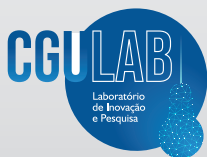


COLETÂNEA DE ARTIGOS

INOVANDO NA PRÁTICA

6ª EDIÇÃO



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70297-400
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

OLAVO VENTURIM CALDAS
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA
Corregedora-Geral da União

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA
Secretária Nacional de Acesso à Informação

VALDIRENE PAES DE MEDEIROS
Ouvidora-Geral da União

PATRÍCIA ÁLVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

A revista respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

Revisão: Amanda Gomes Cadete Magalhães • Éder Gomes de Oliveira da Silva • Larissa Alves de Azevedo Herculano
Leonardo Freitas Garcia Filho • Liliâne de Paiva Nascimento • Maria Francisca Santos Abritta Moro • Maria Luiza Firmino Teixeira

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União
https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU
Administração Pública

Obra atualizada até 15 de outubro de 2025

Editoração: Secretaria de Integridade Pública
Diagramação: Adalberto Carvalho Pinto

(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social / CGU)
Imagem da Capa: Mônica Cristina Barros de Alcantara

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2025 Controladoria-Geral da União



Apresentação • 5

Prefácio • 6

A Nova Arquitetura da Integridade Pública

CGU-Insight: Inteligência artificial a serviço da auditoria interna • 8

André Luiz Monteiro da Rocha e Tatiana Popia Correa

Transformação digital e democratização dos dados

Sistema de certidões: Eficiência e desburocratização na emissão de nada consta • 15

Daniel Rodrigues Pelles, Diego Araújo de Castro e Rafael Oliveira Prado

GestGov e Nelca: Comunidades de prática, na prática • 22

Walter Luís Araújo da Cunha e Franklin Brasil Santos

Inovação Centrada no Cidadão e Inclusiva

Fortalecendo a governança de serviços nas ouvidorias: Avaliação de serviços públicos utilizando metodologia de experiência do usuário • 29

Iara Azevedo Vitelli Viana, Naiara Pontes Diniz de Oliveira, Ariana Frances Carvalho de Souza e Rodrigo Lofrano Alves dos Santos

Programa “UM POR TODOS E TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA”: Inovação tecnológica para universalização do acesso à educação cidadã • 37

Audria Cristina Coelho Constantin

Aprendendo além das fronteiras

Integrando esferas: Como a cooperação entre CGU e ALEGO está qualificando a fiscalização do parlamento • 44

Guilherme Fernandes de Almeida

Um chamado à ação

Equidade na auditoria pública: Abordagem interseccional • 50

Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro, Ludmila de Melo Souza e Paulo Ricardo da Costa Reis

Gestão de riscos estratégicos: Uma abordagem adaptativa para ambientes dinâmicos • 57

Tiago Chaves Oliveira, Eveline Martins Brito, Olavo Venturin Caldas e Bianca Cristina Lessa Enders

Incorporando metodologias ágeis em auditorias na CGU: Caso da avaliação sobre fretamento de aeronaves e distribuição de cestas de alimentos no território Yanomami • 63

Sidney Cardoso Vanderlei e Vinícius Melchior Furtado

LIA: Plataforma para uso de IA da CGU • 69

Maura Paraíso Wanderley, Breno Oliveira Nunes e José Carlos Ferreira Neto

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos a **6ª edição dos Cadernos Técnicos da CGU – Inovando na Prática**, que inaugura uma **coletânea especial dedicada ao Mapa de Inovação**, iniciativa do CGULab – Laboratório de Inovação e Pesquisa da CGU. O Mapa organiza, de forma interativa, os projetos inovadores em andamento nas Secretarias e Superintendências Regionais da Instituição, com o propósito de fomentar conexões, estimular o intercâmbio de boas práticas e identificar oportunidades de colaboração interna.

A partir do mapeamento de mais de sessenta iniciativas, identificou-se a necessidade de registrar de forma mais estruturada esses e outros projetos, preservando não apenas seus resultados, mas também o conhecimento gerado ao longo do processo.

Nesta edição, são apresentados **dez projetos**, e uma **publicação complementar** está prevista para edição futura, reunindo **outros sete projetos** já mencionados no Prefácio. Os **17 projetos** destacados passaram pelo olhar atento de **Christian Bason, Ph.D.**, uma das maiores referências globais em inovação no setor público, cuja contribuição trouxe reflexões valiosas sobre como fortalecer a cultura de inovação na CGU.

A escolha por se dedicar uma coletânea ao Mapa de Inovação da CGU surgiu a partir de duas motivações centrais. A primeira refere-se à **memória institucional**. A CGU é reconhecida por sua atuação inovadora, com impactos que vão do combate à corrupção ao fortalecimento da transparência e à economia de recursos públicos. Contudo, mesmo diante de resultados expressivos, parte da história se perde: quais metodologias e ferramentas foram aplicadas? Que articulações e parcerias foram construídas? Quais lições foram aprendidas e quais os próximos passos? Registrar essas respostas é essencial não apenas para documentar e compartilhar práticas, mas para promover o aprendizado contínuo. Mais do que saber *onde* chegamos, é compreender como chegamos e quais caminhos foram trilhados.

A segunda motivação diz respeito ao **reconhecimento das pessoas**. Nada se concretiza sem a dedicação, a criatividade e o compromisso do corpo técnico que atua no cotidiano da CGU. Mesmo em tempos de automação, inteligência artificial e dados em larga escala, é o trabalho humano que dá sentido e viabilidade a cada processo. Esta coletânea celebra, portanto, os autores aqui reunidos, valorizando suas contribuições para a excelência e a credibilidade da instituição.

Encerramos reafirmando o compromisