ou Organização Internacional para Padronização é uma organização internacional fundada em 1947, congregada por cerca de 160 países e que desenvolve normas e padrões internacionais para produtos, serviços e processos, com o propósito de assegurar padrões mínimos de qualidade, segurança e eficiência.

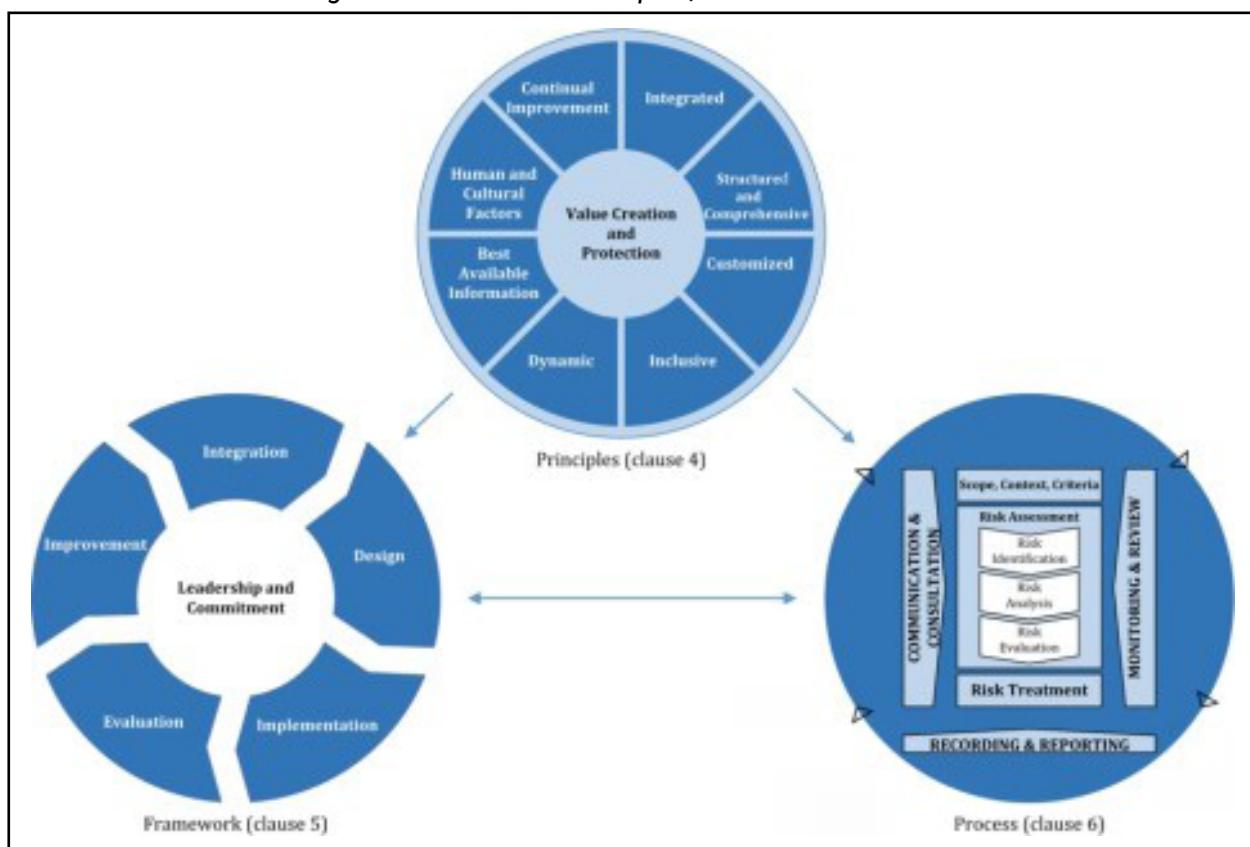
⁷ De acordo com a INTOSAI, “Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão institucional os seguintes objetivos gerais serão alcançados: Execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; Cumprimento das obrigações de accountability; Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; Salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.” (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2004. Tradução TCE-BA, 2007) (grifos nossos)

A norma 31000:2018 estabelece diretrizes universais para a gestão de riscos, com o propósito de servir de referencial aplicável a organizações de qualquer porte, setor ou natureza, capaz de criar uma base comum e consistente, para apoio à tomada de decisão, fortalecimento da governança e promoção de resiliência diante das incertezas.

Conceitua gestão de riscos como o processo coordenado de dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos, contemplando a identificação, a análise e a avaliação dos fatores que possam afetar a consecução dos objetivos (dimensão intrínseca da gestão organizacional).

Os princípios que norteiam a norma constituem elementos de caráter orientativo e valorativo: a gestão de riscos deve ser integrada, estruturada e abrangente, personalizada, inclusiva e dinâmica, deve ser baseada nas melhores informações disponíveis, considerar fatores humanos e culturais e assegurar melhoria contínua, de modo a fortalecer a criação e a proteção de valor.

Figura 5: ISO 31000 - Princípios, Estrutura e Processo



Fonte: (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018)

No tocante à estrutura, a ISO 31000 propõe um arranjo organizacional que ampare seu escopo, envolvendo o comprometimento e liderança da alta administração, integração à governança, compreensão do contexto, definição de responsabilidades, alocação de recursos, planejamento e execução, monitora-

mento e avaliação de um plano de gestão de riscos e estabelecimento de mecanismos de comunicação e reporte.

O processo de gestão de riscos, por sua vez, é descrito como um ciclo iterativo que compreende etapas integradas e contínuas: Parte-se do *estabelecimento do contexto*, em que se relacionam objetivos e condicionantes internos e externos que caracterizam o ambiente organizacional. Em seguida, procede-se à *identificação dos riscos*, contemplando fontes, eventos, causas, potenciais consequências e impactos. A *análise dos riscos* busca compreender causas, efeitos e probabilidades (risco inerente), avaliando a eficácia dos controles existentes (risco residual). A etapa de *avaliação* coteja os riscos identificados e analisados com critérios previamente definidos, definindo prioridades de tratamento. O *tratamento* envolve a proposição de medidas que modifiquem riscos seja pela criação ou pelo aprimoramento de controles, em relação à suas causas ou consequências. O *monitoramento* e a *análise crítica* asseguram a eficácia contínua dos controles, a partir de ajustes diante de mudanças contextuais ou da detecção de novos riscos. Por fim, a *comunicação e a consulta* garantem o envolvimento de partes interessadas internas e externas, assegurando clareza, legitimidade, engajamento e alinhamento em todas as fases do processo.

Quando comparada aos frameworks COSO, a norma ISO 31000 revela-se mais simples e sintética, na medida em que não adota rigidez metodológica e componentes complexos, sendo oportuna para uma pragmática, flexível e rápida institucionalização da gestão de riscos.

Por derradeiro, importante citar a existência de outros referenciais técnicos sobre controles internos e gestão de riscos ora não abrangidos pelo presente trabalho, como p.e., *The Three Lines of Defense*, desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA) e atualizado em 2020; o *Orange Book – Management of Risk: Principles and Concepts*, publicado em 2004 pelo *HM Treasury*, órgão do governo do Reino Unido, busca consolidar princípios e conceitos para a gestão de riscos em entidades públicas.

4. CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4.1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS E PROGRAMÁTICOS

No âmbito do Município de São Paulo, a Controladoria Geral do Município (CGM)⁸, criada como órgão central do sistema de controle interno, exerce a

⁸ O Decreto Municipal nº 59.496/2020, em seu art. 1º, dispõe que a CGM tem por atribuições: (i) exercer a função de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal; (ii) coordenar as atividades de auditoria interna governamental; (iii) promover a prevenção e o combate à corrupção, à improbidade administrativa e à fraude; (iv) atuar na transparência da gestão pública e no acesso à informação; (v) exercer as funções de ouvidoria e de proteção de dados pessoais; (vi) coordenar as ações de integridade, governança e gestão de riscos; e (vii) promover a defesa do usuário de serviços públicos. Essas competências, cotejadas com as do art. 74 da CF/88, revelam a simetria normativa e funcional, especialmente no que toca à avaliação de resultados, à promoção da transparência, ao apoio ao controle externo e à busca pela efetividade na gestão dos recursos públicos.

função orientadora e normativa, desempenhando competências que refletem e concretizam, no plano municipal, aquelas previstas no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

O sistema municipal abrange a CGM e os Responsáveis pelo Controle Interno, ou ainda, unidades de controle interno de cada órgão e entidade, a quem compete: (i) acompanhar a implementação de recomendações da CGM e do Tribunal de Contas do Município; (ii) monitorar prazos e providências decorrentes de manifestações da Ouvidoria Geral; (iii) realizar atividades de prevenção à corrupção e promoção da integridade, em articulação com a CGM; (iv) promover a transparéncia ativa; (v) apoiar a gestão e fiscalização de contratos administrativos; (vi) acompanhar os riscos e controles das áreas de atuação; e (vii) elaborar e executar o Plano Anual de Atividades de Controle Interno, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela CGM.

Na condição de órgão central, a CGM orienta e supervisiona a atuação das RCIs/UCIs, estabelecendo programas e parâmetros a serem implementados:

O *Programa de Integridade e Boas Práticas* (PIBP), constitui-se em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a prevenir e detectar fraudes, irregularidades e desvios de conduta. Estruturado em eixos - Comprometimento e Apoio da Alta Administração, Cultura de Integridade, Gestão da Transparéncia, Gestão de Riscos para a Integridade e Gestão da Integridade Pública —, o programa busca consolidar práticas de ética, transparéncia e governança em ciclos semestrais de implementação e monitoramento, cujos resultados são avaliados por meio do Indicador de Maturidade do PIBP (IM-PIBP), que integra o Índice de Governança e Integridade (IGI).

O *Índice de Governança e Integridade* (IGI), instituído pela CGM como ferramenta de monitoramento, visa avaliar de forma sistemática o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Direta Municipal nas temáticas de transparéncia, atendimento ao cidadão, conformidade e boas práticas de gestão, a partir dos seguintes indicadores: Transparéncia Ativa e Passiva; Reclamações Atendidas; Dados Abertos; Maturidade do PIBP; Contratos Emergenciais; Tratamento de Denúncias; Ações em Privacidade e Proteção de Dados; Conclusão de Recomendações de Auditoria. O IGI se presta à mensuração do grau de maturidade institucional em matéria de governança e integridade, permitindo o acompanhamento da evolução dos órgãos e fomentando a adoção e padronização de práticas administrativas de promoção da integridade e prestação de contas.

O *Programa de Governança e Proteção de Dados*, fundamentado na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), encontra-se estruturado como um conjunto de diretrizes e instrumentos voltados à implementação de práticas de governança e segurança da informação no âmbito da Administração Municipal, com o objetivo de promover a conformidade normativa; a proteção dos direitos dos titulares de dados e a gestão de riscos decorrentes de eventuais falhas na

gestão de informações pessoais. A estruturação envolve a definição de políticas, fluxos de tratamento e mecanismos de monitoramento de conformidade, enquanto as ações esperadas concentram-se na prevenção de incidentes, na mitigação de riscos e na consolidação de uma cultura organizacional voltada à responsabilidade no uso de dados.

Por fim, o *Manual Interno de Gestão de Riscos*, publicado pela CGM em novembro de 2023, foi desenvolvido com base nas melhores práticas de governança e em referenciais normativos internacionalmente reconhecidos, como a ISO 31000:2018 e o COSO ERM. Seu escopo é servir como guia metodológico e referencial para a estruturação de processos de gestão de riscos, estabelecendo princípios, etapas e instrumentos que orientam a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos relacionados à atuação administrativa. Embora não seja de observância obrigatória para os órgãos e entidades municipais, o manual tem por objetivo estimular a adoção voluntária de boas práticas, funcionando como parâmetro normativo e técnico de apoio à governança.

4.2. PROBLEMÁTICAS E LACUNAS DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

Não obstante os avanços normativos e institucionais, o sistema de controle interno municipal ainda enfrenta problemáticas estruturais que limitam a sua efetividade. Em primeiro lugar, persiste uma visão tradicional que o reduz a aspectos meramente administrativos, financeiros, contábeis ou ainda o associa a uma função de caráter inquisitivo e sancionatório, deixando em segundo plano sua função contemporânea como instrumento de governança, integridade e gestão de riscos. Essa limitação se reflete na ausência de um planejamento estratégico consistente dos órgãos públicos: nesses, a estratégia não se mostra bem articulada, documentada ou abrangente, o que compromete a coerência das ações e a definição de objetivos estratégicos. Soma-se a isso a inexistência de programas de gestão de riscos robustos ou, quando existentes, sua aplicação de forma pontual e pouco eficaz, o que demonstra uma cultura organizacional frágil ou não voltada à prevenção e ao monitoramento sistemático de vulnerabilidades.

Outro ponto crítico diz respeito ao caráter de normas e metodologias vigentes, que frequentemente se apresentam como instrumentos esparsos, teóricos e pouco detalhados, insuficientes para orientar a prática administrativa. A falta de clareza quanto a referenciais técnicos, padrões, fluxos e processos comuns – especialmente atinentes às atividades de controles de gestão e de supervisão – compromete a consistência conceitual e metodológica, tornando a implementação dos controles internos dependente de estruturas especializadas que, em geral, inexistem nos órgãos municipais. Além disso, é recorrente a confusão entre controles internos e normativos de finanças públicas, o que obscurece a finalidade mais ampla do controle interno, e acaba por gerar mais obscuridades e conflitos conceituais do que avanços práticos.

As dificuldades também se evidenciam na limitada autonomia e capacidade dos responsáveis ou das unidades de controle interno para definir e executar planos de monitoramento e gestão de riscos, bem como na falta de definições precisas sobre a estrutura das áreas de controle — quanto às suas macro funções, competências, perfil dos servidores e limites de atuação (ausência de processos e rotinas claras). A carência de controles de gestão (ou administrativos) eficazes e a insuficiência de lideranças capazes de fomentar políticas, estratégias e capacidades demonstram a dificuldade de consolidar uma cultura de controle e governança.

Nesse contexto, a compreensão integrada do arcabouço normativo municipal revela-se complexa, dado o caráter fragmentado das normas e metodologias. A despeito dos mecanismos de certificação, reporte de deficiências e planos de ação, ainda não há modelos e padrões de controle interno consolidados e articulação integrada entre as unidades, o órgão central e demais órgãos de controle interno e externo. Ainda, o cumprimento efetivo de tais disposições, contudo, pressupõe ao menos três condições estruturantes: o alcance de um maior grau de maturidade organizacional das instituições; a existência de pressões internas, externas e sociais relevantes, capazes de induzir a conformidade e a melhoria contínua; e um sistema sancionador eficaz, que substitua a recorrente percepção de impunidade, ainda tão arraigada no contexto brasileiro.

5. CONCLUSÃO

As demandas sociais no campo público apresentam complexidade superior às demandas privadas, uma vez que não se restringem à satisfação individual do usuário, mas se projetam em dimensão coletiva, exigindo eficácia, eficiência, efetividade, economicidade e equidade sob a perspectiva da governança pública. A avaliação de serviços e políticas deve, portanto, considerar não apenas os seus destinatários diretos, mas também os efeitos supracoletivos, como ocorre, por exemplo, na educação, em que o resultado esperado ultrapassa a boa escola individual para alcançar um sistema inclusivo e robusto, capaz de atender ao interesse social em sua integralidade.

Nesse contexto, a gestão pública deve ser conduzida sob rigorosos mecanismos de *accountability* e *compliance*, não apenas pela origem pública dos recursos, mas sobretudo pela necessidade de prestar contas em uma democracia representativa. A ausência de controles adequados pode comprometer a eficiência da ação estatal e abrir espaço para riscos de desvios e malversação. Daí a relevância do controle interno, cujo objetivo é garantir a eficácia e eficiência das operações, a confiabilidade da informação financeira e gerencial, a conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, além de atuar na prevenção e detecção de erros, fraude e corrupção. Conforme enfatiza Callado et al. (2018, p. 3), no setor público o controle interno deve relacionar-se intrinsecamente à governança, ao gerenciamento de riscos, à conformidade e à *accountability*.

Não obstante o consenso de que o controle interno transcende a dimensão meramente financeira e deve servir como ferramenta de gestão de riscos em sentido amplo, sua regulamentação jurídica permanece vinculada, em muitos países, às leis de finanças, orçamentos ou aos diplomas que estruturam órgãos de controle, como evidenciado pelo Tribunal de Contas da União (2009, p. 53). Tal constatação revela a importância de alinhar normas, práticas e metodologias a um modelo integrado, que induza a autogestão de riscos e controles, otimize a relação custo-benefício e fortaleça a responsabilidade administrativa na implantação e avaliação de estruturas de governança (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009, p. 55).

No caso do Município de São Paulo, observa-se que a cultura de controles internos e gestão de riscos ainda é incipiente, sendo esta exercida de forma desconcentrada e descentralizada em relação ao órgão central, a Controladoria Geral do Município. A aplicação de metodologias modernas é ainda limitada, persistem fragilidades estruturais e ameaças relacionadas aos arranjos político-eleitorais e às expectativas de agentes políticos e grupos econômicos e de interesse que reproduzem e se beneficiam das vulnerabilidades do sistema. Essa conjuntura perpetua um ciclo de poder que desfavorece a efetividade das políticas públicas e compromete a concretização dos direitos constitucionais e da justiça social.

Fragilidades estruturais no controle interno aumentam significativamente a probabilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, como corrupção, fraudes e ineficiência administrativa. Nesse contexto, a adoção de referenciais internacionais – como os frameworks do COSO, a ISO 31000 e as diretrizes da INTOSAI – representa oportunidade de avanço. Diversas organizações já utilizam tais metodologias, mas, no setor público brasileiro, especialmente em esferas municipais, sua adoção ocorre de forma pontual e esparsa, em razão de baixa maturidade institucional e fragilidades na governança corporativa, como, p.e. no planejamento estratégico. Assim, justifica-se a aplicação gradual e adaptativa desses modelos, escolhendo os componentes mais adequados à realidade organizacional: Os instrumentos já instituídos pela Controladoria Geral do Município devem representar potencial de articulação com tais referenciais, desde que efetivamente implementados e sustentados pelo comprometimento da alta administração e dos gestores, funcionando como bases estratégicas para integrar gestão de riscos, governança e monitoramento das políticas públicas.

Em última instância, o fortalecimento do controle interno municipal exige reconhecer que ética pública constitui pré-requisito e suporte da confiança social e, como enfatizado pela INTOSAI (INTOSAI/ TCE-BA, 2007, p. 15), é a chave para um bom governo. O Poder Público, guiado pelos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência, deve aliar eficácia e efetividade em sua ação, assegurando a correta alocação dos recursos, a proteção do interesse público e a promoção da confiança social. O debate contemporâneo associa governança, riscos e conformidade (GRC) ao alcance ético e ordenado

dos objetivos institucionais. Nesse cenário, o controle interno municipal deve ser compreendido não como formalidade burocrática, mas como instrumento essencial de governança pública, capaz de assegurar legitimidade, sustentabilidade e qualidade às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR ISO 31000: Gestão de riscos — Diretrizes. 2. ed. Rio de Janeiro, 2018.

BARRETO, Kamilla Alves; CALLADO, Antônio André Cunha; CALLADO, Aldo Leonardo Cunha. O controle interno sob enfoque dos componentes do Framework COSO ERM: um estudo em uma instituição de ensino superior. In: XVIII USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING – Moving Accounting Forward, São Paulo, 25 a 27 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em: 30/09/2025.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada: Sumário executivo (versão em português). Tradução: IIA Brasil; PwC. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 30/09/2025

_____. Controle Interno – Estrutura Integrada: Sumário Executivo. Tradução: IIA Brasil; PwC. São Paulo, 2013. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf Acesso em: 30/09/2025

_____. Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance: Sumário Executivo. Tradução: IIA Brasil; PwC. São Paulo, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em: 30/09/2025.

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Cartilha /PIBP 2025-2028. São Paulo, 2023.

_____. Manual de Gestão de Riscos. São Paulo, 2023.

_____. Manual do Índice de Governança e Integridade. São Paulo, 2023.

DECRETO MUNICIPAL Nº 59.496, de 8 de junho de 2020. Regulamenta o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como dispositivos das Leis nº 15.764/2013 e nº 16.974/2018, dispondo sobre o sistema de controle

interno municipal, a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle e o Programa de Integridade e Boas Práticas.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução: Cristina Maria Cunha Guerreiro; Delanise Costa; Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf. Acesso em: 30/09/2025.

MARTINS, Lucas Candeia. Avaliação das práticas de controle interno e gestão de risco de prefeituras brasileiras com base no modelo COSO-ERM. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Orientador: Jerônimo José Libonati.

SILVA, Lia de Castro. Controles Internos e Gestão de Riscos: estudo de casos em órgãos de controle da Administração Pública brasileira. Monografia (Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental) – Instituto Serzedello Corrêa, TCU, Brasília, 2009. Orientador: Luciano dos Santos Danni.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília, 2009.

_____. Referencial Básico de Governança Organizacional. Brasília, 2014.

WASSALY, Lorena Pinho Morbach Paredes. Controles Internos no Setor Público: um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2008. Orientador: Gileno Fernandes Marcelino.

EFICIÊNCIA DOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDO DE CASO EM LIMEIRA/SP

Johan Hendrik Poker Junior¹
Pedro Felipe Jacyntho dos Santos²

Resumo: *Este estudo avalia a eficiência dos investimentos nas escolas municipais de Limeira/SP em 2019 (pré-pandemia) e 2021 (com retorno presencial das aulas), com ênfase nos resultados e nos fatores associados ao desempenho. A partir do método de Análise Envoltória de Dados em duas etapas, identifica-se que, em 2019, a eficiência média foi mais elevada e homogênea, enquanto em 2021 houve queda da média e aumento da dispersão entre escolas, sinalizando impactos desiguais da Covid-19 sobre a conversão de recursos em resultados educacionais. Entre os determinantes, destacam-se efeitos positivos da assiduidade familiar e da lotação adequada por sala e, no período pós-pandemia, ganho de relevância do bem-estar psicológico. Por outro lado, fatores demográficos (regionalidade/cultura local e diversidade étnica) mostraram associação negativa após a crise, sugerindo que desigualdades estruturais condicionam a eficiência relativa. Como contribuição prática, o estudo oferece evidências para orientar a alocação de recursos e o monitoramento de desempenho por secretarias de educação e órgãos de controle, reforçando que eficiência não depende apenas do volume orçamentário, mas também de condições escolares e contextuais do ensino. A abordagem é replicável em outros municípios para comparações e apoio à tomada de decisão baseada em evidências.*

Palavras-chave: eficiência; educação; Análise Multivariada; orçamento público; gestão.

INTRODUÇÃO

A gestão dos recursos públicos municipais, especialmente no campo da educação básica, é tema de constantes debates nas áreas de administração e contabilidade pública. Os municípios brasileiros, por determinação constitucional, são responsáveis pela oferta do ensino fundamental, o que faz com que a eficiência do gasto nesse setor seja uma questão estratégica tanto para a sociedade quanto para os órgãos de controle, que podem assumir um papel de fiscalizador e de avaliador da eficiência, visando a maximização dos resultados a partir dos recursos destinados³.

Sendo assim, a eficiência - entendida como a relação entre insumos empregados e resultados obtidos - constitui o núcleo analítico deste trabalho. No caso da educação básica, a análise deve considerar o Índice de

¹ Bacharel em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestre e Doutor em Administração Pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), Pós-doutorado pelo CTI "Renato Archer". Professor Livre-Docente da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Coordenador do Laboratório de Finanças e Contabilidade (LABFIC) do Centro de Pesquisa em Administração (CEPAD). Leciona Administração Financeira I e II para o Bacharelado em Administração e Finanças Corporativas no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-FCA).

² Pedro Felipe Santos, doutorando em Administração pela Unicamp (com período sanduíche em Aveiro/Portugal), com titulação de Mestrado em Administração também pela Unicamp, concluído em 2023. Graduado em Bacharel em Administração Pública, pela Unicamp; em Ciências Contábeis, pelo Centro Universitário "Dr. Edmundo Ulson" - UNAR; e em Gestão Financeira, pela FHO Uniararas.

³ GROSSI, Giuseppe et al. Changing the boundaries of public sector auditing. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35 (4): 417-430., 2023.

Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (Decreto nº 6.094/2007)⁴ como referência de qualidade e de desempenho e sua qualidade referente aos recursos públicos empregados, embora também seja relevante a obtenção de dados para uma análise mais regionalizada.

Com isso, a ausência de critérios consistentes na alocação de recursos compromete a eficiência e dificulta a obtenção de resultados consistentes e sustentáveis⁵, principalmente perante crises, como foi a pandemia de covid-19, que gerou uma insatisfação coletiva⁶, e ampliou as desigualdades⁷. A consolidação de uma cultura de investimentos orientada por indicadores, portanto, constitui um caminho para estruturar modelos de gestão pública capacitadas, por meio de variáveis psicológicas, demográficas, de efeito comunitário e sustentáveis.

A partir desse contexto, este artigo aplica testes de hipóteses sobre o impacto de variáveis de controle na eficiência dos gastos públicos em educação básica, tomando como estudo de caso o município de Limeira/SP, entre 2019 e 2021. A justificativa do município recai sobre a trajetória consolidada da cidade em investimentos educacionais e na disponibilidade de dados consistentes⁸.

Desse modo, este trabalho responde a essas problemáticas por meio da análise empírica, investigando o impacto de variáveis de controle na eficiência dos investimentos em educação básica, por meio da *Data Envelopment Analysis* – DEA, ou Análise Envoltória de Dados em duas etapas. A investigação contempla dois momentos distintos - o período anterior à pandemia (2019) e o período pós-retorno das aulas presenciais (2021) - permitindo avaliar diferenças de eficiência associadas às mudanças contextuais e oferecer subsídios metodológicos e práticos para a gestão pública municipal.

O objetivo geral é contribuir para que Limeira - e, por extensão, outros municípios - alcance maior eficiência e melhore seus indicadores de desempenho educacional. Como objetivos específicos, busca-se propor uma cultura de avaliação de desempenho baseada na eficiência por DEA em duas etapas. Replicado em diferentes municípios, esse método pode permitir comparações intermunicipais, fomentar políticas públicas mais eficazes e reforçar o papel estratégico do controle interno na promoção de uma educação pública de qualidade.

4 BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 25 abr. 2007.

5 DE WITTE, Kristof; LÓPEZ-TORRES, Laura. Efficiency in education: a review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, v. 68, n. 4, p. 339-363, 2017.

6 ABUMALLOH, RABAB A.; ASADI, SHAHLA; NILASHI; MEHRBAKHSH ET AL. The impact of coronavirus pandemic (COVID-19) on education: The role of virtual and remote laboratories in education. *Technology in Society*. Volume 67, 2021.

7 LYTRAS, Miltiadis D. et al. Translating knowledge into innovation capability: an exploratory study investigating the perceptions on distance learning in higher education during the COVID-19 pandemic – the case of Mexico. *Journal of Innovation & Knowledge*, v. 7, n. 4 p., 2022.

8 BAENINGER, Rosana; ETULAIN, Carlos José; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; et al. Região de Limeira: transformações sociais, espaciais e ambientais. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2012.

1. EFICIÊNCIA EM ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

1.1. O CONTEXTO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA EDUCAÇÃO

A análise de eficiência no setor público tem suas origens nos trabalhos clássicos que desenvolveram o método DEA, inicialmente proposto como técnica não paramétrica para medir a eficiência relativa de unidades tomadoras de decisão.⁹ Desde o final da década de 1970, a ferramenta foi aplicada para avaliar instituições de ensino, consolidando-se como um instrumento capaz de comparar desempenho entre organizações públicas a partir da relação entre insumos e produtos.

A ampliação do debate sobre eficiência na educação veio com o destaque de que fatores externos às escolas, interpretados como variáveis contextuais, precisam ser incorporados na avaliação¹⁰. Essa perspectiva é reforçada por estudos que relacionam a governança pública à qualidade da alocação de recursos, mostrando que decisões administrativas e institucionais influenciam diretamente o desempenho dos serviços¹¹.

A busca por eficiência nos orçamentos municipais não deve restringir-se à redução de custos, mas sim orientar-se para a qualidade dos investimentos, de modo a gerar impacto positivo sobre os resultados sociais. Essa é a lógica apresentada por análises que destacam o papel dos governos locais na indução de políticas mais sustentáveis e eficientes, ao considerar simultaneamente desempenho econômico e variáveis ambientais e sociais¹². Nesse sentido, a mensuração da eficiência deixa de ser apenas um exercício técnico e passa a integrar o processo de governança orçamentária¹³.

Esse avanço permite uma construção de métricas de desempenho e benchmarking, propondo modelos que permitem avaliar simultaneamente múltiplas dimensões da eficiência¹⁴. Essas contribuições passam a dialogar com a ideia de que os municípios, ao aplicarem metodologias robustas, podem iden-

9 CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

10 DE WITTE, Kristof; LÓPEZ-TORRES, Laura. Efficiency in education: a review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, v. 68, n. 4, p. 339-363, 2017.

11 SANTOS, Rodolfo R; ROVER, André J. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 2, p. 234-260, 2018.

12 ZENG, Siyuan et al. Efficiency and cointegration in green growth for local governments. *Journal of Cleaner Production*, v. 278, 123-145, 2021.

13 HO, Alfred Tat-Kei. Performance budget management and citizen participation in local governments. *Public Administration Review*, v. 78, n. 4, p. 546-556, 2018.

14 RELLA, Angela; VITOLLA, Filippo. Efficiency metrics for performance measurement: a review in higher education of main methods and determinants. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 74, n. 3, 2025.

tificar padrões de desempenho, comparar resultados entre unidades e adotar práticas de gestão pública mais adequadas. Nesse movimento, novos indicadores foram incorporados à agenda de avaliação, fortalecendo a cultura de monitoramento baseada em evidências e ampliando o potencial de aperfeiçoamento institucional¹⁵.

1.2. EFICIÊNCIA E SEUS DETERMINANTES: UMA ABORDAGEM EM DUAS ETAPAS

O DEA consolidou-se como uma das metodologias mais utilizadas para medir a eficiência relativa de unidades tomadoras de decisão (*Decision Making Units – DMUs*), desde sua formulação clássica por Charnes, Cooper e Rhodes no final da década de 1970¹⁶. Originalmente aplicado em áreas como educação, o método permite que diferentes entidades sejam avaliadas quanto à eficiência técnica na relação entre insumos e produtos, não se limitando a municípios ou países, mas também podendo ser adaptado para escolas, hospitais ou demais organizações públicas em contextos específicos¹⁷.

Apesar de sua robustez como técnica não paramétrica, o DEA pode ser complementado com uma segunda etapa de análise, para definir parâmetros, a fim de qualificar e relacionar as variáveis que impactam o desempenho à eficiência. Nesse ponto, o orçamento de desempenho destaca que é vantajoso integrar múltiplas dimensões analíticas e incorporar fatores institucionais e de governança, configurando um processo de gestão orçamentária orientado por desempenho³. A incorporação de modelos multicritério tem sido especialmente útil para lidar com a complexidade de variáveis externas, permitindo avaliações mais consistentes em ambientes de decisão pública¹⁸.

Entre as técnicas estatísticas aplicadas à segunda etapa, a Análise de Regressão Tobit stepwise demonstra capacidade de identificar fatores significativos que afetam estatisticamente a eficiência, por conta da natureza de suas variáveis¹⁹. Essa integração tem implicações para a administração pública, já que órgãos de controle e controladorias municipais, estaduais e federais podem utilizar a dupla abordagem como ferramenta de avaliação técnica, possibilitan-

15 ZOFIO, José L.; et al. Benchmarking performance through efficiency analysis trees: improvement strategies for Colombian higher education institutions. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 92, 101845, 2024.

16 CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

17 HO, A. T. From performance budgeting to performance budget management: Theory and practice. *Public Administration Review*, v. 78, n. 5, p. 748-758, 2018.

18 NEPUMOCENO, T. et al. Multicriteria panel-data directional distances and the efficiency measurement of multidimensional higher education systems. *Omega*, v. 125, 2024.

19 DI, F (2018). Empirical Research on the Influencing Factors of the Conversion Efficiency of Scientific and Technological Achievements in Colleges and Universities Based on Tobit Model. *Journal of Educational Sciences: Theory & Practice*.

do a identificação de quais unidades são mais ou menos eficientes, e também das variáveis explicativas que condicionam esse desempenho²⁰.

Tal perspectiva reforça a relevância de análises que transcendam o caráter meramente contábil e contribuam para uma governança pública baseada em evidências, em sintonia com agendas de sustentabilidade e accountability defendidas por instituições de auditoria e avaliação de políticas públicas.

2. EFICIÊNCIA EM EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL

2.1. CONJUNTO DE VARIÁVEIS QUE IMPACTAM A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

É comum em estudos sobre eficiência de indicadores que se distinga as variáveis latentes, que representam os constructos teóricos, de natureza não diretamente mensurável, que buscam representar dimensões amplas do fenômeno em análise; e observadas, de origem empírica associadas a essas dimensões²¹.

No campo da educação básica municipal, as variáveis latentes identificadas na literatura, baseando no estudo de De Witte e Lopez-Torres (2017), adaptado ao contexto brasileiro, são agrupadas em quatro dimensões²². A primeira corresponde às variáveis psicológicas, associadas ao engajamento dos estudantes, sua motivação e ao bem-estar no ambiente escolar. A segunda abrange as variáveis demográficas, relacionadas a fatores de regionalidade, diversidade cultural, etnia e acessibilidade. Em seguida, estão as variáveis de efeitos comunitários, que refletem elementos do entorno social e familiar, como assiduidade, criminalidade local e localização da escola em relação ao território. Por fim, há as variáveis sustentáveis²³, que englobam aspectos ligados à infraestrutura, materiais pedagógicos, alimentação escolar e valorização docente.

Cada variável latente é um constructo, e pode ser operacionalizada por meio de um conjunto de variáveis observadas, de ordem empírica ao cotidiano da educação. No grupo psicológico²⁴, por exemplo, incluem-se indicadores de aspirações educacionais, histórico de desempenho e autorrealização. No grupo

20 LUHTALA, M.; RÖNKKÖ, J. Debate: Supreme audit institutions aiding governments to drive and steer sustainable development. *Public Money & Management*, v. 45, n. 7, p. 651-653, 2025.

21 SILVA, Pedro M.; MOUTINHO, Victor F. Do labour productivity, capital productivity and Education influence the technical efficiency of entrepreneurial outcomes? *Journal of International Entrepreneurship*, 2024.

22 DE WITTE, Kristof; LÓPEZ-TORRES, Laura. Efficiency in education: a review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, v. 68, n. 4, p. 339-363, 2017.

23 ZENG, Siyuan et al. Efficiency and cointegration in green growth for local governments. *Journal of Cleaner Production*, v. 278, 123-145, 2021.

24 KHATRI, Puja; DUGGAL, Harshleen Kaur; LIM, Weng Marc; THOMAS, Asha; SHIVA, Atul. Student well-being in higher education: Scale development and validation with implications for management education. *The International Journal of Management Education*, v. 22, 100933, 2024.

demográfico²⁵, podem ser observadas medidas de acessibilidade, presença de diversidade étnica e estilo de vida local. Já no grupo comunitário²⁶, são considerados indicadores como densidade populacional, frequência familiar às atividades escolares, oferta de transporte e taxas de criminalidade. No grupo sustentável²⁷, os indicadores observados incluem a razão alunos por sala, presença de bibliotecas e laboratórios, existência de materiais pedagógicos e fornecimento de alimentação escolar².

Essa distinção entre latentes e observadas permite estruturar modelos de análise em que constructos abstratos, como motivação ou condições comunitárias, sejam representados por variáveis mensuráveis, facilitando a comparação entre municípios e a identificação de relações entre fatores sociais e desempenho educacional.

2.2. INFLUÊNCIA EM PERÍODOS DE CRISES, COMO O COVID-19

As análises de eficiência em educação precisam considerar que períodos de crise podem alterar a relação entre insumos e produtos. Algumas mudanças econômicas, institucionais e sociais influenciam tanto a fronteira de eficiência quanto os escores atribuídos às unidades avaliadas. Em contextos de universidades espanholas, por exemplo, a crise econômica de 2008 impactou o desempenho relativo das instituições, exigindo que os modelos de eficiência incorporassem o choque externo como variável explicativa²⁸. De forma complementar, alguns determinantes externos - como financiamento público, incentivos institucionais e contextos macroeconômicos - explicam parte relevante da variação de eficiência em instituições de ensino superior, reforçando a necessidade de controlar fatores de crise nas avaliações comparativas²⁹.

Observando o contexto brasileiro, a interpretação de indicadores educacionais sem considerar o contexto em que os estudantes e escolas estão inseridos pode induzir a conclusões equivocadas, uma vez que condições socioeconômicas e territoriais influenciam diretamente os resultados³⁰, como por exemplo os efeitos da pandemia de Covid-19. O fechamento das escolas e a migração abrupta para modalidades remotas afetaram estudantes, professores e gestores,

25 BADRUDDIN, Aisha. Impact of demographic profile on sustainability learning: A management education students' survey. *The International Journal of Management Education*, v. 22, 100984, 2024.

26 BIRD, Kelli A.; CASTLEMAN, Benjamin L.; SONG, Yifeng. Are algorithms biased in education? Exploring racial bias in predicting community college student success. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 44, p. 379–402, 2025.

27 ZENG, Siyuan et al. Efficiency and cointegration in green growth for local governments. *Journal of Cleaner Production*, v. 278, 123-145, 2021.

28 MARTÍNEZ-CAMPILLO, Almudena et al. The impact of the economic crisis on the (in)efficiency of public higher education institutions in Southern Europe: The case of Spanish universities. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 71, 100736, 2020.

29 WOLSCZAK-DERLACZ, Joanna. An evaluation and explanation of (in)efficiency in higher education institutions in Europe and the U.S. with the application of two-stage semi-parametric DEA. *Research Policy*, v. 46, n. 9, p. 1595-1605, 2017.

30 ALVES, Maria T. G.; SOARES, José F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 39, n. 01, p. 177-194, 2013.

gerando níveis elevados de estresse, adaptação forçada a novas rotinas e queda no rendimento, independentemente dos níveis de investimento recebidos³¹.

Dessa forma, pesquisas de eficiência que pretendem orientar a alocação de recursos podem utilizar dados em painel que contemplam o período anterior à pandemia e o posterior ao retorno presencial – assim como outras crises em geral - a fim de distinguir os efeitos estruturais da crise dos padrões de desempenho normais, para justamente evitar riscos de interpretações enviesadas, sobretudo em pesquisas primárias, em que gestores escolares atribuam sua percepção do período de pandemia como se fosse representativa de todo o sistema, sem considerar que se tratou de uma conjuntura excepcional.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

3.1. HIPÓTESES E COLETA DE DADOS

Com base nesse estudo descritivo confirmatório, o delineamento metodológico partiu da formulação de hipóteses teóricas, em que cada grupo de variáveis latentes – psicológicas, demográficas, comunitárias e sustentáveis – foi desdobrado em variáveis observadas e incorporado ao modelo como fator de controle. Essas hipóteses foram posteriormente testadas na cidade de Limeira/SP, por meio de técnicas estatísticas em duas etapas: a primeira com a mensuração da eficiência via DEA, e a segunda com análise de regressão Tobit, a fim de identificar os determinantes da eficiência.

Tabela 1 - Quadro geral de hipóteses do estudo³²

Hipóteses latentes	Hipóteses observadas ou hipóteses das variáveis de controle
H1: Variáveis de impacto PSICOLÓGICAS	Impactam o desempenho escolar municipal: (H1a) motivação, aspirações e responsabilidade; (H1b) bem-estar e autorrealização; (H1c) histórico de desempenho escolar
H2: Variáveis de impacto DEMOGRÁFICAS	Impactam o desempenho escolar municipal: (H2a) regionalidade, cultura local e estilo de vida; (H2b) diversidade étnica; (H2c) acessibilidade e educação especial
H3: Variáveis de impacto EFEITOS COMUNITÁRIOS	Impactam o desempenho escolar municipal: (H3a) densidade demográfica e assiduidade familiar; (H3b) localização escolar e transporte; (H3c) criminalidade local

31 ABUMALLOH, Rahmatallah A. et al. The impact of coronavirus pandemic (COVID-19) on education: An evidence-based approach. *Sustainability*, v. 13, n. 16, 9098, 2021.

32 As hipóteses gerais contêm as análises da relação das variáveis latentes com a eficiência, já as sub-hipóteses (ou hipóteses específicas) contêm as análises da relação das variáveis observadas com a eficiência.

H4: Variáveis de impacto SUSTENTÁVEIS	Impactam o desempenho escolar municipal: (H4a) valorização docente e estrutura pedagógica; (H4b) número de alunos por sala de aula; (H4c) internet, bibliotecas e laboratórios; (H4d) Infraestrutura, alimentação e apoio social
---	---

Fonte: elaboração própria (2025).

Os dados primários foram coletados junto à rede municipal de educação básica de Limeira, por meio de entrevistas estruturadas aplicadas a diretores e profissionais das escolas, previamente aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa (Plataforma Brasil, CAAE: 56629321.1.0000.8142). O instrumento incluiu um questionário semiestruturado sobre as quatro variáveis latentes (psicológicas, demográficas, de efeito comunitário e sustentáveis) e as subvariáveis. Com isso, o levantamento permitiu associar indicadores qualitativos e quantitativos às variáveis de controle propostas, compondo a base empírica da pesquisa.

Além dos dados primários, foram utilizados dados secundários provenientes de bases oficiais, de modo a complementar a análise e ampliar a robustez do modelo. Foram incorporados microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), indicadores do Ministério da Educação (MEC), dados demográficos e socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e informações da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (SSP-SP), relacionadas à criminalidade no entorno escolar. Essa combinação de fontes possibilitou a construção de um painel de dados cobrindo o período de 2019 a 2021, contemplando tanto a situação anterior à pandemia quanto o retorno das atividades presenciais.

Tabela 2 - Obtenção da base de dados para teste das hipóteses.³³

Fonte	Informação	Qualidade do dado
Questionário Semiestruturado	Dados primários coletados a partir de entrevista com diretores das escolas de Limeira	72% de respostas – 28 coletas, de 39 escolas municipais de ensino básico
Portal da Transparência (E-SIC)	Processo: 50773/2022 Termo de Colaboração, a partir da Lei 13.019/14	Dados orçamentários das escolas – <i>input DEA</i>
INEP	Portal de Microdados da educação pública	Dados do Censo Escolar IDEB das escolas municipais – <i>output DEA</i>
Secretaria da Educação Limeira/SP	Dados localização, contato e representante das escolas de ensino fundamental	Identificação dos diretores para entrevista e identificação geográfica das escolas do município
Plataforma Brasil	CAAE: 56629321.1.0000.8142	Aprovação – Comitê de Ética

Fonte: elaboração própria (2025).

³³ As informações podem ser confirmadas nos órgãos governamentais instituídos através do protocolo de formalização da solicitação dos dados e são suficientes para a realização dos testes de hipóteses.

3.2. APLICAÇÃO DE MÉTODOS MULTIVARIADOS

A análise da eficiência seguiu duas etapas metodológicas complementares. Na primeira, aplicou-se o método DEA com retornos variáveis de escala – VRS, e modelo BCC, em orientação ao output, com o objetivo de estimar a eficiência relativa das unidades tomadoras de decisão (DMUs). O modelo BCC, proposto por Banker, Charnes e Cooper³⁴, propõe retornos variáveis de escala, mais indicados para cálculos de variáveis exógenas, permitindo comparar escolas dentro de um município de acordo com a capacidade de transformar insumos em resultados, controlando para diferenças de escala.

Os cálculos foram realizados com o auxílio do software Stata®, adotando como *outputs* os indicadores de desempenho educacional IDEB, principal indicador de qualidade da educação básica, e como *inputs* as variáveis orçamentárias das escolas de Limeira, assim como deveria ser assiduidade discente em sala de aula. Contudo, no caso de Limeira, a variável de assiduidade apresentou valores próximos ao máximo em praticamente todas as escolas, com baixa variabilidade entre as unidades, o que inviabilizou sua utilização como discriminante no modelo DEA. Diante disso, a assiduidade foi descartada como input efetivo, mantendo-se o orçamento por escola como variável de entrada e o IDEB como variável de saída.”

Tabela 3 - Cálculo DEA adequado a maximização do desempenho escolar³⁵

Modelo Primal – cálculo DEA – BCC (vrs) – maximização output	
\max	$\lambda\phi \phi$
$\sum_{j=1}^n \lambda_j x_{ij} \leq x_{i0}$	$\forall i = 1, \dots, m$
$\sum_{j=1}^n \lambda_j y_{rj} \leq \phi y_{r0}$	$\forall s = 1, \dots, s$
$VRS \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$	
$\lambda_j \geq 0$	$\forall n = 1, \dots, n$
x_{ij} = input i da DMU λ_j = lambda – distribuição ϕ (phi) = expansão proporcional dos outputs, mantendo inputs constantes Índice eficiência = Eff $\in (0,1)$	

Fonte: elaboração própria (2025).

34 CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision-making units. European Journal of Operational Research, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

35 O cálculo do DEA (modelo BCC orientado a output) procura maximizar o fator ϕ (phi), que indica quanto o IDEB poderia aumentar mantendo o mesmo orçamento. Para isso, compara cada escola com uma referência construída a partir de uma combinação das escolas mais eficientes, usando pesos λ (lambda). Na prática, essa combinação funciona como um “alvo factível” formado pelas melhores práticas observadas. O escore de eficiência (Eff) varia de 0 a 1: Eff = 1 significa que a escola já está no nível das referências; Eff < 1 mostra que ainda há espaço para elevar o IDEB sem aumentar os insumos, tomando como base o desempenho de outras escolas com orçamentos semelhantes.

Na segunda etapa, os escores de eficiência obtidos no DEA foram utilizados como variável dependente em uma regressão Tobit Stepwise, adequada por tratar de dados censurados no intervalo entre 0 e 1. O procedimento em etapas (stepwise) foi aplicado para selecionar os preditores mais relevantes, reduzindo problemas de multicolinearidade e garantindo significância em p-valor (próximo a zero), além de maior consistência estatística dos resultados. Esse modelo permite identificar quais variáveis de controle apresentaram associação significativa com a eficiência das escolas municipais, fornecendo evidências para a compreensão do impacto de fatores contextuais, estruturais e socioeconômicos sobre o desempenho educacional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. ANÁLISE DESCRIPTIVA DOS DADOS

O estudo identificou 39 escolas municipais de ensino fundamental em Limeira/SP. Desses, 28 responderam ao questionário semiestruturado junto a diretores e profissionais da rede, compondo a base de dados primários utilizada para as variáveis de controle. Assim, os dados secundários complementaram as informações financeiras de repasses de recursos municipais às instituições (input) e as informações sobre avaliação IDEB (output).

Em termos orçamentários, os valores médios de gasto por escola mantiveram relativa estabilidade entre os dois anos, ainda que com variações significativas entre unidades. No desempenho IDEB, porém, identificaram-se algumas oscilações, em que algumas escolas apresentaram melhora após o retorno, enquanto outras sofreram queda em relação ao período pré-pandemia.

As respostas ao questionário também evidenciaram heterogeneidade quanto a fatores de contexto, como disponibilidade de infraestrutura, valorização docente, segurança no entorno escolar e apoio familiar. Essa diversidade reforça que o desempenho das escolas não pode ser explicado apenas pelos níveis de investimento direto, mas também pelas condições locais e sociais em que cada unidade está inserida dentro do município.

A análise descritiva, portanto, mostra um cenário marcado por diferenças estruturais entre escolas, agravadas pelos efeitos da pandemia. Esses elementos fornecem a base para a aplicação da técnica DEA e da regressão Tobit, permitindo avaliar em que medida as variações de desempenho estão relacionadas ao uso de recursos ou a fatores de contexto.

4.2. ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE LIMEIRA

A primeira etapa da análise utilizou o modelo DEA-BCC (retornos variáveis de escala - VRS), orientação a output, com o objetivo de mensurar a eficiência

relativa das escolas municipais de Limeira. O cálculo foi realizado a partir dos inputs, ou seja, dos insumos orçamentários; além do output, que foi o desempenho escolar medido pelo IDEB, permitindo comparar a capacidade de cada unidade em transformar recursos aplicados em resultados educacionais. Os resultados são apresentados na Tabela 4, contendo as escolas listadas numericamente em 2019 e 2021, ranqueadas a partir da escala fornecida pelo Stata, e apresentando os índices de retorno de escala (VRS_TE) = $\text{Eff} \in (0,1)$ – ou seja, entre o mínimo 0 (zero) e o máximo 1 (um).

Tabela 4 - Eficiência relativa das escolas (2019 vs. 2021).³⁶

DMU	Dados Antes Pandemia - 2019			Pós Retorno Aulas Presenciais - 2021			
	Rank 2021	Orçamento/Matrícula	ldeb	VRS_TE	Orçamento/Matrícula	ldeb	VRS_TE
1		R\$ 157,63	6,3	0,7875	R\$ 148,84	7,6	0,9620
2		R\$ 132,28	7,7	0,9640	R\$ 135,01	7,3	0,9241
3		R\$ 132,53	8,0	1,0000	R\$ 134,02	7,2	0,9114
4		R\$ 138,67	7,3	0,9125	R\$ 141,70	7,2	0,9114
5		R\$ 141,41	7,5	0,9375	R\$ 142,80	7,1	0,8987
6		R\$ 162,32	7,3	0,9125	R\$ 165,07	7,1	0,8987
7		R\$ 135,39	7,1	0,8875	R\$ 138,32	7,1	0,8987
8		-	-	-	R\$ 134,35	7,1	0,8987
9		R\$ 141,84	8,0	1,0000	R\$ 134,95	7,0	0,8861
10		R\$ 132,57	7,6	0,9500	R\$ 134,75	7,0	0,8861
11		R\$ 143,51	6,8	0,8500	R\$ 138,52	7,0	0,8861
12		R\$ 132,48	8,0	1,0000	R\$ 143,57	6,9	0,8734
13		R\$ 140,48	7,6	0,9500	R\$ 145,11	6,9	0,8734
14		R\$ 138,84	7,0	0,8750	R\$ 132,71	6,9	0,8734
15		R\$ 144,50	7,5	0,9375	R\$ 148,81	6,8	0,8608
16		R\$ 145,38	7,2	0,9000	R\$ 144,48	6,8	0,8608
17		R\$ 132,22	7,8	0,9769	R\$ 132,94	6,7	0,8481
18		R\$ 132,34	7,4	0,9260	R\$ 134,21	6,7	0,8481
19		R\$ 136,90	7,3	0,9125	R\$ 133,44	6,6	0,8354
20		R\$ 137,68	4,4	0,5500	R\$ 139,29	6,6	0,8354
21		R\$ 132,25	7,5	0,9392	R\$ 139,75	6,5	0,8228
22		-	-	-	R\$ 135,95	6,5	0,8228
23		R\$ 130,48	6,8	0,8631	R\$ 131,06	6,4	0,8181
24		R\$ 152,58	6,9	0,8625	R\$ 152,53	6,2	0,7848
25		R\$ 132,00	7,7	0,9660	R\$ 132,39	6,1	0,7722
26		R\$ 132,35	6,7	0,8383	R\$ 140,95	6,1	0,7722
27		R\$ 138,95	6,6	0,8250	R\$ 137,79	6,1	0,7722
28		R\$ 169,86	7,0	0,8750	-	-	-

Fonte: elaboração própria em Stata (2025)

³⁶ A tabela está ordenada pelo coeficiente de eficiência de 2021 (VRS_TE). Em relação aos resultados, o índice 1,00 indica que a unidade está entre as melhores; já os valores menores indicam espaço para subir o IDEB com o mesmo orçamento.

Os resultados indicaram variação na eficiência entre os dois períodos analisados. Em 2019, antes da pandemia, observou-se que parte das escolas se situava próxima à fronteira de eficiência, apresentando índices iguais ou próximos de 1, com 3 escolas, inclusive, apresentando eficiência máxima. No entanto, em 2021, após o retorno das aulas presenciais, verificou-se aumento da heterogeneidade, e algumas unidades mantiveram-se eficientes, embora nenhuma com eficiência máxima, sendo que outras registraram queda acentuada em seus escores, refletindo as dificuldades de impacto por conta período de crise.

A média dos escores de eficiência apresentou redução no período pós-pandemia, indicando que, em termos gerais, o município obteve desempenho inferior em 2021 quando comparado a 2019. Esse resultado sugere que a pandemia impactou a capacidade das escolas de converter insumos em resultados.

Os resultados analíticos da eficiência aferida estão apresentados na Tabela 5, que evidencia a média dos escores obtidos em 2019 (período anterior à pandemia) e 2021 (retorno às aulas presenciais), além da quantidade de escolas consideradas eficientes e da dispersão dos resultados.

Tabela 5 - Dispersão da eficiência nos períodos analisados.

Ano	Média do escore de eficiência	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Escolas eficientes (score = 1)	Nº de escolas
2019	0,899942308	0,090801247	0,55	1	3	28
2021	0,860588889	0,049287269	0,7722	0,962	0	28

Fonte: elaboração própria (2025).

A comparação entre os dois anos mostra que a média dos escores de eficiência apresentou redução após a pandemia, evidenciando que, em termos gerais, a rede municipal de Limeira obteve desempenho inferior em 2021. Além disso, a dispersão dos resultados aumentou, revelando maior desigualdade entre as escolas: enquanto algumas conseguiram manter ou até melhorar seus índices de eficiência, outras se afastaram consideravelmente da fronteira. Essa heterogeneidade indica que fatores além do investimento orçamentário impactaram os resultados educacionais, reforçando a necessidade de incluir variáveis de controle na segunda etapa da análise.

4.3. RELAÇÃO DAS VARIÁVEIS COM A EFICIÊNCIA POR MEIO DA REGRESSÃO TOBIT

Na segunda etapa, os escores de eficiência obtidos pelo DEA foram utilizados como variável dependente em um modelo de regressão Tobit, adequado para dados censurados no intervalo de 0 a 1. O procedimento *stepwise* foi empregado para selecionar os preditores mais relevantes entre as variáveis de

controle, reduzindo problemas de multicolinearidade e garantindo parcimônia no modelo.

Os resultados apresentados na Tabela 6 demonstram o índice de p-valor, que deve ser próximo a zero para obter significância dos resultados, ou seja, que esses resultados não estão ligados ao acaso; além do índice T (t de Student), que mede a razão do coeficiente e o erro-padrão, entregando consistência dos padrões; e por fim o coeficiente, que indica correlação da variável junto à eficiência quando seu resultado também se aproxima de zero, ou $\leq 0,05$, ou seja, mostra a direção do efeito (positivo ajuda a eficiência; negativo prejudica).

Tabela 6 - Fatores associados à eficiência (modelo Tobit)

Regressão por estimação Stepwise - variáveis com fator de impacto							
Antes Pandemia			Pós Retorno Aulas Presenciais				
DMUs observadas		26	DMUs observadas		27		
Prob > F - probabilidade de obter as estatísticas F estimadas (valor-p)			0,0754	Prob > F - probabilidade de obter as estatísticas F estimadas (valor-p)			0,0016
Pseudo R			-0,2289	Pseudo R			-0,1698
Variável dependente			VRS_TE	Variável dependente			VRS_TE
Variáveis	Coef	T	P > t	Variáveis	Coef	t	P > t
Psicológicas – Bem-estar e autorrealização	-0,1442	-2,31	0,03	Sustentáveis – Lotação por sala	0,0046	2,61	0,016
Comunitários – Assiduidade Familiar	0,0761	2,78	0,011	Psicológicas – Bem-estar e autorrealização	0,0205	2,64	0,015
Sustentáveis – Lotação por sala	0,0135	2,07	0,05	Demográficas – regionalidade e cultura	-0,0290	-2,74	0,012
_cons	0,8819	9,2	0	Demográficas – diversidade étnica	-0,0281	-3,15	0,004
var(e.VRS_TE)	0,0050	-	-	_cons	0,9044	20,55	0
-	-	-	-	var(e.VRS_TE)	0,0014	-	-

Fonte: elaboração própria por Stata (2025).

A regressão Tobit Stepwise identifica os fatores de controle que se mantiveram estatisticamente significativos na explicação da eficiência escolar. Os resultados mostraram mudanças importantes entre o período pré-pandemia e o pós-retorno às aulas presenciais.

Em 2019, variáveis relacionadas ao bem-estar e autorrealização apresentaram coeficiente negativo e significância estatística, sugerindo que, nesse momento, a ênfase em aspectos subjetivos não se converteu em ganhos de eficiência. Por outro lado, a assiduidade familiar mostrou-se positivamente associada, reforçando a relevância do envolvimento das famílias no processo educacional. A variável referente à lotação por sala também se destacou, indicando que salas melhor dimensionadas estiveram associadas a maior eficiência relativa.

No cenário de 2021, após o retorno das atividades presenciais, o efeito das variáveis psicológicas se inverteu, já que bem-estar e a autorrealização passaram a ter associação positiva com a eficiência, evidenciando que o suporte emocional se tornou um fator relevante para o desempenho das escolas diante do estresse provocado pela pandemia. As variáveis sustentáveis ligadas à lotação por sala mantiveram-se significativas, confirmando a importância da infraestrutura física na utilização eficaz dos recursos. Além disso, emergiram fatores demográficos, como regionalidade/cultura e diversidade étnica, ambos com coeficientes negativos, o que sugere que desigualdades sociais e culturais se tornaram mais evidentes no período de recuperação, impactando negativamente a eficiência relativa.

De forma geral, os resultados indicam que, enquanto no período pré-pandemia a eficiência esteve mais associada ao apoio familiar e à estrutura das turmas, no pós-pandemia ganharam relevância os fatores ligados ao bem-estar psicológico e às desigualdades demográficas. Essa mudança de padrão sugere que crises como a Covid-19 podem reconfigurar a relação entre recursos, contexto social e desempenho, ressaltando a necessidade de análises que contemplam diferentes dimensões para orientar a gestão educacional.

4.4. DISCUSSÃO E IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA

A análise dos testes de hipóteses confirmou que todas as hipóteses das variáveis latentes apontaram correlação e foram comprovadas como verdadeiras. Já as hipóteses das variáveis observadas tiveram algumas aceitas, entre elas (H1b) bem-estar e autorrealização; (H2a) regionalidade, cultura local e estilo de vida; (H2b) etnias; (H3a) assiduidade familiar; (H3c) criminalidade local; e (H4b) lotação de alunos por sala de aula. No entanto, as hipóteses associadas a variáveis demográficas e de diversidade apresentaram efeito negativo em Limeira/SP, sugerindo que seu impacto é condicionado por desigualdades estruturais.

Os resultados analisados reforçam que a eficiência educacional pode ser compreendida a partir da ótica orçamentária enquanto base das informações, porém pode ainda ser associada a elementos de contexto social, cultural e psicológico. Para a gestão pública, isso significa que decisões de alocação de recursos devem considerar, em conjunto, os indicadores financeiros e as condições indiretas das escolas e da comunidade. Nesse sentido, é válido considerar que onde a hipótese consta como verdadeira, os investimentos ali alocados pelas prefeituras vão indicar um provável aumento nos índices de avaliação, como o IDEB.

Além disso, a utilização conjunta de DEA e regressão Tobit pode subsidiar a elaboração de relatórios de indicadores para as administrações municipais e para as controladorias internas, permitindo que gestores tenham instrumentos mais completos para monitorar desempenho, identificar fragilidades e direcionar políticas de apoio de forma mais efetiva.

Tabela 7 - Respostas das Hipóteses e indicação de impacto na educação básica.

Hipóteses: "Impactam o desempenho escolar municipal de Limeira/SP"					Apresentou ao menos uma variável de impacto
Hipóteses Gerais		V	F	N	
(H1) Psicológicas	x				
(H2) Demográficas	x				
(H3) Efeitos comunitários	x				
(H4) Sustentáveis	x				
Sub-hipóteses	DEA	V	F	N	Observações
(H1a) - motivação, aspirações e responsabilidade	Psic_mot_asp_res			x	Apresentou colinearidade (inconclusivo - nulo)
(H1b) bem-estar e autorrealização	Psic_bes_aut	x			Impacto em todos os períodos
(H1c) histórico de desempenho	Psic_his			x	Apresentou colinearidade (inconclusivo - nulo)
(H2a) regionalidade, cultura local e estilo de vida	Dem_reg_cult	x			Impacto - Pós retorno das aulas presenciais
(H2b) etnias	Dem_etn	x			
(H2c) acessibilidade e educação especial	Dem_ace		x		Sem impacto na eficiência
(H3a) assiduidade familiar	Eco_fam	x			Impacto - Antes da pandemia
(H3b) localização e transporte escolar e densidade demográfica	Eco_tra_loc_den		x		Impacto - Pós retorno das aulas presenciais
(H3c) criminalidade local	Eco_cri		x		Sem impacto na eficiência
(H4a) valorização docente e estrutura pedagógica	Sus_doc_ped		x		Sem impacto na eficiência
(H4b) lotação de alunos por sala de aula	Sus_lot	x			Impacto em todos os períodos
(H4c) internet, bibliotecas e laboratórios	Sus_bib_lab_int		x		Sem impacto na eficiência
(H4d) Infraestrutura, alimentação e apoio social	Sus_inf_ali_sae		x		

Fonte: elaboração própria (2025).

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou avaliar a eficiência dos investimentos em escolas de educação básica no município de Limeira/SP entre 2019 e 2021, aplicando a metodologia DEA em duas etapas, associada à regressão Tobit Stepwise. O objetivo foi compreender como variáveis de natureza psicológica, demográfica, comunitária e sustentável influenciaram a eficiência na conversão de insumos em resultados educacionais, considerando dois contextos distintos: o período anterior à pandemia de Covid-19 e o retorno às aulas presenciais.

Os resultados evidenciaram que a eficiência média das escolas foi mais elevada e homogênea em 2019, com parte das unidades próximas à fronteira de eficiência. Em 2021, verificou-se redução da média e aumento da dispersão, refletindo os impactos desiguais da pandemia. A análise multivariada confirmou a relevância de fatores como assiduidade familiar, lotação por sala e bem-estar psicológico, bem como a emergência de variáveis demográficas com efeito negativo no período pós-crise. Esses achados sugerem que a eficiência pode ser analisada sob a ótica orçamentária, mas deve ser associada a elementos de contexto social, cultural e psicológico. Para a gestão municipal e para as controlladorias internas, a aplicação conjunta de DEA e Tobit fornece subsídios para relatórios de indicadores mais completos, que podem apoiar auditorias de desempenho e orientar a alocação de recursos de forma mais qualificada.

Como limitações, destaca-se o recorte em apenas um município e a disponibilidade de dados em período reduzido, o que pode restringir a generalização dos resultados. Futuras pesquisas podem ampliar a série temporal, replicar o modelo em diferentes cidades e explorar novos indicadores. Do ponto de vista prático, o estudo contribui para a elaboração de relatórios de desempenho que podem ser utilizados por prefeituras e órgãos de controle interno como instrumentos de apoio à tomada de decisão. A aplicação conjunta do DEA e da regressão Tobit permite construir indicadores mais completos sobre a eficiência educacional, capazes de orientar gestores na definição de prioridades e na alocação de recursos. Trata-se de uma metodologia replicável em qualquer município ou órgão de controle, oferecendo um caminho para institucionalizar análises baseadas em evidências na administração pública.

REFERÊNCIAS

ABUMALLOH, Rabab A.; ASADI, Shahla; NILASHI, Mehrbakhsh et al. The impact of coronavirus pandemic (COVID-19) on education: The role of virtual and remote laboratories in education. *Technology in Society*, v. 67, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2021.101728>.

ALVES, Maria T. G.; SOARES, José F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022013000100012. Acesso em: 2 out. 2025.

APARICIO, Juan; CORDERO, Jose M.; ORTIZ, Lidia. Measuring efficiency in education: The influence of imprecision and variability in data on DEA estimates. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 68, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2019.03.004>.

BADRUDDIN, Aisha. Impact of demographic profile on sustainability learning: A management education students' survey. *The International Journal of*

Management Education, v. 22, p. 100984, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2024.100984>.

BAENINGER, Rosana; ETULAIN, Carlos José; BÓGUS, Lúcia Maria Machado et al. *Região de Limeira: transformações sociais, espaciais e ambientais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP, 2012.

BIRD, Kelli A.; CASTLEMAN, Benjamin L.; SONG, Yifeng. Are algorithms biased in education? Exploring racial bias in predicting community college student success. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 44, p. 379-402, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.22569>.

BRASIL. Decreto nº 6.094/07. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%206.094-2007?OpenDocument. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113/20. Regulamenta o Fundeb. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 3 out. 2025.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision-making units. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978. DOI: [https://doi.org/10.1016/0377-2217\(78\)90138-8](https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8).

DI, Feng. Empirical research on the influencing factors of the conversion efficiency of scientific and technological achievements in colleges and universities based on Tobit model. *Educational Sciences: Theory & Practice*, v. 18, n. 6, p. 2794-2807, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12738/estp.2018.6.180>.

GROSSI, Giuseppe; HAY, David C.; KURUPPU, Chamara; et al. Changing the boundaries of public sector auditing. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 35, n. 4, p. 417-430, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2023-0079>.

KHATRI, Puja; DUGGAL, Harshleen Kaur; LIM, Weng Marc; et al. Student well-being in higher education: Scale development and validation with implications for management education. *The International Journal of Management Education*, v. 22, p. 100933, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijme.2023.100933>.

LYTRAS, Miltiadis D.; SERBAN, Andreea Claudia; RUIZ, et al. Translating knowledge into innovation capability: an exploratory study investigating the perceptions on distance learning in higher education during the COVID-19 pandemic – the case of Mexico. *Journal of Innovation & Knowledge*, v. 7, n. 4, p., 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jik.2022.100258>.

MARTÍNEZ-CAMPILLO, Almudena; FERNÁNDEZ-SANTOS, Yolanda. The impact of the economic crisis on the (in)efficiency of public Higher Education insti-

tutions in Southern Europe: The case of Spanish universities. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 71, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2019.100771>.

NEPOMUCENO, Thyago C. C.; AGASISTI, Tommaso; BERTOLETTI, Alice et al. Multicriteria panel-data directional distances and the efficiency measurement of multidimensional higher education systems. *Omega*, v. 125, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.omega.2024.103044>.

RELLA, Angela; VITOLLA, Filippo. Efficiency metrics for performance measurement: a review in higher education of main methods and determinants. *International Journal of Productivity and Performance Management*, v. 74, n. 3, p. 841–866, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPPM-01-2024-0049>.

RÖNKKÖ, J.; LUHTALA, M. Debate: Supreme audit institutions aiding governments to drive and steer sustainable development. *Public Money & Management*, v. 45, n. 7, p. 651-653, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2025.2499709>.

SANTOS, R. R.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>.

SILVA, Pedro M.; MOUTINHO, Victor F.; GASPAR, Pedro M. Do labour productivity, capital productivity and education influence the technical efficiency of entrepreneurial outcomes? Evidence from Europe. *Journal of International Entrepreneurship*, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10843-024-00366-5>.

WITTE, Kristof De; LÓPEZ-TORRES, Laura. Efficiency in education: a review of literature and a way forward. *Journal of the Operational Research Society*, v. 68, n. 4, p. 339-363, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1057/jors.2015.92>.

WOLSZCZAK-DERLACZ, Joanna. An evaluation and explanation of (in)efficiency in higher education institutions in Europe and the U.S. with the application of two-stage semi-parametric DEA. *Research Policy*, v. 46, n. 9, p. 1595-1605, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.07.010>.

ZENG, Juying; ŠKARE, Marinko; LAFONT, Juan. The co-integration identification of green innovation efficiency in Yangtze River Delta region. *Journal of Business Research*, v. 134, p. 252-262, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.02.061>.

ZOFIO, Jose L.; APARICIO, Juan; BARBERO, Javier; et al. Benchmarking performance through efficiency analysis trees: Improvement strategies for Colombian higher education institutions. *Socio-Economic Planning Sciences*, v. 92, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.101845>.

GESTÃO PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL: INTEGRANDO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Cintia Macedo Nunes¹

Resumo: Este artigo analisa a gestão orçamentária do Programa Temático 6210 (Meio Ambiente) no Distrito Federal (2020-2023), avaliando o alinhamento entre a execução orçamentária e as metas ambientais do Plano Plurianual (PPA). O objetivo é identificar desafios na articulação entre planejamento e execução, focando na compatibilidade entre previsto e realizado, e propor um Relatório de Monitoramento Integrado (RMI) para otimizar a gestão de recursos, o alcance dos objetivos e o controle social. A metodologia mista combina análise quantitativa dos dados orçamentários com análise qualitativa de documentos oficiais e literatura. Os resultados indicam um modelo orçamentário predominantemente incremental, com inconsistências e limitações no monitoramento que dificultam a comparação de dados e a avaliação da efetividade. A variabilidade na granularidade dos dados compromete a transparência e o controle dos relatórios de gestão, evidenciando a necessidade de instrumentos de monitoramento mais robustos. O RMI, proposto como solução, demonstra potencial para integrar informações e promover uma gestão mais eficiente e transparente do programa.

Palavras-chave: Gestão orçamentária, Plano Plurianual, Relatório de Monitoramento Integrado, Execução orçamentária, Meio Ambiente, Distrito Federal.

INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária desempenha um papel fundamental no contexto governamental, buscando otimizar a alocação de recursos financeiros, naturalmente escassos, considerando a capacidade limitada do governo em arrecadar recursos da sociedade. Essa otimização exige uma gestão eficiente e eficaz, dependendo, para tanto, da integração coerente entre o planejamento e a execução orçamentária e financeira da gestão pública (Teixeira, 2016). A busca pela eficiência administrativa, definida como a “melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade” (Moreira Neto, 2014, p. 116), impulsionou reformas na administração pública brasileira a partir da década de 1990.

A implementação da Nova Gestão Pública (1995) e a incorporação do princípio da eficiência na Constituição Federal (EC nº 19/1998) refletem essa busca por maior eficiência, inspirando-se em modelos de gestão do setor privado e buscando aprimorar a qualidade dos serviços públicos. A reforma do Estado, o ajuste fiscal promovido pela LRF e a consequente

1 Cintia Macedo Nunes é Auditora de Controle Interno do Governo do Distrito Federal (GDF) e atual Diretora de Relacionamento com Unidades Descentralizadas de Controle Interno (DIRUC) na Controladoria-Geral do DF. Mestra em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), possui especializações em Gestão Pública, Direito Administrativo e um MBA em Gestão, Controladoria e Finanças pela FGV.

consolidação do modelo de Estado gerencial, caracterizado pela autonomia e responsabilização dos gestores, pela prestação de serviços de qualidade e pela prestação de contas à sociedade (Bogoni et al., 2010), constituem marcos relevantes nesse processo de transformação. Apesar dessas mudanças, persistentes desafios comprometem a eficácia da gestão orçamentária.

Apesar da implementação de instrumentos de planejamento como o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a efetividade da gestão orçamentária depende da sinergia entre esses instrumentos. A falta de sinergia gera dificuldades na priorização de ações e na alocação eficiente de recursos, comprometendo o alcance dos objetivos de longo prazo e impactando negativamente a eficiência da gestão pública (Da Silva, 2007).

Essa dificuldade de integração entre planejamento e execução orçamentária se manifesta, no Governo do Distrito Federal (GDF), na prevalência de um modelo incremental de orçamento, onde a LOA tende a reproduzir as dotações anteriores, com ajustes mínimos (Wildavsky, 2002). Essa tendência incrementalista, conforme apontam Couri e Bijos (2022), é reforçada pela fragmentação decisória das emendas parlamentares e pela rigidez orçamentária, dificultando a articulação entre o planejamento de longo prazo e as demandas de curto prazo, além de comprometer a alocação estratégica de recursos. Essa problemática é agravada pela falta de transparência e de mecanismos para avaliar a eficiência dos gastos públicos, que compromete a prestação de contas à sociedade e dificulta o acompanhamento efetivo do uso dos recursos.

Diante desses desafios, este artigo busca analisar a gestão orçamentária do Programa Temático 6210 (Meio Ambiente) no Distrito Federal entre 2020 e 2023, partindo da premissa de que a fragmentação dos relatórios de gestão compromete a transparência e a eficiência na alocação de recursos. O problema de pesquisa reside na necessidade de aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação da execução orçamentária para garantir a efetividade das políticas públicas e o controle social. A justificativa se encontra na crescente demanda por serviços públicos de qualidade e na necessidade de otimizar o uso dos recursos diante de restrições orçamentárias. Espera-se, como resultado, demonstrar a viabilidade de um Relatório de Monitoramento Integrado como ferramenta para aprimorar a gestão de recursos e o alcance dos objetivos do programa, bem como fortalecer o controle social.

Este artigo, que busca aprofundar a análise da gestão orçamentária no contexto do Distrito Federal, está estruturado em cinco seções. Inicialmente, será apresentado o referencial teórico, abordando os principais conceitos e teorias relacionadas ao planejamento, orçamento e controle na administração pública. Em seguida, a metodologia detalhará a abordagem mista adotada, os instrumentos de coleta de dados e os métodos de análise utilizados. A terceira seção apresentará e discutirá os resultados da análise da execução orçamentária do Programa 6210, bem como a proposta do RMI. Por fim, a seção de conclusão

sintetizará as principais descobertas, destacando as implicações gerenciais e acadêmicas do estudo, bem como sugestões para pesquisas futuras.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão orçamentária no Distrito Federal é regida pelo Decreto 32.598/2010, que define as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade. Contudo, o modelo atual de gestão orçamentária financeira, operacionalizado pelo sistema SIGGo, mostra-se ultrapassado e inadequado para lidar com o volume de informações e a diversidade de ações governamentais, comprometendo a alocação racional dos recursos e a avaliação da eficácia dos gastos públicos.

A análise do grau de alinhamento entre os recursos orçamentários alocados para o programa 6210, sua real execução e a realização dos objetivos definidos no PPA 2020-2023, requer a compreensão das fases de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação dos recursos, bem como a busca por instrumentos que promovam a integração entre essas fases e uma gestão orientada para resultados, priorizando a efetividade do planejamento e o alcance dos objetivos estabelecidos.

1.1. PLANO PLURIANUAL

O PPA é o instrumento de planejamento que define as diretrizes, programas, objetivos, metas, ações e indicadores para viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas no médio prazo (Distrito Federal, 2020). No Distrito Federal, o PPA, em consonância com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), define as diretrizes, objetivos e metas quantificadas para as despesas da administração pública ao longo de quatro anos (Andrade, 2005; Schirmer, 2015).

A estrutura do PPA organiza-se em Eixos Temáticos, que fornecem a base estratégica para a atuação governamental, Programas Temáticos, que materializam as estratégias e ações definidas em cada eixo, e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que representam atividades contínuas e essenciais para o funcionamento da máquina pública. Em relação ao eixo Meio Ambiente, objeto desta pesquisa, ele se materializa no programa temático 6210 (Meio Ambiente) e no Programa de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado 8210 (Meio Ambiente, Gestão e Manutenção).

Os Programas Temáticos são constituídos de objetivos, que orientam a atuação do governo frente aos desafios e oportunidades, indicadores, que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno (Manual de Elaboração do PPA 2024-2027), metas, que expressam os resultados

esperados a partir da implementação das ações, e ações orçamentárias e não orçamentárias.

Essa complexidade se traduz em números. O Programa Temático 6210 apresenta 10 objetivos, vinculados a 4 unidades responsáveis, 53 metas, 22 indicadores e 68 ações orçamentárias. Nota-se que, embora não haja um excesso de objetivos, a relação entre estes e os demais elementos é desproporcional, o que pode comprometer a gestão eficiente dos recursos, dificultando o acompanhamento das ações e a avaliação de sua efetividade. A título de exemplo, a tabela I, apresenta um resumo dos objetivos, metas e produtos, representados pela unidade de medida, e indicadores previstos para o Programa 6210 referentes ao PPA – 2020 – 2023:

Tabela I: Objetivos, metas, produtos, e indicadores previstos para o Programa 6210 referentes ao PPA – 2020 - 2023.

Programa Temático	Objetivo	Unidade Responsável	Metas	Unidade de Medida	Indicadores	Ação Orçamentária
6210 - MEIO AMBIENTE	0100 - ADEQUAÇÃO AMBIENTAL NAS PROPRIEDADES RURAIS DO DISTRITO FEDERAL	14101 - SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL DO DISTRITO FEDERAL	7	UNIDADE	2	4
	0150 - CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA FAUNA	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	8	UNIDADE	3	20
	0151 - MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	4	PERCENTUAL	2	9
	0152 - ENFRENTAMENTO DAS CAUSAS E DOS EFEITOS DA MUDANÇA DO CLIMA NO DF	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	6	PERCENTUAL	1	4
	0153 - CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO CERRADO	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	11	PERCENTUAL	8	11
	0158 - GESTÃO INTEGRADA DOS RISCOS ECOLÓGICOS E SOCIO ECONOMICOS	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	4	UNIDADE	1	1
	0159 - DISPONIBILIDADE HÍDRICA E UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA DE QUALIDADE	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	7	PERCENTUAL	3	9
	0160 - GESTÃO AMBIENTAL ADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	21101 - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE	4	PERCENTUAL	*	5
	0181 - OBJETIVO REGIONAL - MEIO AMBIENTE	19101 - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO	*	*	*	2
	0192 - CONSOLIDAÇÃO DE MATRIZ DE ENERGIA LIMPA COMO A BASE DO FUTURO DO DISTRITO FEDERAL	22204 - COMPANHIA ENERGÉTICA DE BRASÍLIA - CEB	2	MVA	2	3

Fonte: Elaborado pela autora, (2024) - Adaptado do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2020 - 2023 (Exercício 2023)

As metas, quantificadas tanto física quanto financeiramente, viabilizam a implementação das políticas públicas e a estruturação de programas para alcançar os objetivos estabelecidos. As ações orçamentárias, por sua vez, garan-

tem a disponibilização de recursos nos orçamentos anuais (Manual de Elaboração do PPA 2024-2027).

Vale destacar que os elementos integradores entre o PPA e a LOA referem-se à classificação da estrutura programática (programa e ação) e às codificações que compõem o programa de trabalho (definição qualitativa da programação orçamentária), o qual não pode ser incluído na LOA sem que a ação orçamentária correspondente esteja prevista no PPA, uma vez que a programação orçamentária é a explicitação da entrega de bens e serviços à sociedade. (Distrito Federal, 2020)

Apesar da riqueza de informações disponíveis, o monitoramento e a avaliação da eficácia dos programas enfrentam desafios. Embora os programas contenham indicadores, estes frequentemente se concentram na execução física das ações, sendo, por vezes, imprecisos e de difícil mensuração. Consequentemente, não fornecem subsídios suficientes para decisões informadas sobre a alocação de recursos ou a avaliação do cumprimento dos objetivos (Almeida e Nerosky, 2006; Core, 2004).

Essa complexidade reforça a necessidade de mecanismos mais eficazes de monitoramento e avaliação. Dada a importância da alocação e execução de recursos financeiros, este artigo concentra-se nas ações orçamentárias, não abordando as ações não orçamentárias.

1.2. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Segundo Rua (2010, 2012), a avaliação de políticas, programas e projetos é um processo sistemático de julgamento, baseado em critérios explícitos e procedimentos reconhecidos, que busca analisar diversos aspectos das intervenções planejadas, desde o conteúdo e a estrutura até os impactos e resultados. Esse processo envolve tanto a coleta e análise de dados (dimensão técnica) quanto a interpretação desses dados à luz de critérios específicos (dimensão valorativa), com o objetivo de subsidiar o aprendizado contínuo e a melhoria da gestão.

A avaliação, portanto, não se limita a classificar as intervenções como “boas” ou “máis”, mas sim a fornecer subsídios para a tomada de decisões mais informadas e para o aprimoramento das ações governamentais. Em contraponto, o monitoramento é um processo contínuo que acompanha a execução da política ou projeto, buscando otimizar a gestão e garantir a eficácia, eficiência e efetividade da intervenção. O acompanhamento, por sua vez, concentra-se no registro e documentação do processo de implementação, sem questionar a sua pertinência frente ao problema a ser solucionado. (Rua, 2010, 2012).

A realização de monitoramento e avaliação, na maioria das vezes de forma isolada e com a conotação de fiscalização ou auditoria por avaliadores externos, sem integração ao processo decisório e gerencial, impede que seus resultados

sejam utilizados para o aprimoramento da gestão, como aponta Mokate (2002). A inconsistência no uso dos termos “monitoramento” e “avaliação”, por vezes empregados como sinônimos (Rua, 2012), contribui para essa problemática.

Segundo Cervo (2012), a avaliação, ocorrendo simultaneamente à execução orçamentária, deve orientá-la, definir bases para futuras programações e fornecer informações para a tomada de decisões. Giacomoni (2019) complementa, afirmando que as atividades de controle e avaliação encerram o ciclo orçamentário e financeiro, realimentando o processo. Giacomoni (2022) também destaca que o sucesso na execução do plano é expresso pela evolução de indicadores que permitem avaliar a atuação governamental e assegurar a convergência dos meios na direção dos objetivos.

Entretanto, embora úteis para avaliar a atuação governamental, os indicadores frequentemente apresentam deficiências, com foco excessivo em aspectos físicos, o que dificulta a tomada de decisão dos gestores (Almeida e Nerosky, 2006). Essa ênfase em metas físicas, em detrimento dos resultados efetivos (Bezerra, 2007), limita seu potencial para a avaliação. Lima (2023) ressalta a importância do acompanhamento da execução orçamentária para garantir a efetividade da programação. As peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) são mecanismos essenciais para uma gestão eficiente e transparente, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O sistema PPA/WEB, utilizado para monitorar o PPA do Distrito Federal por meio do acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias e dos indicadores, metas e ações não orçamentárias, apresenta limitações, como a falta de informações de execução online. Uma análise abrangente da gestão pública exige a integração com avaliações de desempenho mais amplas. Atualmente, a execução orçamentária no Distrito Federal carece de um sistema unificado de monitoramento.

Diante desse cenário, a necessidade de promover a transparência e a *accountability* preconizadas pela LRF demonstra a urgência de desenvolver mecanismos de monitoramento mais eficazes, especialmente um Relatório de Monitoramento Integrado, como o proposto neste artigo, com a capacidade de integrar dados financeiros e de desempenho e fornecer informações em tempo real.

O cumprimento da LRF, com suas exigências de programação orçamentária precisa e transparente, é fundamental para evitar sanções e garantir o equilíbrio fiscal (Cruz et al., 2009).

1.3. PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Compreender o orçamento público requer o conhecimento de sua estrutura e organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. Este sistema, detalhado no Manual Técnico de Orçamento (MTO), organiza

o orçamento em programas de trabalho com informações qualitativas e quantitativas, utilizando códigos alfanuméricos separados por pontos que representam diferentes níveis de detalhamento (esfera, função, subfunção, programa, ação e subtítulo). As informações qualitativas da programação orçamentária são definidas pelo programa de trabalho, enquanto as quantitativas possuem duas dimensões: física (quantidade de bens e serviços a serem entregues) e financeira (montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária).

A classificação institucional reflete a estrutura organizacional, enquanto a funcional (funções e subfunções) explicita as áreas de aplicação das despesas. A função representa o nível mais alto de agregação, e a subfunção, a natureza da atuação governamental. A classificação programática integra planejamento e orçamento, vinculando a LOA ao PPA, por meio de com programas compostos por ações orçamentárias, que resultam em produtos para atender aos objetivos.

O Distrito Federal segue a classificação da Portaria federal nº 42/99, que define funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais. Este artigo concentra-se nos dados referentes ao Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, especificamente na função “Gestão Ambiental” (código 18), extraídos dos RREOs do último bimestre de cada exercício, de 2020 a 2023. Essa abordagem permite um estudo aprofundado da execução das despesas relacionadas à gestão ambiental no Distrito Federal durante esse período, com base na classificação estabelecida.

2. MÉTODO

Este artigo, por meio de uma abordagem mista (quantitativa e qualitativa), analisa a gestão orçamentária do Programa 6210 entre 2020 e 2023. O estudo de caso, busca identificar padrões e limitações para aprimorar o planejamento, a execução, o controle, a fiscalização e a transparência da gestão de programas ambientais.

2.1. NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

A abordagem metodológica mista combinou elementos de pesquisa quantitativa e qualitativa. A análise quantitativa focou na execução orçamentária do Programa Temático 6210, utilizando dados financeiros detalhados (dotação inicial, despesa autorizada, valores empenhados e liquidados) dos exercícios de 2020 a 2023. A análise qualitativa, por sua vez, empregou pesquisa documental e bibliográfica para contextualizar e aprofundar a compreensão dos processos de planejamento e execução orçamentária.

A pesquisa documental incluiu a análise de documentos oficiais do Distrito Federal, tais como o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), os

Relatórios de Gestão (RGEs) e os Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), documentos essenciais para identificar padrões, inconsistências e o arcabouço normativo que rege a gestão orçamentária. A análise foi realizada por meio de leitura crítica e interpretação de conteúdo, buscando identificar o alinhamento entre planejamento e execução, bem como as limitações e desafios existentes nos mecanismos de monitoramento e avaliação.

A pesquisa bibliográfica forneceu o suporte teórico, fundamentando a análise com base em literaturas relevantes sobre gestão orçamentária, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Autores como Almeida e Nerosky (2006), Giacomoni (2019), Da Silva (2007), Prodanov e Freitas (2013) e Rua (2010) subsidiaram a discussão e interpretação dos resultados. Este estudo de caso buscou, assim, identificar padrões e limitações para aprimorar o planejamento, a execução, o controle, a fiscalização e a transparência da gestão de programas ambientais no Distrito Federal.

2.2. FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

A coleta de dados utilizou uma abordagem documental, combinando informações de sistemas de *Business Intelligence* com documentos oficiais: relatórios, manuais e instruções da Secretaria de Economia do DF, disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal, com foco na execução orçamentária do Programa Temático 6210 (Meio Ambiente) no período de 2020 a 2023.

Para os dados qualitativos e contextuais, foram consultados documentos oficiais como o PPA 2020-2023, as Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios analisados, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), Relatórios de Gestão (RGEs) e Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Esses documentos, disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal, forneceram o embasamento para a análise do alinhamento entre planejamento e execução, bem como a avaliação da eficiência e eficácia da gestão do programa.

A extração dos dados quantitativos de execução orçamentária, visando identificar a execução por objetivo do PPA, foi realizada por meio da ferramenta de *Business Intelligence Microstrategy*. Essa consulta, se fez necessária para estabelecer a correlação entre as ações orçamentárias (presentes na LOA) e os objetivos dos programas temáticos (definidos no PPA), uma vez que a LOA não estabelece essa vinculação direta.

O processo de correlação envolveu as seguintes etapas:

- 1. Identificação da Estrutura do PPA:** Visto que a LOA não estabelece a vinculação direta das ações orçamentárias aos objetivos do PPA, foi necessário realizar essa correlação a partir do próprio PPA. As informações sobre a

relação entre os objetivos dos programas temáticos e suas ações orçamentárias correspondentes, juntamente com as unidades orçamentárias (UO) responsáveis, foram obtidas do Anexo II do PPA 2020-2023. Adicionalmente, utilizou-se o sistema PPAWEB, que permite a exportação de uma tabela detalhada com as ações orçamentárias vinculadas ao Programa, Objetivo e UO Responsável. Com essa tabela, pode-se filtrar cada objetivo que compõem o Programa 6210 e identificar as ações que os compõem;

2. Análise dos documentos oficiais: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Relatórios de Gestão, Relatórios de Auditorias/Cumprimento de Metas. O RREO forneceu informações sobre despesas por função e subfunção, dotação inicial, valor autorizado e valor empenhado. O RGE detalhou informações sobre programa e ação. Foram aplicados filtros para selecionar exclusivamente os dados referentes ao Programa Temático 6210 (Meio Ambiente) e, na análise por função/subfunção, para a função 'Gestão Ambiental' (código 18), enquanto os Relatórios de Auditorias/Cumprimento de Metas forneceram dados qualitativos sobre a eficiência e eficácia da gestão do programa 6210;

3. Extração de Dados do *Microstrategy*: Foram extraídos dados detalhados sobre programa, objetivo, dotação inicial, despesa autorizada, valores empenhados e liquidados para o Programa 6210 (Meio Ambiente). Para isso, foi criada uma chave composta pelos códigos do programa, ação orçamentária e Unidade Gestora, no formato "PPPP.AAAA.UUUUUU". Uma consulta foi montada para apresentar os parâmetros orçamentários (dotação inicial, despesa autorizada, valores empenhados e liquidados) por Programa de Trabalho. Essa consulta foi especificamente filtrada para o Programa Temático 6210 – Meio Ambiente, abrangendo os exercícios de 2020 a 2023, e considerando a Fonte Mãe 100 – Ordinário não vinculado, que representa a principal fonte de recursos discricionários;

4. Agrupamento Manual por Objetivo: Para obter a informação de execução orçamentária por Objetivo do PPA, foi realizado um trabalho manual de agrupamento das chaves (Programa.Ação.UnidadeGestora) obtidas do *Microstrategy*. Este agrupamento foi feito em conformidade com os relacionamentos de Programa, Objetivo e Ação previamente extraídos do PPAWEB.

É fundamental registrar que a metodologia adotada apresenta algumas limitações:

- Foi observado que uma combinação específica da chave (Programa.Ação.UnidadeGestora) não pôde ser associada a nenhum dos objetivos do PPA, como no caso da ação 1110, que não estava prevista no PPA para o Programa 6210 no período analisado;
- Identificaram-se situações em que uma ação foi prevista no PPA, mas não foi contemplada na LOA entre 2020 e 2023, resultando em dados de execução nulos para essas ações;

- Em alguns casos, uma mesma ação, de responsabilidade da mesma Unidade Orçamentária, estava associada a mais de um Objetivo dentro do mesmo programa. Nessas situações, torna-se impossível, com base na LOA, atribuir com precisão a despesa vinculada a essa ação a um objetivo específico.

Diante dessas limitações, optou-se por analisar, a título de demonstração, a execução orçamentária dos programas de trabalho relacionados ao Objetivo O100 – Adequação Ambiental nas Propriedades Rurais do DF (programa 6210), considerando os valores de execução orçamentária apresentados por Objetivo como uma aproximação, pois a natureza das informações na LOA impede a identificação de valores exatos para cada objetivo do PPA.

Ressalta-se ainda que, embora o método manual de agrupamento das chaves em objetivos tenha se mostrado viável para a análise de um único programa, sua aplicação em todos os programas do PPA seria extremamente morosa e demandaria recursos significativos, evidenciando a necessidade de soluções mais integradas para a gestão orçamentária.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA 6210

A execução orçamentária, processo de efetivação do gasto público, reflete as deficiências na alocação orçamentária. A dotação inicial é definida pela LOA para cada programa de trabalho, podendo ser ajustada por créditos adicionais, resultando na despesa autorizada. A execução da despesa, conforme o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, compreende empenho, liquidação e pagamento.

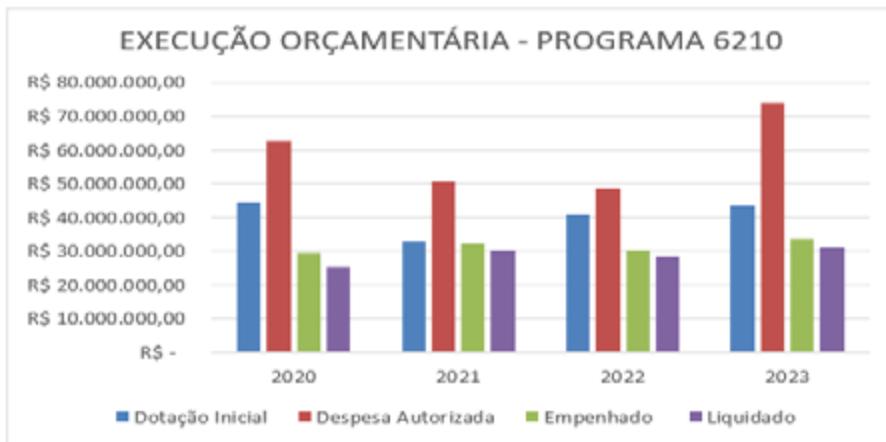
No caso do programa 6210 (Tabela II e Figura 1), a análise da execução orçamentária revela uma acentuada discrepância entre as dotações e os valores efetivamente liquidados. Embora a Dotação Inicial tenha se mantido relativamente estável e sido suficiente para cobrir as despesas liquidadas em todos os anos analisados (2020 a 2023), a Despesa Autorizada (créditos adicionais) foi consistentemente maior, com um aumento significativo em 2023. Essa disparidade evidencia um desafio na capacidade de execução e de alocação de recursos, visto que os valores Empenhados e Liquidados ficaram abaixo da Dotação Inicial em todos os anos, permanecendo estáveis na faixa dos R\$ 30 milhões. A execução orçamentária, portanto, não atendeu plenamente às expectativas, pois a necessidade de ajustes constantes na programação, devido à ineficiência na alocação inicial e à dinâmica das demandas, dificulta o monitoramento e a avaliação dos objetivos, comprometendo a efetividade da política ambiental.

Tabela II: Valores Programa 6210, 2020-2023

Programa 6210	2020 (R\$)	2021 (R\$)	2022 (R\$)	2023 (R\$)
Dotação Inicial	44.536.659,00	33.098.906,00	40.750.445,00	43.637.439,00
Dotação Autorizada	62.584.065,00	50.637.037,00	48.691.467,00	73.976.907,00
% Aumento	40,52	52,99	19,49	69,53
Total Empenhos	29.410.063,00	32.184.418,00	30.389.434,00	33.865.927,00
Despesas Liquidadas	25.286.884,00	30.270.949,00	28.512.774,00	31.089.186,00
% Dotação Autorizada x Liquidadas	40,40	59,78	58,56	42,03

Fonte: Elaborado pela autora, (2024) - Adaptado dos Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual PPA 2020/2023

A predominância do modelo incremental e suas inerentes fragilidades contribuíram para o elevado volume de Despesas Autorizadas. Embora alterações orçamentárias sejam justificadas por ajustes na programação financeira, a necessidade recorrente de créditos adicionais, mesmo com a Dotação Inicial sendo suficiente para cobrir os gastos reais (liquidados), sugere uma deficiência no planejamento orçamentário inicial. Essa falha é confirmada no decorrer da execução, onde a manutenção de altos limites de gasto não realizados configura uma ineficiência alocativa, pois os recursos, embora autorizados, ficaram indisponíveis para serem empregados em outras áreas prioritárias, comprometendo a otimização dos recursos públicos.

Figura 1: Execução Orçamentária Programa 6210, 2020-2023

Fonte: Elaborado pela autora, (2024), Demonstração Gráfica da tabela II

3.2. ANÁLISE DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RELATÓRIO DE GESTÃO

O RREO, regulamentado pela LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e pela LODF (art. 153, inciso III), é fundamental para o acompanhamento da execução orçamentária. Publicado bimestralmente, o RREO apresenta a execução da receita e da despesa por função e subfunção. A análise da função “Gestão Ambien-

tal” (Anexo 2 - Demonstrativo da Execução da Despesa por Função e Subfunção dos RREOs de 2020 a 2023) revela altos índices de liquidação das despesas.

A Tabela III apresenta uma análise detalhada da execução orçamentária da Função 18 (Gestão Ambiental), que se distingue do Programa 6210 por uma execução mais robusta, revelando que a Dotação Inicial não foi suficiente para atender à demanda de gasto efetivo em 2021 e 2023. Nesses anos, as Despesas Liquidadas superaram o montante inicialmente previsto, o que comprova que a alteração orçamentária (Dotação Autorizada) foi um instrumento objetivamente necessário para garantir a cobertura do gasto real da Função 18.

A necessidade de alteração, contudo, não se limitou a 2023, pois a Despesa Autorizada foi consistentemente maior que a Dotação Inicial em todos os anos analisados (2020 a 2023). Essa dependência constante de suplementação levanta questionamentos sobre a efetividade do planejamento orçamentário inicial. Apesar da alta eficiência na fase final (Empenhado próximo ao Liquidado), a Dotação Autorizada foi, em todos os anos, superior ao Empenhado, sugerindo que a gestão não comprometeu o limite máximo de recursos que foram disponibilizados. A necessidade de ajustes constantes na programação, devido à subestimação inicial e à dinâmica das demandas, dificulta o monitoramento e a avaliação dos objetivos, comprometendo a efetividade da política ambiental.

Tabela III: Análise da Execução Orçamentária da Função 18 - Gestão Ambiental

Programa 6210	2020 (R\$)	2021 (R\$)	2022 (R\$)	2023 (R\$)
Dotação Inicial	149.489.993,00	133.968.339,00	153.916.219,00	165.335.638,00
Dotação Autorizada	167.671.234,00	162.085.368,00	169.843.123,00	207.938.659,00
% Aumento	12,16	20,99	10,35	25,77
Total Empenhos	140.216.784,62	145.624.614,49	151.653.248,66	173.233.311,17
Despesas Liquidadas	136.240.244,76	142.616.977,96	148.169.568,94	169.763.363,91
% Dotação Autorizada x Liquidadas	81,25	87,99	87,24	81,64

Fonte: Elaborado pela autora, (2024) - tendo como referência os valores do RREO 2020 - 2023 - Anexo 2 - Demonstrativo da Execução da Despesa por Função e Subfunção

Para verificar a coerência da alocação de recursos da Função 18 com o Programa 6210 (Meio Ambiente), realizou-se uma consulta no Discoverer (2020-2023), abrangendo todos os seus programas de trabalho. Dos 215 programas de trabalho vinculados ao Programa 6210, 38 estavam relacionados a funções orçamentárias diferentes da função 18 (Gestão Ambiental), e 19 combinações associavam a função 18 a subfunções divergentes da Portaria 42/99. Essas divergências de classificação comprometem a identificação das unidades responsáveis e a precisão dos relatórios, prejudicando a análise da gestão, o controle dos recursos e a transparência do processo orçamentário.

Essa inconsistência na classificação (observada no RREO e no Discoverer), tem um impacto direto na comparabilidade dos dados com outros documentos de controle, como o Relatório de Gestão (RGE). Embora ambos os relatórios de-

talhem a execução orçamentária, a divergência de enfoque — o RREO prioriza a análise por função, enquanto o RGE detalha os programas em ação orçamentária e subtítulo — dificulta a comparação e a verificação de compatibilidade, dificulta a comparação e a verificação de compatibilidade, sendo possível visualizar essa diferença de enfoque na Tabela IV.

Tabela IV: Programa de Trabalho

Exemplo de Programa de Trabalho - PT									
Esfera	Unidade Orçamentária	Função	Subfunção	Programa	Ação	Subtítulo	Natureza da despesa	Fonte	Valor
1	21101	18	541	6210	2701	0001	33.90.30	100	Xx
RREO					RGE				

Fonte: Elaborado pela autora, (2024) - Adaptado do Manual Técnico de Orçamento: MTO 2024

3.3. ANÁLISE DO RELATÓRIO DE AUDITORIAS/CUMPRIMENTO DE METAS

O Relatório de Auditorias/Cumprimento de Metas (Anexo VI da Prestação de Contas do Governador), submetido anualmente à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), avalia a eficiência e a eficácia da gestão governamental. Baseado em dados do SIGGo (Discoverer e Microstrategy), o relatório apresenta: 1) os instrumentos de planejamento e dados estatísticos dos programas; 2) a avaliação dos resultados de uma amostra de programas, com base em auditorias; e 3) as conclusões da avaliação. A análise da compatibilidade entre PPA e LOA verifica a execução dos programas temáticos, consolidando os resultados dos indicadores de desempenho (Tabela V e Figura 2). A segunda parte do relatório dedica-se à avaliação da eficiência e eficácia de uma seleção de Programas Temáticos do PPA 2020/2023, por meio de auditorias, cuja escolha variou a cada ano.

Tabela V: Execução Orçamentária Financeira do Programa Temático 6210

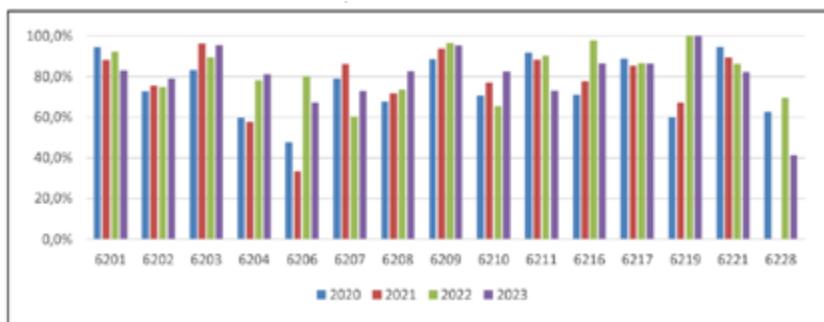
EXECUÇÃO ORCAMENTÁRIO – FINACEIRA – PROGRAMAS TEMÁTICO LOA/DF

R\$1.000,00

EXERCICIO	CODIGO	PROGRAMA TEMÁTICO DESCRIÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (A)	DESPESA AUTORIZADA		(B/A) %	EMPENHADO (C)	(C/B) %	LIQUIDADO (D)	(D/B) %
				VALOR (B)	%					
2020	6210	MEIO AMBIENTE	44.537	62.584	0,7	140,05	29.140	47	25.287	40,4
2021	6210	MEIO AMBIENTE	33.099	50.637	0	153	32.184	63,6	30.271	59,8
2022	6210	MEIO AMBIENTE	40.750	48.691	0,4	119,5	30.389	62,4	28.513	58,6
2023	6210	MEIO AMBIENTE	43.637	73.977	0,5	169,5	33.866	45,8	97.127	37,1

Fonte: Autor - Adaptado do site da transparência²

² Adaptado do site da transparência: <https://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/1hbdqsn4lebec.pdf>, <https://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/1ie0b8dtqpx1.pdf>, <https://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/1lyq1mqq8nqgw.pdf>, <https://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/s1eet6xqt9iv.pdf>

Figura 2: Desempenho dos Programas, 2020 a 2023

Fonte: Relatório PCA GOV 2023 (www.transparencia.df.gob.br)

O Relatório de Auditorias/Cumprimento de Metas aponta a complexidade dos Programas Temáticos e recorrente observação sobre a necessidade de integrar o PPA à LOA, por meio de um campo específico para relacionar Programas de Trabalho a Objetivos. Embora o Sistema PPAWEB permita cadastrar ações orçamentárias associadas aos objetivos do Programa Temático, a ausência de funcionalidades para relacionar Programas de Trabalho a Objetivos dificulta a correlação entre despesas e resultados da ação governamental.

A utilização dos Programas Temáticos como referência para análise no Relatório de Auditorias/Cumprimento de Metas dificulta a compatibilização com o RGE (ação orçamentária e subtítulo) e o RREO (função/subfunção). Essa divergência metodológica compromete a transparência, a compreensão global da gestão pública e a avaliação eficaz do uso dos recursos.

3.4. PROPOSTA DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO INTEGRADO (RMI)

A dispersão de dados orçamentários em diferentes relatórios dificulta a análise e avaliação das políticas públicas. Para superar essa fragmentação, propõe-se o Relatório de Monitoramento Integrado (RMI), com foco na eficiência da gestão de recursos. O RMI visa ao acompanhamento contínuo dos programas de trabalho, integrando dados qualitativos do PPA (objetivos) e quantitativos da LOA (ações) para avaliar a eficiência da alocação e execução orçamentária, oferecendo uma visão integrada do desempenho governamental.

A metodologia envolveu a identificação da execução orçamentária por objetivo do PPA (Anexo II do PPA e Sistema PPAWEB), complementada por consulta à execução orçamentária no *Microstrategy*, com agrupamento manual dos dados. Apesar de limitações, como a ausência de indicadores de desempenho e a necessidade de agrupamento manual, a metodologia permitiu analisar a execução orçamentária dos programas de trabalho relacionados ao Objetivo O100 do programa 6210, revelando inconsistência na alocação e execução orçamentária ao longo dos exercícios. A análise a seguir demonstra, por meio da avaliação da integração do programa com o orçamento executado na LOA e da eficiência do objetivo, a execução orçamentária para o Objetivo O100 – Adequação Ambiental nas Propriedades Rurais do DF.

Tabela VI: Relatório de Monitoramento Integrado (Programa 6210 e Objetivo - 0100) - 2020-2023

Ano	Prog	UO	Nm UO	Código PT	Descrição PT	Obj	Dotação Inicial	Despesa Autorizada	DA/DI	Empenhado	Emp./DA	Liquidado	Liq./DA
2020	6210	14101	SEC. AGRICULTURA	20.543.6210.3043.0003	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - DISTRITO FEDERAL	0100	R\$0,00	R\$0,00		R\$0,00		R\$0,00	
			SEC. AGRICULTURA	20.543.6210.3043.5607	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - DISTRITO FEDERAL	0100	R\$62.000,00	R\$48.871,00	78,8%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%
		14203	EMATER-DF	20.542.6210.4116.0001	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL - EMATER-DF ENTORNO	0100	R\$15.000,00	R\$0,00	0,0%	R\$0,00		R\$0,00	
			EMATER-DF	20.606.6210.4107.0001	ASSISTENCIA TECNICA E INOVACAO TECNOLOGICA-DF ENTORNO	0100	R\$20.000,00	R\$0,00	0,0%	R\$0,00		R\$0,00	
		21101	SEC. MEIO AMBIENTE	18.541.6210.4116.0002	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-DISTRITO FEDERAL	0100	R\$1.000,00	R\$625,00	62,5%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%
2021	6210	14101	SEC. AGRICULTURA	20.543.6210.3043.5607	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - DISTRITO FEDERAL	0100	R\$30.000,00	R\$32.000,00	106,7%	R\$3.192,00	10,0%	R\$3.192,00	10,0%
		14203	EMATER-DF	20.542.6210.4116.0001	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-EMATER-DF ENTORNO	0100	R\$60.8410,00	R\$54.000,00	88,8%	R\$54.000,00	100,0%	R\$54.000,00	100,0%
			EMATER-DF	20.606.6210.4107.0001	ASSISTENCIA TECNICA E INOVACAO TECNOLOGICA-DF ENTORNO	0100	R\$16.736,00	R\$9.000,00	53,8%	R\$9.000,00	100,0%	R\$9.000,00	100,0%
		21101	SEC. MEIO AMBIENTE	18.541.6210.4116.0002	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-DISTRITO FEDERAL	0100	R\$1.000,00	R\$1.000,00	100,0%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%
2022	6210	14101	SEC. AGRICULTURA	20.543.6210.3043.5607	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - DISTRITO FEDERAL	0100	R\$82.799,00	R\$112.616,00	136,0%	R\$25.943,30	23,0%	R\$25.943,30	23,0%
		14203	EMATER-DF	20.511.6210.3043.5608	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - TRATAMENTO DE ESGOTO DOMESTICO NO DF	0100	R\$200.000,00	R\$200.000,00	100,0%	R\$197.515,50	98,8%	R\$0,00	0,0%
			EMATER-DF	20.542.6210.4116.0001	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-EMATER-DF ENTORNO	0100	R\$71.723,00	R\$48.135,60	67,1%	R\$47.237,14	98,1%	R\$47.237,14	98,1%
			EMATER-DF	20.606.6210.4049.0001	ASSISTENCIA TECNICA EM GESTAO AMBIENTAL - DF ENTORNO	0100	R\$19.729,00	R\$4,88	0,0%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%
		21101	SEC. MEIO AMBIENTE	18.541.6210.4116.0002	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-DISTRITO FEDERAL	0100	R\$1.000,00	R\$432,00	43,2%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%
2023	6210	14101	SEC. AGRICULTURA	20.543.6210.3043.5607	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS -DISTRITO FEDERAL	0100	R\$266.911,00	R\$11.626,00	4,4%	R\$11.624,90	100,0%	R\$11.624,90	100,0%
		14203	EMATER-DF	20.511.6210.3043.0006	ADEQUACAO AMBIENTAL DE AREAS RURAIS - TRATAMENTO DE ESGOTO DOMESTICO AREA RURAL DE SAO SEBASTIAO-DISTRITO FEDERAL	0100	R\$0,00	R\$297.736,56		R\$297.736,56	100,0%	R\$9.405,50	3,2%
			EMATER-DF	20.542.6210.4116.0001	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-EMATER-DF ENTORNO	0100	R\$51.620,00	R\$16.050,00	31,1%	R\$7.625,90	47,5%	R\$7.625,90	47,5%
			EMATER-DF	20.606.6210.4049.0001	ASSISTENCIA TECNICA EM GESTAO AMBIENTAL - DF ENTORNO	0100	R\$155.395,00	R\$19.724,00	12,7%	R\$9.405,50	47,5%	R\$9.405,50	47,7%
		21101	SEC. MEIO AMBIENTE	18.541.6210.4116.0002	DESENVOLVIMENTO DA GESTAO AMBIENTAL-DISTRITO FEDERAL	0100	R\$10.000,00	R\$816,00	8,2%	R\$0,00	0,0%	R\$0,00	0,0%

Fonte: Elaborado pela autora, (2024) - Elaboração própria via Microstrategy

A análise da relação entre o valor liquidado e a despesa autorizada (Liq./DA) revela ineficiência na alocação de recursos, com grande instabilidade na execução dos programas ao longo dos exercícios. As variações significativas na execução orçamentária, com programas oscilando entre 100% e valores insignificantes, questionam a alocação de recursos para unidades orçamentárias com baixa execução (como a 21101) em detrimento de unidades orçamentárias mais consistentes (como a 14203).

Para superar essa fragmentação e ineficiência, o RMI propõe o acompanhamento contínuo dos programas de trabalho, integrando dados do PPA (objetivos) e da LOA (ações) para avaliar a eficiência da alocação e execução orçamentária, oferecendo uma visão integrada do desempenho governamental. A atual falta de vínculo entre programas de trabalho e objetivos nos relatórios gerenciais impede a análise do desempenho e da relação entre as despesas realizadas e os resultados alcançados.

Com informações mais acessíveis, o RMI fortaleceria o controle social e a efetividade governamental, facilitando o monitoramento (gestores e população) e a avaliação (órgãos de controle).

4. DISCUSSÃO DE RESULTADO

Este estudo, ao analisar a execução orçamentária do Programa 6210 (Meio Ambiente) no Distrito Federal (2020-2023), evidenciou desafios na gestão de políticas públicas, desde a alocação inicial de recursos até a avaliação dos resultados. A análise revelou a influência do modelo incremental, com recorrente necessidade de créditos adicionais, apesar da dotação inicial ser suficiente em boa parte do período. Incompatibilidades estruturais nos relatórios RREO, RGE e de Auditoria/Cumprimento de Metas, com diferentes critérios de classificação e informações incompatíveis, dificultam o monitoramento eficaz.

Isso ocorre porque, embora todos os relatórios se refiram à análise da gestão ambiental, a estrutura e a granularidade orçamentária divergentes fornecem resultados diferentes, o que comprova a necessidade de um relatório que analise todos os dados em conjunto. Essa fragmentação, somada à ausência de um sistema unificado, demonstra a necessidade de aprimorar o acompanhamento dos programas governamentais.

Para isso, propõe-se o RMI, integrando os dados dos relatórios gerenciais para vincular os objetivos do PPA às ações da LOA e monitorar a eficiência do programa. Embora com limitações metodológicas iniciais (como a ausência de indicadores de desempenho e a necessidade de agrupamento manual de dados), o RMI representa um avanço na avaliação da eficiência dos Programas, pois fortalece a análise baseada em evidências e orientada a resultados, ofe-

recendo uma visão mais integrada da execução orçamentária em relação aos objetivos do PPA.

Contudo, para que o RMI atinja seu potencial, é necessário superar as limitações do PPA WEB (que impedem a extração de dados pelo *Microstrategy* e restringem a análise à execução orçamentária, desconsiderando a efetividade das ações). Essa necessidade de aprimoramento — que inclui a revisão dos indicadores e metas do PPA (tornando-os mais concisos e mensuráveis) e a utilização de inteligência artificial para análise de dados — é corroborada pelo TCDF (RE 2/2024 – DIAFI), reforçando a importância de aprimorar os sistemas de monitoramento para uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

Apesar das limitações, o RMI contribui para mitigar as deficiências do incrementalismo orçamentário e para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento mais robusto, promovendo maior transparência e *accountability* na gestão pública.

5. CONCLUSÃO

Este estudo de caso, focado no Programa 6210 (Meio Ambiente) do Distrito Federal (2020-2023), avaliou a execução orçamentária e seu monitoramento, propondo um Relatório de Monitoramento Integrado (RMI) para aprimorar a gestão de recursos e o alcance dos objetivos. A análise evidenciou dificuldades na gestão de políticas públicas, revelando a influência do modelo incremental e a recorrente necessidade de créditos adicionais, sugerindo ineficiência na alocação inicial de recursos. A análise dos relatórios RREO, RGE e de Auditorias/ Cumprimento de Metas demonstrou incompatibilidades de estrutura que dificultam o monitoramento eficaz, especialmente pela divergência de granularidade e critérios de classificação.

Diante disso, desenvolveu-se o RMI. O relatório integra informações do PPA, da LOA e dos relatórios gerenciais para uma visão mais completa e orientada a resultados. Ao vincular ações orçamentárias aos objetivos do PPA, o RMI facilita o monitoramento da eficiência e a análise da relação entre despesas e resultados.

As dificuldades na articulação entre planejamento e execução orçamentária, evidenciadas neste estudo, comprometem a eficiência e a transparência na gestão de políticas públicas. O RMI, desenvolvido e apresentado neste trabalho, demonstra o potencial de uma abordagem mais integrada, transparente e orientada a resultados para aprimorar a alocação de recursos públicos.

6. IMPLICAÇÕES GERENCIAIS E AGENDA DE PESQUISA

Além da contribuição teórica, este estudo oferece aplicações práticas relevantes para a gestão pública. O RMI oferece um modelo replicável para outros programas governamentais, facilitando o monitoramento do desempenho, a otimização da alocação de recursos, o aumento da transparência e o subsídio à tomada de decisões estratégicas.

As inconsistências e limitações identificadas neste estudo abrem caminhos para pesquisas futuras, que podem se aprofundar nos seguintes temas:

- Análise comparativa da compatibilidade entre RREO e PPA em diferentes programas;
- Impacto dos erros de granularidade orçamentária nos relatórios gerenciais;
- Implementação da gestão de riscos no processo orçamentário;
- Viabilidade da implementação do Plano Operativo de Sistemas (POS) no DF;
- Análise aprofundada dos resultados e impactos do programa 6210;
- Otimização da gestão orçamentária com o uso de IA e análise de dados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.J.; NEROSKY, L.C. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma:** modelos orçamentários em outros países. Projeto Eurobrasil 2000, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006

BEZERRA, R. A. R. **Orçamento de Resultados:** Incentivos para Implantação do Orçamento de Resultados no Brasil. Brasília-DF: Universidade de Brasília – UNB Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas – NP3, 2007.

BRASIL, **Lei de Responsabilidade Fiscal** | Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/102628/lei-de-responsabilidade-fiscal-lei-complementar-101-00#art-52> Acesso em 26 abr 2024.

BRASIL, **Lei Federal 4.320/1964.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em 26 abr 2024.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2024.** 8. ed. Brasília, 2024. Disponível em: www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:m-to2024.pdf. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - 2024 - Fevereiro — Tesouro Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2024/2>. Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamientos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012.doc/view. Acesso em: 27 abr. 2024.

BOGONI, N. M., ZONATTO, V. C. S., ISHIKURA, E. R., & FERNANDES, F. C. (2010). **Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública.** rap, 44(1), 119-142.

CERVO, F. P. **O Orçamento Público como Instrumento de Planejamento e Controle:** Análise da Execução Orçamentária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Período 2008 a 2011). Brasília-DF: Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2012.

COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLASVERDE, João; KARPUSKA, Laura. **Reconstrução: O Brasil nos anos 20.** Editora Saraiva, 2022.

DA SILVA, Luís Carlos – **“Efetividade do Sistema de Planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)”** - Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF - 2007.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia (SEEC). Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/01/03_ANEXO-II-ESTRBASE-EST-E-PROG-TEMATICOS-1.pdf. Acesso em: 14 abr 2024.

DISTRITO FEDERAL. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual PPA 2020/2023 – Exercício 2023. Brasília: [s.n.], 2023. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Portal da Transparência do Distrito Federal. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.transparencia.df.gov.br/#/prestando-contas/relatorio-contas>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GIACOMONI, J. Orçamento governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 18. ed., rev. e atual. - [2^a Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014

Manual Técnico de Orçamento: MTO 2024. Brasília, 2024. 8. ed. Disponível em: www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf. Acesso em: 16 set 2024.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias.** [S.l.: s.n.], 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira.** Revisado por Luciana Formiga Rodolfo Vasconcelos. Brasília: Enap, 2016.

WILDAVSKY, A. B. **Budgeting: a comparative theory of budgetary process.** 4^a ed. New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2002.

O ÍNDICE DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE COMO FERRAMENTA DE GESTÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Luís Felipe Nogueira Giacomello¹

Na atual conjuntura, a luta contra a corrupção nos âmbitos federal, estadual e municipal emerge como tema central nos debates públicos e políticos no Brasil. A urgência de adotar medidas que inibam práticas corruptas entre servidores e empresas que interagem com o setor público é cada vez mais premente. Além disso, a necessidade de reduzir o índice de percepção da corrupção no país torna-se crucial para a restauração da confiança na integridade do sistema.

Segundo elenca Bergamini (2021, p.15):

Na Administração Pública contemporânea é imprescindível que o Direito Administrativo incorpore instrumentos modernos de gestão pública, que permitam o desenvolvimento de um ambiente propício à formação de uma nova cultura administrativa.

A reforma da Administração Pública se tornou tema central no mundo nos anos 90, os países europeus ocidentais e os Estados Unidos realizaram uma reforma do serviço público e, em seguida, implementaram uma reforma gerencial porém, no início desta década, o Brasil se encontrava no auge de uma crise econômica. Apenas no ano 1995 a reforma administrativa se tornou tema central no cenário nacional, com a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso.

A preocupação com a eficiência da Administração Pública, resultou em medidas como a promulgação da Emenda Constitucional 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência no corpo da Constituição Federal, no caput do artigo 37, de modo a refletir o anseio popular pela maximização do aproveitamento dos recursos públicos e pela qualidade dos serviços ofertados.

Os dados divulgados pela Transparência Internacional em janeiro de 2025, por meio do Índice de Percepção da Corrupção (IPC)², revelam uma nota alarmante para o Brasil, atingindo apenas 34 pontos em uma escala de 100. Nos últimos dez anos, o país perdeu significativas 38 posições no

¹ Auditor Municipal de Controle Interno na Prefeitura de São Paulo desde 2022, atuou como auditor de controle interno e consultor de riscos no setor privado por mais de dez anos passando por empresas como IBM, PwC e Deloitte. Graduado em Gestão de Recursos Humanos pelo Instituto Brasileiro de Tecnologia Avançada (IBTA), pós graduado em Gestão Estratégica de Empresas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e em Direito Público Constitucional, Administrativo e Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

² Transparência Internacional 2025. Índice de Percepção da Corrupção (IPC), 2024. Disponível em: <https://transparenciainternational.org.br/ipc/>. Acesso em: 27 out. 2025.

ranking global, passando da 69^a para a 107^a colocação entre 180 nações avaliadas, obtendo a pior nota e a pior colocação do país na série histórica do índice¹. Este panorama sombrio atesta que, embora tenhamos celebrado uma década da promulgação da Lei de Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), há ainda muito a ser conquistado e poucos motivos para comemoração.

Atendendo ao chamado para repensar sua gestão de modo a reavaliar seus processos e resultados, o processo de transformação do Estado brasileiro observado nas últimas décadas é caracterizado pela professora Regina Silvia Pacheco, em seu artigo “A Agenda da Nova Gestão Pública” (2010), por seus traços comuns, como a eficiência, a transparência e o foco no usuário.

A Administração Pública tem se tornado mais eficiente, mais transparente e voltada para o usuário”. (...) mudanças nas formas de controle, substituindo o controle ex ante pelo controle ex post e desenvolvendo novas formas de controle interno (PACHECO, 2010, p. 187).

A nova gestão pública tem se pautado na busca por resultados, por meio da elevação de mecanismos de atuação com maior ênfase na análise de desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (PACHECO, ABRUCIO, LOUEIRO, 2010).

Importa para os fundamentos do presente artigo o conceito de integridade pública, definido pela OCDE como “o alinhamento consistente e a adesão a normas, valores, princípios éticos compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2021, p.10). A percepção da ideia de integridade, conforme destaca a OCDE, é condicionante do funcionamento efetivo do Estado, uma vez que tem o potencial de gerar aumento da confiança nos governos e propiciar a sustentabilidade social e o desenvolvimento econômico.

Como decorrência das tendências da chamada “nova gestão pública” (PACHECO, 2010), surgem mecanismos como o Índice de Governança e de Integridade, ferramenta de avaliação de aspectos da organização e da atuação administrativa que busca fortalecer a integridade na Administração Pública Municipal, por meio de indicadores relacionados a aspectos gerenciais que avaliam a transparência pública, conformidade na gestão e controle interno. Em consonância com a ideia de privilegiar o controle de desempenhos frente a controles procedimentais, a concepção e implementação do Índice de Governança e Integridade (IGI) ganhou vida na Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM), órgão central do sistema de controle interno da Prefeitura de São Paulo (PMSP).

Com o objetivo geral de analisar o papel do IGI como mecanismo de governança pública municipal, as próximas seções deste artigo serão dedicadas a oferecer um diagnóstico preliminar dos seus resultados de implementação, a fim de elaborar uma proposta de intervenção que vise divulgar e aprofundar as habilidades e competências relativas ao Índice perante os municípios e órgãos da prefeitura.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção, aborda-se um arcabouço teórico, composto pela discussão sobre a governança pública no estabelecimento de controles para a administração, sua base legal, as formas de controle interno e a implantação do sistema de controle interno.

1.1. GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, há um progressivo interesse pela governança tanto no setor privado quanto no público, com iniciativas de melhoria que se relacionam e se complementam. Em termos de legislação, existem leis e decretos que foram publicados de maneira a institucionalizar direta ou indiretamente as estruturas de governança, dentre elas cabe citar: 1) a Constituição Federal; 2) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000). É importante salientar, dentre as leis, a existência dos instrumentos de transparência, como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que garante o direito fundamental de acesso à informação e facilita o monitoramento e o controle de atos administrativos e conduta de agentes públicos.

O desenvolvimento da governança pública nos Municípios, nos Estados e na União é um dos grandes desafios do Brasil, pressuposto para que sejam superados os desafios históricos colocados no artigo 3º de nossa Constituição Federal, quais sejam: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação”.

De acordo com o Tribunal de Contas da União em seu manual “10 passos para a boa governança”, a governança envolve as atividades de avaliar o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de direcionar a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas. (BRASIL, 2021, p.12)

A obra do Tribunal de Contas da União (TCU), denominada “Referencial básico de governança organizacional” (2020), apresenta também um sólido conceito para governança no setor público, tomando-a como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (2020, p. 36).

O conceito compreende também a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. O termo “governança” é utilizado ainda por diferentes atores para tratar de diferentes problemas e ações. De acordo com o Banco Mundial (BM), a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento (WORLD BANK, 1994). Na literatura especializada sobre gestão pública, o conceito pode ser entendido também como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Já o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, em seu artigo 2º, inciso I, define governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O artigo 3º desse dispositivo, aduz os princípios da governança pública como sendo: “I - capacidade de resposta, II – integridade, III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência”. Tais princípios se relacionam com as diretrizes estabelecidas no artigo 4º e o eixo central desta pesquisa, como se pode comprovar a partir da citação dos objetivos dispostos abaixo:

[...] II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

[...] V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

[...] XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017).

Sendo assim, para fins de fundamentação teórico-conceitual e empírico-documental, tomo o conceito de governança pública como o conjunto de mecanismos de avaliação e monitoramento das interações entre estruturas, processos e tradições que orientam a relação dos cidadãos com outras partes interessadas do poder público. Para tanto, destaco a qualidade da ação da participação social como componente fundamental para a legitimidade e a efetividade dos processos de tomada de decisão, fiscalização e responsabilização por parte dos agentes, direta e indiretamente, envolvidos na prática da governança

no âmbito público. Atualmente, a governança pública pode ser vista como uma oportunidade de realização de processos de inovação e progresso de serviços, descobrindo fundamento na investigação participativa e na incorporação de atores usualmente não considerados durante os processos decisórios.

1.2. CONTROLE INTERNO

O controle interno da Administração Pública consiste no “conjunto de recursos, métodos e processos adotados pela própria gerência do setor público, com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e a ineficiência” (CAVALHEIRO. 2003, p.41). Essa função pode ser sintetizada pela definição de Irene Nohara, ao declarar que este “pode ser feito de ofício pelo poder de autotutela administrativa, que se relaciona com a fiscalização e a revisão dos próprios atos, ou de forma provocada, por meio de petições ou recursos dos administrados em geral, sendo, via de regra, no âmbito da hierarquia” (NOHARA, 2019, online).

O controle interno desponta na legislação brasileira por meio da edição da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, a qual em pleno período de regime militar previu disposições sobre o controle da execução orçamentária. Com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, foi “apresentada a necessidade da realização do controle, dando-lhe destaque como um dos princípios fundamentais da Administração Pública, junto com o planejamento, a coordenação, a descentralização e a delegação de competência” (COMISSÃO DE ESTUDOS DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 2014, p. 9).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema controle interno foi fortalecido novamente, uma vez que diversos artigos da Carta versavam sobre o controle e a importância de sua atuação junto aos municípios do país, dentre eles está disposto:

em seu artigo 31 que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Da mesma forma, foram destacadas a fiscalização contábil, a financeira e a orçamentária, no artigo 70, e a finalidade do sistema de controle interno (artigos 74 e 75) (COMISSÃO DE ESTUDOS DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 2014, p. 10).

Atualmente, a Administração Pública age de modo a garantir que a utilização dos recursos públicos atinja os seus objetivos institucionais pautando-se para além da lei, avançando para a utilização de boas práticas de gestão que possam gerar eficiência, eficácia, efetividade e economia. Com base nisso, dispositivos como a Lei da Transparência (nº 131/2009), a Lei de Acesso à Informação de Acesso (LAI - nº 12.527/2011,) e a Lei da Anticorrupção (nº 12.846/2013) interligam a importância do controle interno à transparência, participação popular e ao combate à corrupção no Brasil.

Instituição importante nas discussões de Controle Interno no Brasil, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) exerce um papel mobilizador fundamental ao criar e promover sistemas de controle para a construção de gestões públicas mais eficientes e assertivas. O primeiro marco da criação do Conaci é datado em 2004, com a realização do 1º Fórum Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Em 2007 ocorreu a criação formal do Conselho e, em 2010, foram aprovadas as diretrizes de Controle Interno pelo Conaci.

O controle sobre os atos públicos pode ser prévio, concomitante e posterior. Ocorre o controle prévio quando a ação de avaliação antecede a formalização do ato administrativo, enquanto a concomitante ocorre durante a execução do ato, de modo que este não seja desviado em sua natureza, e o controle posterior é realizado no julgamento das contas do ordenador da despesa, para avaliar se os recursos públicos foram utilizados corretamente (CONACI, 2014, p. 27).

Tal definição encontra respaldo também nos documentos sobre controle interno do Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros (COSO - *Committee of Sponsoring Organizations*), conforme explicitado abaixo:

Um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade (COSO, 2013).

Já para o Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados – AICPA:

[...] o controle interno compreende o plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração (AICPA apud ATTIE, 2007, p. 197).

1.3. CONTROLE INTERNO MUNICIPAL EM SÃO PAULO

O arcabouço teórico, documental e legislativo sobre controle interno resulta, no nível local, no sistema de controle interno da Prefeitura Municipal de São Paulo, que se pode sumarizar nos seguintes diplomas: i) Lei Orgânica do Município de São Paulo, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno nos arts. 47 e 53; ii) Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013 (cria a Controladoria Geral do Município, quatro Secretarias e a Subprefeitura de Sapopemba como parte da reestruturação da gestão municipal); iii) Lei nº 16.193, de 05 de maio de 2015 (dispõe sobre a criação das carreiras de Auditor Municipal de Controle Interno – AMCI); iv) Lei nº 17.273, de 14 de janeiro de 2020 (organiza a Política Municipal de Prevenção da Corrupção, cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, cria o Fundo Municipal de Prevenção e Combate à Corrupção, altera as Leis nº 8.989, de 29 de Outubro de 1979, nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e dá outras providências; v) Decreto nº 57.921, de 10 de outubro de 2017 (revoga-

do) e vi) Decreto nº 59.496, de 08 de junho de 2020, atual normativo que organiza o SCI e a estrutura da Controladoria Geral do Município e também a Lei Federal nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Exerce importante função de organizar o sistema o Decreto Municipal nº 59.496, de 8 de junho de 2020, que dispõe sobre a organização e do funcionamento da Controladoria Geral do Município e da adoção de medidas administrativas para transparência e controle, como o Programa de Integridade e Boas Práticas para a prevenção da corrupção. Logo em seu artigo 1º, o Decreto Municipal nº 59.496/2020 estabelece que:

Art. 1º O sistema de controle interno do Poder Executivo Municipal, coordenado pela Controladoria Geral do Município e integrado também pelas unidades setoriais de controle interno de cada órgão e entidade da Administração Direta e Indireta do Município, incluindo as ouvidorias, auditorias, corregerias e outras unidades com atividades de controle interno, tem a finalidade de:

I - avaliar o adequado cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional;

V - organizar e executar programação trimestral de auditorias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

VI - desempenhar as atividades de auditoria, correição, ouvidoria e controladoria;

VII - zelar pelo cumprimento dos princípios constitucionais regentes da administração e promover a integridade e a transparência pública, de modo a contribuir para os resultados da gestão (SÃO PAULO (SP), 2020).

Por fim, cabe dizer que o decreto supracitado trouxe a necessidade de designação de responsáveis pelo controle interno por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. Dessa forma, os responsáveis de cada órgão e entidade da Administração Pública Municipal passaram a integrar também o conjunto de designações do Sistema de Controle Interno Municipal no interior da sua estrutura normativa.

1.4. A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Inicialmente, acerca da origem e evolução das controladorias, Boesso (2017) defende que a história da controladoria teve sua gênese nos idos do século XIX, com a Escola Administrativa, que objetivava a busca de conexão entre os conhecimentos da Contabilidade, da Administração e da Economia. Porém, analisando as abordagens de autores conceituados na área de Controladoria, percebemos que há um grupo que defende que a origem da Controladoria é muito

mais antiga. Segundo, De Rocchi (2007), os primeiros registros das práticas de controle teriam surgido no Egito em 2.000 a.C.

Autores como Lunkes et al. (2009) apontam que não há como definir uma data exata para o nascimento da controladoria. Segundo eles, a sua origem pode variar de país para país. Há quem defenda que, nos EUA, a controladoria surgiu no século XIX; e que, na Alemanha, o início data dos últimos anos da década de 1950. Ao se referirem sobre o surgimento da controladoria no Brasil, pesquisadores e estudiosos relatam que as afirmações não são precisas, pois não se sabe ao certo quando ela teria começado no país. Acredita-se que há uma ligação entre o surgimento da controladoria e o advento das grandes corporações internacionais no Brasil.

Sobre o papel da Controladoria aponta-se:

A Controladoria é um tema fundamental quando se pretende modernizar e melhorar a eficiência da gestão de empresas, colaborando para o aumento da produtividade, da rentabilidade e na correção e mitigando os erros das análises e interpretações dos resultados. No entanto, é fundamental compreender suas teorias, funções e aplicabilidade para que se possa utilizar essa ferramenta eficazmente (OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2018, p. 3).

A controladoria pode ser inserida na estrutura organizacional como órgão administrativo, segundo Beuren (2002), com o objetivo de melhorar a tomada de decisões, bem como de propor o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e de controle gerencial, por meio da construção de modelos, aplicações da pesquisa operacional, uso da estatística, entre outros recursos que possam tornar o sistema de informações mais eficaz. No âmbito da Administração Pública, as controladorias também têm assumido papel de grande relevância na gestão das organizações, ao envolver e integrar os diversos níveis não apenas como órgãos de suporte informacional, mas como agentes fundamentais para a sua continuidade.

Em São Paulo, a Controladoria Geral do Município (CGM), criada pela Lei Municipal nº 15.764/13, tem assumido um papel de grande relevância na gestão da PMSP, prevista como órgão municipal nos termos da lei nº 16.974/2018 e atualmente regulamentada pelo Decreto Municipal 59.496/2020. Hoje, a CGM é constituída por áreas estratégicas para a estrutura de controle interno, sendo elas: auditoria, ouvidoria, corregedoria, promoção da integridade, coordenadoria de defesa do usuário do serviço público e coordenadoria de administração e finanças. Essas atividades são coordenadas e apoiadas por assessorias técnico-jurídicas que subsidiam o processo decisório do Controlador Geral do Município.

Sobre a CGM, o Decreto Municipal 9.496/2020 define que:

Art. 2º A Controladoria Geral do Município – CGM tem por finalidade promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da Administração Pública Municipal Indireta, atuar como o órgão

central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Corregedorias e do Sistema de Ouvidorias, dar suporte ao Prefeito no combate à corrupção, na promoção da moralidade, da ética e da transparéncia no setor público, no incentivo ao controle social da gestão municipal e nas atividades de auditoria, correição e ouvidoria, bem como atuar na defesa do usuário do serviço público municipal e executar atividades compatíveis e correlatas com a sua área de atuação (DECRETO MUNICIPAL Nº 9.496/2020, ART. 2º).

Logo, como principal órgão de controle interno da administração do município de São Paulo, cabe à CGM: 1) prevenir e combater a corrupção na gestão municipal; 2) garantir a defesa do patrimônio público; 3) promover a transparéncia e a participação social; e 4) contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

2. O ÍNDICE DE GOVERNANÇA E DE INTEGRIDADE (IGI) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

A CGM, reformulou o antigo Índice de Integridade (II), resultando no Índice de Governança e de Integridade (IGI) em 2025. O IGI tem como objetivo monitorar e avaliar o desempenho dos órgãos da Administração Direta Municipal em pilares como transparéncia, atendimento ao cidadão, conformidade e boas práticas de gestão.

Além disto é utilizado como subsídio para a tomada de decisões que visem à correção e à melhoria de processos com base em diagnósticos direcionados a cada Secretaria, bem como para o exercício do controle social sobre as atividades realizadas pela Administração Pública Municipal. A apuração do IGI é publicada semestralmente pela Controladoria Geral do Município (CGM), em atendimento ao §3º, do artigo 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

2.1. COMPOSIÇÃO DO IGI E OS NOVE INDICADORES

O IGI é um instrumento de diagnóstico robusto, composto por nove indicadores construídos com base em critérios objetivos. Os indicadores são: Transparéncia Ativa (ITA); Transparéncia Passiva (ITP); Reclamações Atendidas (IR); Dados Abertos (IDA); Maturidade do Programa de Integridade e Boas Práticas (IM-PIBP); Contratos Emergenciais (ICE); Tratamento de Denúncias (ID); Ações Preliminares em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais (IPD-AP); Conclusão de Recomendações de Auditoria (ICRA). Os indicadores têm a função de demonstrar o grau de integridade pública em que se encontra a Prefeitura de São Paulo, a partir de elementos como: presença de Programa de Integridade, o atendimento às reclamações protocoladas na Ouvidoria, o nível de transparéncia ativa e passiva, a proporção de cargos comissionados puros por cargos totais, a proporção de contratos emergenciais por contratos totais, a existência de responsáveis pelo controle interno nas pastas, a proporção de pregões

presenciais por pregões totais, e por fim, o atendimento às recomendações de auditorias realizadas.

A pontuação é determinada pela média de oito indicadores principais somada com a nota do Indicador de Conclusão das Recomendações de Auditoria (ICRA) como uma nota bônus, conforme detalhado a seguir.

Imagen 1: Fórmula de Cálculo IGI.

$$IGI = \frac{\text{Soma dos Indicadores}}{8} + ICRA$$

Fonte: Manual IGI 2025, pg.04

2.2. HISTÓRICO DO ÍNDICE

O Índice de Integridade foi uma ferramenta criada formalmente pela CGM em 2017 para mensurar o desempenho da função organizacional de controle interno da gestão pública municipal, quanto a aspectos que a sujeitem a maior ou menor vulnerabilidade institucional. Com base no resultado da avaliação dos elementos, práticas e procedimentos, eram atribuídas pontuações, conforme a metodologia de cada um dos nove indicadores, o que resultava no Índice de Integridade da PMSP, bem como no resultado individual de cada órgão (Secretaria ou Subprefeitura).

A primeira mensuração foi elaborada em fevereiro de 2017 e teve como base os resultados de todas as pastas da Administração Direta da Prefeitura. Considerando a média dos nove indicadores em cada pasta, o Índice apresentou média final de 5,29, numa escala de 0 a 10. Dos nove indicadores mensurados, apresentaram como valor base as seguintes médias:

Tabela 1: Primeira medição de indicadores

ITA	ITP	IR	IPIBP	RECOMENDAÇÕES	ICI	COMISSIONADOS	EMERGENCIAIS	PREGÕES	ÍNDICE DE INTEGRIDADE
5,29	7,60	4,85	0,14	4,58	0,29	7,22	8,29	9,31	5,29

Fonte: Elaboração própria com informações da CGM-SP

Contemplado, à época, na meta 34 do Programa de Metas (PdM - 2017-2020) da Prefeitura de São Paulo, o Índice apresentou a necessidade de aumentar em 50% a sua pontuação geral, conforme estabelecido pela gestão à época. Essa meta foi repactuada em 2019, passando a constar na versão final do PdM (2017-2020) o objetivo estratégico de aumentar de 5,29 para 6,25 a média final do Índice de Integridade da Prefeitura de São Paulo. Ao final da gestão, a PMSP atingiu

a meta traçada, elevando ao final de 2020 o Índice de Integridade para 6,91. Dentro as ações relacionadas à performance do Índice, a Controladoria executou as seguintes medidas conforme o Relatório Final do PdM 2017-2020:

O Programa de Integridade e Boas Práticas tornou-se uma ação perene e obrigatória para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município, após a regulamentação do Decreto Municipal nº 59.496, de 8 de junho de 2020.

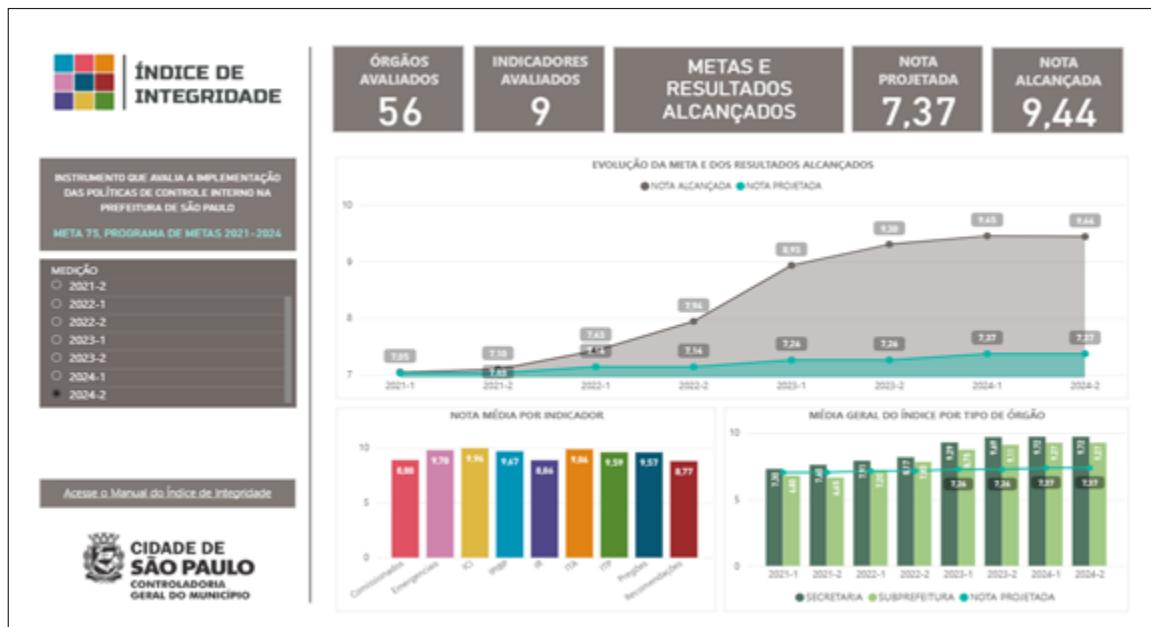
Foram realizadas ações de capacitação no tema Transparência.

Houve o aprimoramento da metodologia aplicada ao monitoramento de recomendações expedidas.

Foi publicado o decreto 59.496/2020, que além de tratar sobre a organização da Controladoria Geral do Município, tornou obrigatória a designação dos responsáveis pelo controle interno e a implementação do Programa de Integridade e Boas Práticas (SÃO PAULO (SP), Relatório Final PdM 2017-2019, p. 109).

O Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo (2021-2024) estabelecia como parâmetro o cumprimento da meta 75 que previa alcançar 7,37 pontos no Índice de Integridade da Administração Direta da PMSP, com o objetivo de prevenir a corrupção, fortalecer a integridade pública e aperfeiçoar os mecanismos de transparência, controle social e de governança municipal. Em junho de 2022, a Prefeitura já havia batido o recorde e superado a meta 75 do PdM atual (cuja estimativa era de média 7,37) com um crescimento de mais de meio ponto em apenas seis meses e média 7,43. O bom resultado deve-se especialmente às atividades de sensibilização executadas pela CGM junto à Alta Administração e aos agentes públicos encarregados de lidar com as atividades de controle interno em suas organizações. Na última mensuração do Índice de Integridade, realizada no 2º semestre de 2024, a Prefeitura de São Paulo obteve a média 9,44.

Gráfico 1: Resultado do Índice de Integridade do 2º Semestre de 2024



Fonte: Site CGM-SP

3. INDICADORES DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

Como exposto nas seções anteriores, a média geral do Índice de Governança e Integridade é mensurada semestralmente pela Controladoria Geral do Município, por meio da Assessoria Técnica de seu Gabinete. No entanto, a mensuração individualizada de cada um dos nove indicadores fica sob a responsabilidade das unidades da CGM, que não só monitoram os indicadores, como também realizam capacitações, estudos e investem no diálogo direto com os demais órgãos da PMSP, sendo elas: a Ouvidoria Geral do Município (OGM), a Coordenadoria de Auditoria Geral (AUDI), Coordenadoria de Proteção de Dados Pessoais (CPD) e a Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI).

A Ouvidoria Geral do Município “se ocupa da interlocução com a sociedade civil, colhendo junto aos municípios as demandas mais urgentes, avaliações sobre a performance administrativa e críticas em geral” (AMANDO DE BARROS, p. 497, 2019). Por essa razão, é a unidade responsável pelos indicadores de Transparência Passiva (ITP), Tratamento de Denúncias (ID) e Reclamações (IR). Já a Coordenadoria de Auditoria Geral (AUDI), realiza “o acompanhamento dos contratos administrativos *lato sensu*, dos procedimentos, expedientes, organogramas e fluxos” (AMANDO DE BARROS, p. 497, 2019). Nessa unidade, são mensurados os indicadores de Recomendações de Auditoria (ICRA) e Contratos Emergenciais (ICE). A Coordenadoria de Proteção de Dados Pessoais (CPD), criada pelo Decreto Municipal nº 62.809, de 3 de outubro de 2023 é a responsável pela mensuração do indicador de Ações Preliminares em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais (IPD-AP). Por fim, a cargo da Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), estão a “promoção da transparência ativa, da ética, da abertura de dados e pelo fomento à participação democrática e ao controle social no âmbito do município” (AMANDO DE BARROS, p. 497, 2019). Logo, essa unidade fica responsável pelos indicadores do Programa de Integridade e Boas Práticas (IM-PIBP), Transparência Ativa (ITA) e Dados Abertos (IDA).

Neste momento, partiremos, então, para a descrição individual dos indicadores com base no Manual do Índice de Governança e de Integridade de julho de 2025:

Transparência Ativa: O Indicador de Transparência Ativa (ITA) avalia a disponibilização de dados, informações e documentos nos portais institucionais dos órgãos municipais.

Por meio dessa avaliação, espera-se verificar em que medida os parâmetros previstos em legislações específicas, bem como em recomendações internas da Controladoria Geral do Município e da Secretaria Especial de Comunicação – SECOM, estão sendo observados, além do grau de integração das informações disponibilizadas de maneira ativa e se há promoção de boas práticas de gestão da informação e acessibilidade.

Transparência Passiva: O Indicador de Transparência Passiva (ITP) avalia o desempenho dos órgãos municipais no atendimento dos pedidos de acesso à informação registrados, conforme estabelecido na Lei de Acesso à Informação (LAI) — Lei Federal nº 12.527/2011, e no Decreto Municipal nº 53.623/2012. O ITP utiliza critérios objetivos para medir a qualidade das respostas aos pedidos de acesso à informação registrados na ferramenta e-SIC, assegurando que sejam prestadas de forma eficiente, clara e dentro dos prazos e diretrizes da LAI, promovendo maior transparência e controle social.

Reclamações Atendidas: O Indicador de Reclamações (IR) avalia o desempenho dos órgãos municipais quanto ao atendimento das demandas (reclamações, solicitações, elogios e sugestões) protocoladas pelos cidadãos junto à Ouvidoria Geral do Município (OGM). Ao avaliar a capacidade de resposta e a qualidade do atendimento prestado, o IR busca promover maior eficiência na gestão pública, incentivar a melhoria contínua dos serviços oferecidos e fortalecer a transparência e a participação social na Administração Pública.

Dados Abertos: O Indicador de Dados Abertos (IDA) avalia o comprometimento dos órgãos em relação à execução da Política Municipal de Dados Abertos e Transparência Ativa — PMDATA (Lei Municipal nº 17.901/2023) e sua implementação (Decreto Municipal nº 63.463/2024). A PMDATA tem como objetivo garantir o acesso público a dados governamentais em formato aberto, promovendo a transparência, a eficiência na gestão pública e a participação da sociedade. Ela visa organizar e compartilhar informações entre órgãos públicos e com a população, respeitando a legislação sobre privacidade e proteção de dados. A política também incentiva a inovação, o controle social, a digitalização de documentos, a interoperabilidade entre sistemas e a capacitação de agentes públicos, fortalecendo a cultura de transparência e a participação social.

Maturidade do Programa de Integridade e Boas Práticas: O Indicador de Maturidade do Programa de Integridade e Boas Práticas (IM-PIBP) avalia o grau de maturidade do Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP de cada órgão, conforme parâmetros preestabelecidos, a fim de aferir o grau de comprometimento dos órgãos a esse importante instrumento de gestão. O Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP foi instituído por meio do Decreto Municipal nº 59.496/2020 e consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos, e medidas de controle, destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como a avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência, nos moldes da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Contratos Emergenciais: O Indicador de Contratos Emergenciais (ICE) avalia a proporção de contratações emergenciais (realizadas por meio das hipóteses de dispensa de licitação), sobre o total de contratações (independentemente da modalidade utilizada) firmadas pelos órgãos municipais. Por meio dessa avaliação, espera-se controlar a realização de contratos emergenciais pe-

los órgãos, tendo em vista que a realização de contratações diretas apresenta fragilidades na medida em que expõe a administração a riscos relacionados à falta de planejamento e de transparência na escolha do fornecedor, o que pode causar danos ao erário.

Tratamento de Denúncias: O Indicador de Denúncias (ID) avalia o desempenho dos órgãos municipais no que se refere à análise e retorno das tratativas das denúncias encaminhadas pela Ouvidoria Geral do Município (OGM). Por meio do ID, é possível identificar eventuais morosidades e a qualidade da resposta apresentada (especificamente quanto a observância dos princípios de confidencialidade e proteção de dados pessoais).

Ações Preliminares em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais: O Indicador de Ações Preliminares em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais (IPD-AP) avalia o nível de esforço, proatividade e comprometimento dos órgãos municipais com sua adequação à Lei Federal nº 13.709/2018 (LGPD). A proteção de dados pessoais na Administração Pública é crucial para resguardar a privacidade dos cidadãos e garantir o uso responsável das informações coletadas. Cumprir a LGPD não apenas evita riscos legais, mas também reforça a transparência e a confiança da população nos serviços públicos, promovendo uma gestão mais segura e respeitosa com os direitos individuais.

Conclusão de Recomendações de Auditoria: O Indicador de Conclusão de Recomendações de Auditoria (ICRA) avalia o grau de implementação de recomendações de auditoria emitidas aos órgãos pela Auditoria Geral do Município (AUDI). As auditorias internas são fundamentais para o fortalecimento da gestão pública, contribuindo para a legalidade, eficiência e transparência dos processos. Por meio da avaliação independente de controles e práticas administrativas, é possível identificar riscos e propor melhorias, apoiando a tomada de decisões e promovendo o uso responsável dos recursos público.

3.1. PRIMEIROS RESULTADOS

Em continuidade à abordagem adotada pela municipalidade nos Programas de Metas 2017-2020 e 2021-2024, que incorporaram o Índice de Integridade como referência, o Programa de Metas 2025 - 2028 passou a contemplar os indicadores do IGI com objetivos traçados para a nota de cada índice ao longo das metas relacionadas a CGM no programa.

Já no primeiro semestre de 2025 a Controladoria Geral do Município divulgou o resultado da primeira medição realizada após a reformulação do índice e é possível verificar o atingimento de parte das ações estratégicas definidas no plano de metas para o atingimento das metas 118 a 120 sob a responsabilidade da Controladoria Geral do Município:

Tabela 2: Resultado do Índice de Governança e de Integridade do 1º Semestre de 2025

ÍNDICE DE GOVERNANÇA E DE INTEGRIDADE									PREFEITURA DE SÃO PAULO CONTROLOADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	
Resultados semestrais										
VALOR BASE	IGI	ITA	ITP	IR	IDA*	IM-PIBP*	ICE	ID	IPO-AP*	ICRA**
	7,25	8,62	9,44	9,10	3,49	3,55	9,39	9,57	4,83	+0,86

*Especificamente na medição do valor base, a pontuação máxima das áreas no IM-PIBP foi 4 e no IDA e IPO-AP foi 5.

**O ICRA é uma nota bônus, somada às notas individuais dos dirigentes, mas que não é considerada no cálculo do resultado geral de IGI.

Fonte: Site CGM-SP

4. CONCLUSÃO

A pesquisa que originou esse estudo buscou oferecer uma análise sobre o Índice de Governança e de Integridade enquanto instrumento de governança, num contexto de demanda pela expansão de mecanismos de aperfeiçoamento da performance da gestão pública no que tange à eficiência e à entrega de resultados para a população. Pauta-se nos desafios vivenciados pelos gestores públicos ao atender aos crescentes interesses da sociedade sobre a necessidade de melhores mecanismos e ações de controle de natureza contábil, operacional, financeira e patrimonial no âmbito da Administração Pública. Nesse contexto, ganha destaque a reflexão acerca do papel da Controladoria Geral do Município de São Paulo e a adoção do Índice de Governança e de Integridade como mecanismo de governança para a melhoria do serviço público, de modo a responder às exigências legais e à pressão popular, fundamental para o fortalecimento dos mecanismos de governança pública.

Ao final deste preliminar diagnóstico, verificou-se que o Índice de Integridade vinha alcançando a mensuração de resultados satisfatórios para melhorar a qualidade da ação governamental. Um exemplo expressivo foi o alcance precoce da meta 75 estabelecida pelo Programa de Metas (2020-2024): a determinação de chegar aos 7,37 pontos no Índice de Integridade da Administração Direta da PMSP até 2024 foi superada pela CGM com dois anos de antecedência, chegando a 7,94 pontos no final de 2022. Procurou-se estabelecer as bases doutrinárias e legais que fundamentam o instituto, e apresentar de modo sucinto o desempenho que vem apresentando desde sua implementação e agora os novos resultados dos indicadores reformulados através do Índice de Governança e de Integridade (IGI).

Foi possível verificar também que já na primeira medição do novo índice as ações estratégicas do plano de metas 2025-2028 relacionadas às metas 119 e 120 da CGM que dizem respeito ao atingimento de notas mínimas nos indicadores de Reclamações, Denuncias, Contratos Emergenciais e Ações Preliminares em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais foram atingidos. Cabe salientar que como a apuração da média do Índice de Governança e Integridade é realizada semestralmente, há a possibilidade das metas supracitadas, ao final da gestão, não atingirem a média prevista no PdM, caso as pastas deixem de se comprometer com as metodologias dos indicadores avaliados.

Contribuíram para o alcance desses resultados os esforços para estruturação das bases do Sistema de Controle Interno por meio do estabelecimento de atividades de controle interno a serem executadas pelas pastas municipais, bem como de servidores designados, para exercer a função de Responsável pelo Controle Interno (RCI), obrigação prevista no Decreto nº 59.496/2020.

Além disso, a constante realização de capacitações e reuniões técnicas com alta administração e o corpo de servidores tem avançado no sentido de estimular e aperfeiçoar práticas da governança pública que contribuem para consolidar e fortalecer a cultura de integridade na Administração Pública municipal.

Há ganhos efetivos também no desenrolar rotineiro das ações de monitoramento e avaliação perpetradas pela CGM, como, por exemplo, a constante busca das pastas por atender às reclamações dos municípios e o cumprimento ativo da Lei de Acesso à Informação (LAI).

O acompanhamento regular da realização de contratações emergenciais e de pregões eletrônicos, refletem-se nos resultados atingidos pelos indicadores respectivos, que apresentam resiliência a cada semestre mensurado.

Apesar dos avanços, entretanto, cabe reconhecer e atender demandas populares por redução no distanciamento entre o Estado e a sociedade, qualificando os dispositivos de participação social na governança pública e investindo em mecanismos mais transparentes e efetivos de fiscalização, denúncia e responsabilização por eventuais condutas irregulares. Além disso, a ferramenta necessita de aprimoramentos normativos a fim de se adequar cada vez mais à realidade da PMSP. O Índice de Governança e de Integridade carece, por exemplo, de regulamentação por meio de Lei Municipal, a fim de equipará-lo a uma política pública de Estado, a ser consolidada para além do Programa de Metas e disposta às gestões futuras.

Cabe salientar que, a despeito das suas limitações, como por exemplo o fato desta ferramenta não mensurar o resultado das pastas da administração indireta, o Índice de Governança e de Integridade do Município de São Paulo está estruturado sobre bases teóricas sólidas e empíricas, e, considerando a consistência e regularidade dos resultados alcançados pelas pastas, pode tornar-se um mecanismo de governança pública de referência e passível de replicação em qualquer esfera da federação.

Por fim, como medida mais efetiva e eficaz para intervenção na política de governança pública e controle interno do Município de São Paulo, sugere-se a criação de um mecanismo nos parâmetros do Índice de Governança e de Integridade, voltado à mensuração do desempenho da Administração Indireta, o qual deveria ser estruturado com base em outros elementos e referenciais de performance.

REFERÊNCIAS

ATTIE, William. Auditoria interna. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BERGAMINI, José Carlos Loitey. Compliance na Administração Pública Direta: aprimoramento da ética na gestão pública. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

BEUREN, I. M. O papel da controladoria no processo de gestão. Controladoria: agregando valor para a empresa. Porto Alegre: Bookman, p. 15-38, 2002.

BOESSO, S. I. O papel da controladoria como suporte ao processo de gestão. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Controladoria - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/61978/SANDRA%20ISABEL%20BOESSO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 24. Out. 2022.

BRASIL. LEI N° 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

LEI N° 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

Tribunal de Contas da União. Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015. Brasília: TCU, 2011. 72p.

CAVALHEIRO, Jader B. A Organização do Sistema de Controle Interno dos Municípios. 2ª Ed. Porto Alegre: Conselho Regional do Rio Grande do Sul, 2003.

CONACI. Conselho Nacional de Controle Interno. Panorama do controle interno no Brasil. Organizadores Gustavo Gonçalves Ungaro e Raphael Rodrigues Soré - Brasília: CONACI, 2014.

DALLARI, A. A.; NASCIMENTO, C. V.; MARTINS, I. G. S. (Coords.). Tratado de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIBONATI, Fábio Fernandes. A Convenção Interamericana contra a corrupção e a atuação da Controladoria Geral do Município de São Paulo. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Acesso em: 14 fev. 2023.

LUNKES, R., SCHNORRENBERGER, D, GASPARETTO, V.; VICENTE, E. Considerações sobre as Funções da Controladoria nos Estados Unidos, Alemanha e Brasil. Revista Universo Contábil, v. 5, n. 4, p. 63-75, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

NOHARA, Irene Patrícia. Controle da Administração Pública. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/controle-da-administracao-publica/>. Acesso em 26/02/2023.

OCDE. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil: Consolidando as Políticas de Integridade no Poder Executivo Federal, OECD Publishing, Paris, 2021.

OLIVEIRA, G. B.; OLIVEIRA, R. A. A importância da controladoria na percepção dos gestores: um estudo dirigido a uma empresa do meio oeste catarinense. Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc Joaçaba, v. 3, p. 1-19, 2018.

PACHECO, Regina Silvia. A Agenda da Nova Gestão Pública. In: ABRUCIO, Fernando; Maria Rita LOUREIRO; Regina Silvia PACHECO. (Org.). Burocracia e Política no Brasil: Desafio para o Estado Democrático no Século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2010, v. 1, p. 171-196.

ROCCHI, C. A. de. Transparência internacional de tecnologia contábil: um estudo comparativo numa perspectiva geográfico - temporal. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SÃO PAULO. Lei Municipal 17.335/2020, de 27 DE MARÇO DE 2020. Dispõe sobre autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços, finanças públicas e outras medidas em face da situação de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, no âmbito do Município de São Paulo.

DECRETO MUNICIPAL N.º 59.496, de 08 de junho de 2020. Regulamenta o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como dispositivos das Leis nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, dispendo sobre o sistema de controle interno municipal, a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município, a adoção de medidas administrativas para transparência e controle, e o Programa de Integridade e Boas Práticas, para a prevenção da corrupção.

PORTARIA N.º 126/2020/CGM-G. Disciplina a interlocução entre a Controladoria Geral do Município e os responsáveis pelo controle interno de órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

Decreto Municipal nº 62.809, de 3 de outubro de 2023, que dispõe sobre a reorganização da Controladoria Geral do Município – CGM.

Decreto Municipal 58.426/2018. Regulamenta a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispondo sobre a atuação dos responsáveis por ações de ouvidoria e a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos; transfere a Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal – CODUSP para a Controladoria Geral do Município; institui a Política Municipal de Atendimento ao Cidadão, no âmbito da Cidade de São Paulo; revoga os dispositivos que especifica.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020. São Paulo, 2017.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2021-2024. São Paulo, 2021.

Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2025-2028. São Paulo, 2025.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (Orgs.) Dicionário de Políticas Públicas. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

A CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE EM PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Fábio Fernandes Libonati¹

Thiago Ryuichi Hirata²

Resumo: O trabalho tem como objetivo discutir a criação do Diagnóstico de Maturidade em Proteção de Dados Pessoais como ferramenta de controle interno para avaliar o processo de adequação da Prefeitura de São Paulo à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Trata-se de uma metodologia personalizada, fundamentada em uma abordagem baseada em riscos, com a sistematização de controles em temas e fases para se nortear ações de adaptação às exigências legais e melhores práticas. A partir da experiência na construção da referida ferramenta, serão apresentados os benefícios esperados, as limitações enfrentadas e aspectos-chave na construção do projeto.

Palavras-chave: Metodologia. Maturidade. Dados Pessoais. Controle interno.

INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) disciplinou o tratamento de dados pessoais em âmbito nacional e estabeleceu contornos para tal atividade. Em que pese a extensão do normativo, a lei não trouxe um caminho a ser trilhado para sua implementação. Em outras palavras, referido diploma trouxe uma série de obrigações para os agentes de tratamento, bem como direitos aos titulares dos dados pessoais, mas não apresentou formas claras para sua operacionalização, mesmo considerando as regulamentações emitidas pela Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) até o momento.

O presente artigo tem como objetivo discutir a solução desenvolvida pela Controladoria Geral do Município (CGM) para auxiliar a Prefeitura do Município de São Paulo a enfrentar este desafio. Para tanto, o artigo adotará o seguinte percurso: (i) apresentação do contexto normativo e da necessidade de avaliação do nível de adequação à LGPD; (ii) explanação do desenvolvimento de metodologia personalizada para auxiliar os gestores públicos nessa tarefa; (iii) discussão do planejamento para implementação do projeto; e (iv) análise sobre a construção da ferramenta.

¹ Auditor Municipal de Controle Interno e Advogado. Possui graduação em Direito (2012) e mestrado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2020).

² Auditor Municipal de Controle Interno. Possui graduação em Engenharia de Produção (2013) e em Direito (2021) pela Universidade de São Paulo e pós-graduação em Direito 4.0: Direito Digital, Proteção de Dados e Cibersegurança pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2025).

1. A NECESSIDADE E A RELEVÂNCIA DA MENSURAÇÃO DO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO À LGPD

Sem prejuízo de outros marcos normativos anteriores a respeito da proteção de dados pessoais, foi com o advento da LGPD que o tema começou a ser tratado de forma sistemática no país. Com a sua promulgação, o Brasil passou a compor o grupo de 79% dos países no mundo que possuem legislação sobre privacidade e proteção de dados pessoais. Esse percentual demonstra o crescente interesse global por uma tutela jurídica voltada a *“harmonizar o desenvolvimento da tecnologia e a preservação dos direitos de personalidade e de privacidade dos titulares de dados”* (BRITTO; RIBEIRO, 2018).

A importância do assunto no país se ampliou com a recente inclusão da proteção de dados pessoais como direito fundamental no rol previsto no Art. 5º da Constituição Federal com a promulgação da Emenda Constitucional nº 115/2022. A constitucionalização desse direito se mostra de indiscutível importância para a Administração Pública, uma vez que norteia a conduta dos seus agentes e permeia toda a sua atuação.

Nota-se que, mesmo que a LGPD já esteja em vigor, ainda há uma série de dispositivos previstos na lei que serão objeto de normatização futura pela ANPD. Nesse contexto, é importante que a Administração Pública esteja em conformidade com as exigências da legislação, mas que também esteja preparada para se adaptar às evoluções tecnológicas e regulatórias sobre o tema no país.

No município de São Paulo, coube ao Decreto nº 59.767/2020 regulamentar a aplicação da LGPD. Dois pontos merecem destaque do referido normativo: (i) a atuação da CGM, por meio de seu dirigente, designado como Encarregado da Administração Pública Municipal Direta e, como consequência, a criação da Coordenadoria de Proteção de Dados Pessoais (CPD) no âmbito do órgão de controle, por meio do Decreto nº 62.809/2023; e (ii) a previsão de elaboração de um conjunto de regras de boas práticas e de governança de dados pessoais, em linha com o disposto no Art. 50 da LGPD.

Para cumprimento do ponto (ii), foi editada a Instrução Normativa CGM nº 01/2022, que estabeleceu disposições referentes ao tratamento de dados pessoais no âmbito da Administração Pública Municipal. Embora o normativo já apresentasse diversas orientações, foi identificada, em virtude da complexidade e ineditismo do tema, a necessidade de elaboração de um conjunto de diretrizes de ordem mais prática para guiar os agentes públicos nesse desafiador processo de adaptação.

Nesse momento, a Prefeitura de São Paulo apresentava órgãos de diferentes características e em estágios variados na implementação de medidas de adequação à LGPD. Para se assegurar que todo o processo de adaptação fosse conduzido de maneira padronizada, progressiva, e envolvesse todas as uni-

dades, tornou-se imprescindível se mapear o cenário de cada uma delas. Essa mensuração se mostrava também fundamental para se garantir a efetividade das medidas adotadas, conforme Art. 50, §2º, II, da LGPD.

Ocorre que, até a elaboração deste artigo, não havia no país metodologia consolidada para se realizar a mensuração do nível de maturidade ou adequação à LGPD. Evidência disto, inclusive, é a manifestação da ANPD de que não reconhece qualquer entidade que forneça selo ou atestado de conformidade à LGPD.

Nesse contexto, nota-se que diferentes instituições promoveram iniciativas próprias para mensuração do nível de maturidade ou adequação à LGPD no setor público nos últimos anos, a exemplo dos trabalhos do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), da Secretaria da Controladoria do Estado de Pernambuco (SCGE), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).

Observa-se que essas iniciativas apresentaram diferenças relevantes entre si, como variações nos procedimentos, critérios e forma de apresentação dos resultados. Entende-se que isso é reflexo das características das instituições que as desenvolveram, que atuam tanto com a gestão, como com o controle interno e o externo, e que, portanto, possuem diferentes objetivos.

Considerando o contexto de adaptação à cultura da privacidade e da proteção de dados pessoais no país, a CGM desenvolveu metodologia personalizada para se aferir o estágio de adequação à LGPD da Administração Pública Municipal Direta, que foi formalizada por meio da Instrução Normativa CGM nº 02/2024.

2. A METODOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE

O “*Diagnóstico de Maturidade em Proteção de Dados Pessoais*” foi concebido como uma ferramenta estratégica destinada a oferecer aos gestores públicos um panorama sobre as suas unidades a respeito do estágio de adequação à LGPD, e, assim, impulsionar a adoção de medidas concretas nesse processo.

Na delimitação do escopo para o desenvolvimento da ferramenta, definiu-se o foco em todos os órgãos, tendo em vista que o Controlador Geral do Município havia sido designado como Encarregado da Administração Pública Municipal Direta. Ademais, optou-se por não se restringir o escopo à critérios de conformidade, abrangendo também aspectos de governança, boas práticas e melhoria contínua.

O Diagnóstico de Maturidade foi elaborado por meio de uma abordagem baseada em riscos³ voltada à privacidade⁴ e utilizou como principal referência o *NIST Privacy Framework*. A metodologia se mostra alinhada institucionalmente ao modelo de gestão de riscos adotado pela CGM e às principais normas técnicas sobre o assunto. O desenvolvimento da ferramenta seguiu as quatro etapas clássicas da gestão de riscos⁵: (i) identificação; (ii) análise; (iii) avaliação; e (iv) tratamento.

O trabalho também teve inspiração nas quatro referências de modelo de mensuração para o setor público citadas no capítulo anterior, além do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) do Instituto dos Auditores Internos (IIA), adotado como referência institucional da CGM.

2.1. DEFINIÇÃO DOS TEMAS E IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS

O desenvolvimento da ferramenta teve início com o mapeamento dos macro-processos-chave relacionados à privacidade no âmbito dos órgãos municipais⁶.

Para isso, foi realizada análise comparativa dos tópicos dos modelos de mensuração utilizados como referência. Como resultado, foram selecionados oito macroprocessos-chave, que foram denominados como “temas”: estrutura organizacional; governança; tratamento de dados pessoais; direitos dos titulares; resposta a incidentes; transparência; segurança da informação; e gestão de terceiros.

A organização em temas mostrou-se relevante por facilitar a estruturação da ferramenta a partir de elementos essenciais à proteção de dados pessoais. A partir dos temas definidos, foram identificados os principais riscos de privacidade associados⁷, por meio do qual se estabeleceu a base para as etapas seguintes do desenvolvimento do Diagnóstico de Maturidade.

A identificação dos riscos foi realizada por meio de um exame das fontes de risco e de cenários potenciais, adotando-se uma abordagem baseada em

³ A definição de risco relaciona-se ao “efeito da incerteza nos objetivos”. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Gestão de riscos – Diretrizes. NBR ISO 31000:2018. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. p. 1)

⁴ É importante considerar as particularidades do campo da privacidade na gestão de riscos. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Segurança da informação, segurança cibernética e proteção da privacidade – Aplicação da ABNT NBR ISO 31000:2018 para gestão de riscos de privacidade organizacional. NBR ISO/IEC 27557:2023. Rio de Janeiro: ABNT, 2023. p. vi).

⁵ Gestão de riscos se refere a “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos” (ABNT, ref. 21, p. 1).

⁶ “Para aumentar a eficiência e efetividade da gestão de riscos, é essencial selecionar os processos-chave com base nas atividades operacionais, táticas e estratégicas”. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 16 e 17).

⁷ “O propósito da identificação de riscos é encontrar, reconhecer e descrever riscos que possam ajudar ou impedir que uma organização alcance seus objetivos”. (ABNT, ref. 21. p. 12).

eventos⁸. Essa etapa da metodologia foi finalizada com o detalhamento de cada risco identificado, incluindo a análise de suas principais causas e respectivas consequências.

2.2. ANÁLISE DOS RISCOS E CÁLCULO DO RISCO INERENTE

A segunda etapa da elaboração da ferramenta consistiu na análise dos riscos⁹, com a avaliação de parâmetros de probabilidade e impacto de cada risco, atribuindo-se notas em uma escala de cinco faixas para cada parâmetro¹⁰.

No contexto da privacidade, é importante destacar que a avaliação do impacto apresenta uma dimensão dupla¹¹: considera tanto os efeitos da concretização do risco para a organização quanto para os indivíduos. Para os indivíduos, os impactos se relacionam com a perda de dignidade, a discriminação, a perda econômico-financeira, a perda da autodeterminação, entre outros. Resalta-se que impactos sofridos pelos titulares de dados pessoais podem, indiretamente, repercutir sobre a própria organização, ocasionando, por exemplo, a aplicação de multas, o comprometimento da imagem institucional e a perda de oportunidades¹².

Para a atribuição das notas aos parâmetros de probabilidade e impacto, adotou-se uma abordagem qualitativa¹³, com base na experiência no tema e no julgamento profissional da equipe¹⁴. A combinação dos parâmetros de probabilidade e impacto permitiu o cálculo do risco inerente¹⁵, que foi classificado em uma escala de quatro faixas, por meio do seu posicionamento em uma matriz de risco¹⁶.

8 “Uma abordagem baseada em eventos para identificar riscos é um exame de alto nível das fontes de riscos e dos cenários potenciais que podem ocorrer com base nessas fontes de riscos”. (ABNT, ref. 22, p. 7).

9 “O propósito da análise de riscos é compreender a natureza do risco e suas características, incluindo o nível de risco, onde apropriado”. (ABNT, ref. 21, p. 13).

10 Mesmas faixas utilizadas institucionalmente pela CGM. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 26 e 27).

11 “As consequências para a organização diferem necessariamente dos impactos de privacidade para os indivíduos”. (ABNT, ref. 22, p. 9).

12 “Como resultado dos problemas que as pessoas enfrentam, uma organização pode sofrer impactos, por exemplo, custos decorrentes de não estar em conformidade, perda de receita decorrente do abandono de produtos e serviços pelo cliente, ou danos à sua reputação de marca externa ou cultura interna”. (NIST, ref. 23, p. 4).

13 “As técnicas de análise podem ser qualitativas, quantitativas ou uma combinação destas, dependendo das circunstâncias e do uso pretendido”. (ABNT, ref. 21, p. 13).

14 “A avaliação dos riscos é antes uma questão de julgamento profissional que uma questão passível de mensuração precisa”. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). NBC TA 200 (R1): Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria. Brasília, DF: CFC, 19 ago. 2016. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf). Acesso em: 25 ago. 2025 p.14)

15 Refere-se ao “nível de risco ao qual uma organização está exposta antes de qualquer ação de mitigação ou qualquer controle preeexistente ter sido levado em conta”. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 43).

16 Mesma matriz de riscos utilizada institucionalmente pela CGM. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24. p. 28 e 29).

2.3. AVALIAÇÃO DOS RISCOS E DEFINIÇÃO DOS REQUISITOS DE PRIVACIDADE

A terceira etapa do desenvolvimento do Diagnóstico de Maturidade foi a avaliação dos riscos¹⁷, momento no qual foram priorizados aqueles que demandavam a implementação de medidas de tratamento. Observa-se que este procedimento envolve tomadas de decisão que dependem do apetite¹⁸ e da tolerância¹⁹ ao risco do gestor, visando mantê-los dentro de níveis aceitáveis, sendo possível adotar diferentes estratégias.

Entre as respostas ao risco consideradas como premissa para o trabalho, incluíram-se: “mitigar”, “transferir”, “evitar” e “aceitar”. Nesse momento, foram selecionados, para continuidade da avaliação, apenas os riscos classificados como “extremos” ou “altos” (totalizando catorze), em razão de sua relevância. Para eles, adotou-se como resposta padrão a mitigação, enquanto os demais riscos foram classificados como aceitos.

Essa etapa da metodologia foi concluída com a identificação dos requisitos de privacidade, definidos a partir da avaliação de riscos realizada²⁰. Assim, para cada risco remanescente, foi associado um requisito correspondente, acompanhado das referências à legislação aplicável, a normas técnicas e a boas práticas reconhecidas pela ANPD e outras instituições.

2.4. TRATAMENTO DOS RISCOS E CÁLCULO DO RISCO RESIDUAL

Após a seleção dos principais riscos e seus respectivos requisitos de privacidade, iniciou-se a quarta etapa do desenvolvimento do Diagnóstico de Maturidade, correspondente à definição das medidas de tratamento²¹. No escopo da ferramenta, essas medidas foram denominadas “controles”²².

A escolha dos controles baseou-se nas referências já citadas e nos Controles CIS Versão 8, que contém exemplos de controles aplicáveis ao contexto da privacidade. Com base nessas fontes, foram selecionados setenta controles para compor a ferramenta, com o objetivo de verificar a implementação dos requisitos de privacidade e mitigar os riscos associados.

17 “O propósito da avaliação de riscos é apoiar decisões”. (ABNT, ref. 21, p. 13).

18 Refere-se à “quantidade e os tipos de riscos que a organização está disposta a aceitar para atingir os seus objetivos”. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 43).

19 Refere-se ao “nível de variação aceitável quanto à realização de um objetivo, podendo ser para mais ou para menos”. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 43).

20 “Os requisitos de privacidade especificam a maneira em que um sistema, produto ou serviço precisa funcionar para satisfazer os resultados de privacidade desejados pelas partes interessadas [...]. Para definir os requisitos de privacidade, considere os requisitos de privacidade em nível organizacional [...] e as saídas de uma avaliação de risco de privacidade”. (NIST, ref. 23, p. 39).

21 “O propósito do tratamento de riscos é selecionar e implementar opções para abordar riscos”. (ABNT, ref. 21, p. 14).

22 Refere-se a “medida que mantém e/ou modifica o risco”. (ABNT, ref. 21, p. 2).

Após a definição dos controles foi conduzida uma avaliação sobre a sua efetividade esperada²³, por meio de uma abordagem qualitativa, com base na experiência no tema e no julgamento profissional da equipe. Para isso, atribuiu-se uma nota a cada um deles, simulando-se o efeito previsto sobre os riscos, em uma escala de cinco faixas²⁴.

Essa avaliação, combinada com o risco inerente, permitiu o cálculo do risco residual²⁵. A classificação do risco residual utilizou as mesmas faixas aplicadas aos riscos inerentes, sendo determinada pelo seu posicionamento na mesma matriz de risco previamente referenciada. Ao final, todos os riscos residuais foram enquadrados na categoria “médio”. Vide exemplo da aplicação da metodologia na Tabela 01.

Tabela 01. Exemplo da aplicação da metodologia

Seção	Tópico	Aplicação
2.1. Definição de temas e identificação de riscos	Tema	Estrutura Organizacional
	Risco	Lentidão no processo ou não adequação do órgão à LGPD
	Causa	Ausência de encarregado
	Consequência	Titulares: direitos não atendidos; Órgãos: sanções da ANPD
2.2. Análise de riscos	Impacto	Muito Alto
	Probabilidade	Alto
	Risco Inerente	Alto
2.3. Avaliação de riscos	Resposta ao risco	Mitigar
	Requisito de privacidade	Art. 23, III, LGPD
2.4. Tratamento de riscos	Controle	Nomeação do encarregado
	Efetividade do controle	Mediano
	Risco residual	Médio

Fonte: autores, adaptado de SÃO PAULO (Cidade), ref. 18

3. O PLANEJAMENTO PARA A EXECUÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE

Terminada a etapa de desenho do Diagnóstico de Maturidade, o projeto também demonstrou preocupação com o planejamento da sua implementação, tendo em vista a necessidade de se institucionalizar os procedimentos e se mensurar o avanço ao longo do tempo. O projeto da implementação da ferramenta

23 “Após a implementação, uma organização avalia iterativamente os controles quanto à sua eficácia no cumprimento dos requisitos de privacidade e no gerenciamento do risco de privacidade”. (NIST, ref. 23, p. 41).

24 Mesmas faixas utilizadas institucionalmente pela CGM. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 32).

25 Refere-se ao “nível de risco ao qual uma organização está exposta mesmo depois de serem consideradas as ações de mitigação e os controles preexistentes”. (SÃO PAULO (Cidade), ref. 24, p. 43).

contemplou: (i) o estabelecimento de fases de implementação; (ii) a definição de competências e procedimentos; e (iii) a formalização e aprovação dos procedimentos criados.

3.1. DEFINIÇÃO DAS FASES

Considerando-se a elevada quantidade de controles selecionados, foi estabelecida progressão de sua implementação com base em critérios de priorização. No âmbito do Diagnóstico de Maturidade, esse ordenamento foi estruturado em cinco “fases”: preparatório, básico, intermediário, avançado e institucionalização.

De modo geral, a implementação dos controles se baseou na sua respectiva complexidade. Assim, controles complexos foram posicionados em fases posteriores, uma vez que poderiam exigir a implementação prévia de controles mais simples. Isso possibilita maior foco e agilidade nas fases iniciais, enquanto permite maior profundidade na implementação dos controles mais avançados. Essa estruturação se mostra importante para orientar o gestor público na alocação eficiente de esforços e recursos limitados.

3.2. DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E PROCEDIMENTOS

Com relação às competências e procedimentos dos órgãos, foi estabelecido um ciclo anual, no qual cada unidade deve: (i) preencher uma autoavaliação sobre os controles correspondentes à fase em que se encontra no Diagnóstico de Maturidade; (ii) realizar análise de lacunas sobre os controles ainda não implementados; (iii) planejar as ações para o próximo período; e (iv) implementar os controles conforme o planejamento. Observa-se que o desenho desse procedimento segue o ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*²⁶).

Dentre os procedimentos atribuídos aos órgãos, destaca-se a autoavaliação de controles (do inglês CSA – *Control Self Assessment*²⁷). Em atenção ao princípio da responsabilização e da prestação de contas, todo o procedimento de autoavaliação deve ser documentado pelos gestores, indicando a existência ou não de cada controle, ou a sua não aplicabilidade, sempre de forma justificada. Os órgãos só avançam para a avaliação da fase seguinte após concluírem a implementação de todos os controles da fase anterior ou apresentarem justificativa para sua não aplicabilidade.

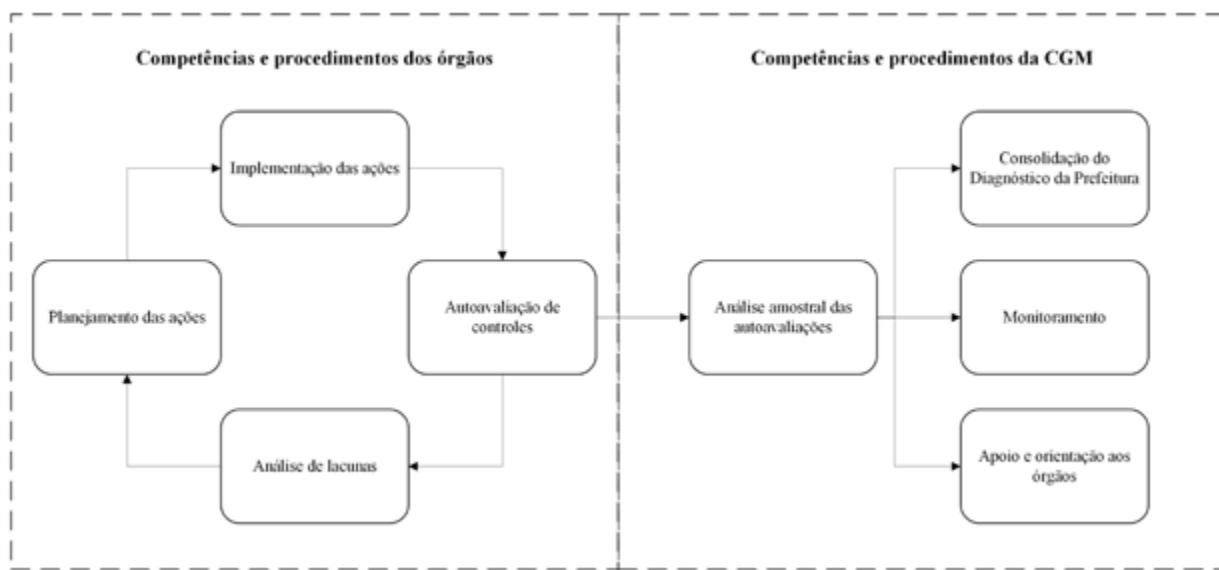
²⁶ Planejar, executar, verificar e agir (tradução livre). (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos. NBR ISO 9001:2015. Rio de Janeiro: ABNT, 2015. p. Ix).

²⁷ Tradução livre. Trata-se de um mecanismo no qual o gestor público avalia seu próprio sistema de controle interno, ampliando seu conhecimento sobre as operações e permitindo a atuação para melhoria contínua. (INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). A perspective on control self-assessment. Professional Practice Pamphlet 98-2. Altamonte Springs, FL: IIA, 1998. Disponível em: <https://www.iiajapan.com/pdf/data/csa/pp98-2.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025. p. 4).

Quanto às competências e procedimentos da CGM, foram definidas quatro atividades principais: (i) análise amostral das autoavaliações dos órgãos; (ii) consolidação das autoavaliações para a elaboração do diagnóstico amplo de toda a Prefeitura; (iii) monitoramento periódico de controles e fases previamente concluídas; e (iv) fornecimento de apoio e orientação aos órgãos ao longo de todo o processo.

Em relação aos procedimentos executados pela CGM, merece destaque a análise amostral das autoavaliações. A CPD ficou responsável por essa atividade, limitando-se a verificar a existência de evidências da implementação dos controles ou justificativas para a sua não aplicabilidade, sem se aprofundar em aspectos de mérito das decisões dos gestores públicos ou da efetividade dos controles²⁸. Vide na Figura 01 resumo dos procedimentos e competências:

Figura 01. Competências e procedimentos



Fonte: autores, adaptado de SÃO PAULO (Cidade), ref. 18.

3.3. FORMALIZAÇÃO E APROVAÇÃO

A metodologia e o procedimento do Diagnóstico de Maturidade foram formalizados em proposta de instrução normativa pelo Controlador Geral do Município. Considerando-se o alcance do normativo a todos os órgãos, a sua aprovação contou com a particularidade de passar por deliberação da Comissão Municipal de Acesso à Informação (CMAI).

A CMAI caracteriza-se como colegiado composto por integrantes da alta administração municipal, com competências relacionadas ao monitoramento

²⁸ Isso não implica em prejuízo à realização de auditorias, permitindo que a CGM atue de forma estratégica, especialmente diante de situações que possam configurar irregularidade.

do cumprimento da Lei de Acesso à Informação. A partir do advento do Decreto nº 59.767/2020, a CMAI passou a ter competência para deliberar sobre assuntos relacionados à aplicação da LGPD. Tal procedimento foi relevante para se conferir legitimidade às decisões tomadas no âmbito da metodologia de gestão de riscos²⁹. Por fim, o projeto também foi institucionalizado com o alinhamento ao planejamento estratégico da CGM.

4. ANÁLISES SOBRE A CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO DE MATURIDADE

Após detalhar o processo de construção da ferramenta, torna-se relevante apresentar uma análise sobre os benefícios esperados, os desafios e limitações enfrentados e os aspectos-chave para a condução do projeto.

4.1. BENEFÍCIOS ESPERADOS

Desde a sua concepção, o Diagnóstico de Maturidade já se configura como um instrumento de orientação, pois aponta aos gestores públicos as principais medidas de governança e conformidade que devem ser adotadas em suas unidades. Esse direcionamento contribui para a priorização de ações, estabelece maior urgência para temas críticos e apoia a tomada de decisão baseada em critérios objetivos.

Além de permitir a análise individualizada de cada órgão, a ferramenta possibilita a obtenção de um panorama consolidado de todos os órgãos. Essa visão integrada é fundamental para embasar decisões estratégicas e orientar a formulação de políticas públicas. Ademais, nota-se que a visão em fases facilita a comunicação rápida do estágio de adequação de cada órgão, conferindo-se também transparência e melhor compreensão do assunto pelos municípios.

A sistematização das informações facilita a identificação de boas práticas e casos de sucesso, que podem servir de referência e ser replicados em outros órgãos. Ao mesmo tempo, evidencia vulnerabilidades e pontos de atenção, permitindo direcionar esforços e recursos para apoiar unidades que enfrentam maiores desafios na adequação à LGPD. Isso colabora para que a implementação de medidas pelos órgãos ocorra de maneira mais ágil e padronizada.

Entende-se que o Diagnóstico de Maturidade contribui tanto para a Administração Pública quanto para a sociedade. De um lado, esperam-se avanços na gestão e no fortalecimento da cultura de proteção de dados pessoais aos agentes públicos. Por outro, o atendimento às demandas dos cidadãos também

29 “[...] o compromisso explícito e genuíno de agentes da alta direção da organização é essencial para conferir credibilidade ao programa e influenciar a tomada de decisões dos agentes membros da organização em suas atividades diárias de forma positiva”. (MARQUES DE CARVALHO, Vinicius; MATTIUZO, Marcela; PONCE, Paula Pedigoni. Boas Práticas e Governança na LGPD. In: Doneda, Danilo; et. al. (Coord.). Tratado de Proteção de Dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 370).

é aprimorado, fortalecendo-se a confiança nas instituições públicas, com a geração de benefícios para toda a municipalidade.

4.2. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

O Diagnóstico de Maturidade configura-se como uma ferramenta de apoio à gestão no processo de adequação à LGPD. Seu desenvolvimento teve como pressuposto o princípio da boa-fé, buscando-se garantir a veracidade, a fidelidade e a exatidão da autoavaliação realizada pelos gestores. Destaca-se que o objetivo da ferramenta, portanto, não é exercer controle corretivo, mas atuar de forma preventiva, sem eximir os órgãos de suas responsabilidades.

Nesse sentido, destaca-se ainda a utilização da nomenclatura “*maturidade*”, que indica um estágio de evolução da unidade, e não exclusivamente a sua conformidade. De fato, o instrumento considera critérios amplos, que envolvem também governança, boas práticas e melhoria contínua. A ferramenta ainda está sujeita a revisões constantes, em função de novas orientações da ANPD, do surgimento de tecnologias emergentes e de outras mudanças no cenário regulatório, inviabilizando-se a ideia de garantia permanente e estática de adequação.

Observa-se que o principal desafio na construção da ferramenta esteve relacionado com as competências e as diferenças existentes entre os órgãos municipais. Nesse sentido, a CGM adotou distintas estratégias para lidar com as dificuldades encontradas (i) na definição dos temas, (ii) na classificação dos riscos e (iii) na seleção dos controles.

Na definição dos temas, foi necessário lidar com assuntos em que há interseção com a competência de outros órgãos, tais como segurança da informação e matérias jurídicas. Para endereçar essa questão, a ferramenta abordou aspectos dessas áreas correlatas, mas permaneceu focada na privacidade. Dessa forma, entende-se que esses temas devem ser trabalhados a partir de uma visão integrada, considerando-se também as orientações dos órgãos que possuem competências relacionadas.

Na classificação dos riscos, o desenho da ferramenta teve que lidar com as diferenças entre os órgãos e seus contextos, que apresentam níveis de risco distintos. Para tratar esse entrave, permitiu-se maior flexibilidade ao se considerar o apetite e a tolerância ao risco do gestor, a quem foi dada autonomia para propor, justificadamente, variações na aplicação da metodologia.

Na seleção dos controles, a ferramenta considerou critérios de relevância, de modo que não foi contemplada a totalidade de exigências previstas em normativos e boas práticas. É fundamental que os gestores considerem essa limitação para adaptar o Diagnóstico de Maturidade a outros requisitos de privacidade aplicáveis aos seus respectivos contextos.

Por fim, analisando-se o planejamento da implementação da ferramenta, observa-se o desafio advindo da grande quantidade de controles selecionados. Por isso, o Diagnóstico de Maturidade previu também a orientação da implementação dos controles por meio da sua divisão em fases, reconhecendo-se que o processo de adequação à LGPD é contínuo e não ocorre de forma imediata.

4.3. ASPECTOS-CHAVE PARA A CONDUÇÃO DO PROJETO

Ao se analisar o processo de construção do Diagnóstico de Maturidade, observam-se diversos fatores que contribuíram diretamente para o desenvolvimento do trabalho. A identificação desses fatores se mostra importante para documentar lições aprendidas e auxiliar outros entes públicos que eventualmente optem por implementar políticas semelhantes.

Na análise do planejamento do projeto, considera-se que um dos fatores determinantes para o desenvolvimento da ferramenta foi o comprometimento institucional da CGM com a pauta da privacidade, materializado com a criação da CPD por meio do Decreto nº 62.809/2023. Nesse sentido, a formação de uma equipe técnica multidisciplinar, dotada de autonomia técnica e dedicada a apoiar a adequação da Administração Pública Municipal à LGPD representa um marco inicial e um dos principais impulsionadores do processo de transformação.

Na análise da construção da ferramenta, observa-se que a posição da CGM como órgão central de controle interno foi um fato que contribuiu para o desenvolvimento da ferramenta. Primeiramente, porque a centralidade da sua atuação mostra-se um diferencial para se lidar com a transversalidade do tema por todos os órgãos. Ademais, destaca-se a expertise da CGM em gestão de riscos, auditoria, governança e conformidade, competências que contribuíram diretamente para a aplicação da metodologia baseada em riscos na elaboração da ferramenta.

Na análise do projeto operacional, entende-se que a presença de um corpo técnico efetivo na CGM, incluindo Auditores Municipais de Controle Interno, constituiu um fator importante para a continuidade do projeto. Considera-se que a existência de equipe qualificada e estável representa um diferencial, especialmente em um ambiente novo em que se regula o direito à privacidade, muitas vezes desconhecido pelos agentes públicos e marcado por mudanças frequentes.

Na análise da formalização do projeto, nota-se que o comprometimento da alta administração constituiu elemento fundamental para a sua aprovação. Da perspectiva da gestão de riscos, ressalta-se a relevância e o simbolismo da ratificação do projeto pela CMAI, que se mostrou indispensável, dado que representa o firmamento da tolerância e do apetite ao risco pelo gestor. Tal postura reflete uma mudança cultural que requer engajamento da estratégia à operação,

salientando-se também a importância da institucionalização do projeto com o alinhamento ao planejamento estratégico da CGM.

5. CONCLUSÃO

Considerando a necessidade de adequação da Administração Pública à LGPD, bem como da ausência de instruções claras em como operacionalizar a implementação do referido diploma, foi elaborada metodologia personalizada pela CGM de forma a contemplar as peculiaridades do ente municipal. Referida metodologia foi construída a partir de um processo de gestão de riscos em privacidade e sistematização de controles aptos a tratá-los.

Espera-se que a ferramenta contribua com o fortalecimento da cultura de proteção de dados pessoais, subsidiando a tomada de decisão dos gestores públicos. Elaborar uma metodologia que possa ser adaptada aos diferentes contextos dos órgãos representou um dos maiores desafios desse projeto. Além disso, como limitação, impescindível o registro que a metodologia não representa um ateste de conformidade, mas uma classificação a partir do conceito de maturidade.

Como fatores que contribuíram para o desenvolvimento do projeto, tem-se o comprometimento da alta administração, evidenciado pela criação de uma coordenadoria vocacionada ao tema no âmago da CGM, órgão central de controle interno com atuação transversal, e pela aprovação da metodologia por parte da CMAI. No aspecto operacional, a presença de um corpo técnico, com integrantes da carreira de Auditor Municipal de Controle Interno, foi fundamental, considerando que experiência e julgamento profissional, elementos basilares para a melhor técnica de trabalhos de auditoria, foram determinantes no processo de gestão de riscos e atribuição de medidas potencialmente mitigadoras.

O Diagnóstico de Maturidade ilustra o potencial de uma ferramenta de controle interno como forma de auxiliar o gestor no processo de adequação de seus processos e atividades às balizas postas pela LGPD, com a finalidade de se alcançar um cenário em que o tratamento de dados pessoais pelo ente público ocorra de forma segura e legítima.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Gestão de riscos — Diretrizes. NBR ISO 31000:2018. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Segurança da informação, segurança cibernética e proteção da privacidade — Aplicação da ABNT

NBR ISO 31000:2018 para gestão de riscos de privacidade organizacional. NBR ISO/IEC 27557:2023. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade – Controles de segurança da informação. NBR ISO/IEC nº 27002:2022. Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade – Sistemas de gestão da segurança da informação – Requisitos. NBR ISO/IEC nº 27001:2022. Rio de Janeiro: ABNT, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos. NBR ISO 9001:2015. Rio de Janeiro: ABNT, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). Técnicas de segurança – Extensão da ABNT NBR ISO/IEC 27001 e ABNT NBR ISO/IEC 27002 para gestão da privacidade da informação – Requisitos e diretrizes. NBR ISO/IEC nº 27701:2020. Rio de Janeiro: ABNT, 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). ANPD esclarece dúvidas sobre a atuação do Encarregado e a emissão de selos de conformidade com a LGPD. Brasília, DF: ANPD, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-esclarece-duvidas-sobre-a-atuacao-do-encarregado-e-a-emissao-de-selos-de-conformidade-com-a-lgpd>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Guia Orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Versão 2.0. Brasília, DF: ANPD, jun. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 ago. 2018. [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Guia do Framework de Privacidade e Segurança da Informação, versão 1.1.2. Brasília, DF: MGI, set. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/ppsi/guia_framework_psi.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). ACÓRDÃO nº 1.384/2022. Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2521877>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRITTO, Nara Pinheiro Reis Ayres de; RIBEIRO, Alanna Muniz. Soft Law e Hard Law como Caminho para Afirmação do Direito à Proteção de Dados: Uma Análise da Experiência Internacional de Brasileira. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018: Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CENTER FOR INTERNET SECURITY (CIS). Controles CIS – Versão 8. East Greenbush, NY: CIS, 2021. Disponível em: <https://www.cisecurity.org/controls/v8>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). NBC TA 200 (R1): Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria. Brasília, DF: CFC, 19 ago. 2016. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTA200(R1).pdf). Acesso em: 25 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI). Diagnóstico de Adequação à LGPD: Pesquisa 01/2022. Brasília, DF: CONACI, 2022. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Diagnostico-de-adequacao.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2025.

INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS (IIA). Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público (IA-CM). 2. ed. São Paulo: IIA Brasil, 2017. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/IA-CM.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). A perspective on control self-assessment. Professional Practice Pamphlet 98-2. Altamonte Springs, FL: IIA, 1998. Disponível em: <https://www.iiajapan.com/pdf/data/csa/pp98-2.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.

MARQUES DE CARVALHO, Vinicius; MATTIUZO, Marcela; PONCE, Paula Pedigoni. Boas Práticas e Governança na LGPD. In: Doneda, Danilo; et. al. (Coord.). Tratado de Proteção de Dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NATIONAL INSTITUTE OF STANDARDS AND TECHNOLOGY (NIST). NIST Privacy Framework: a tool for improving privacy through enterprise risk management (ERM). Version 1.0. Gaithersburg: NIST, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.6028/NIST.CSWP.01162020pt>. Acesso em: 19 ago. 2025.

PERNAMBUCO. Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE). LGPD Pernambuco. Recife: SCGE, 2025 Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/lgpd-rede-de-encarregados/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 59.767, de 15 de setembro de 2020. Regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – no âmbito da Administração Municipal direta e indireta. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP, 16 set. 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59767-de-15-de-setembro-de-2020>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 62.809, de 3 de outubro de 2023. Dispõe sobre a reorganização da Controladoria Geral do Município – CGM [...]. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP, 04 out. 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62809-de-3-de-outubro-de-2023>. Acesso em: 18 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Controladoria Geral do Município (CGM). Instrução Normativa CGM nº 01, de 21 de julho de 2022. Estabelece disposições referentes ao tratamento de dados pessoais no âmbito da Administração Pública Municipal de São Paulo. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP: CGM, 22 jul. 2022. [2025].

SÃO PAULO (Cidade). Controladoria Geral do Município (CGM). Instrução Normativa CGM/SP nº 02, de 23 de dezembro de 2024. Aprova a Metodologia de Diagnóstico de Maturidade em Proteção de Dados Pessoais e disciplina o procedimento de autoavaliação por parte dos órgãos da Administração Pública Municipal. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP: CGM, 27 dez. 2024.

SÃO PAULO (Cidade). Controladoria Geral do Município (CGM). Manual de Gestão de Riscos. Versão 01/2023. São Paulo, SP: CGM, 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Gestao_Riscos_versao01_2023_publicacao_03_01_2024.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Controladoria Geral do Município (CGM). Planejamento Estratégico – Ciclo 2024–2026. São Paulo, SP: CGM, 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/PlanejamentoEstrategico/ publicacao_10_06_2024.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Controladoria Geral do Município (CGM). Relatório - Justificativa Técnica Diagnóstico de Maturidade. São Paulo, SP: CGM, 2024. Disponível em: Documento SEI 105381368. Acesso em: 29 ago. 2025.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT). Orientações Técnicas de Segurança da Informação. São Paulo, SP: SMIT, 2023. Disponível em: https://tecnologia.prefeitura.sp.gov.br/?page_id=1155. Acesso em: 20 ago. 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Data Protection and Privacy Legislation Worldwide. Geneva: UNCTAD, 02 jul. 2025. Disponível em: <https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>. Acesso em: 18 ago. 2025.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**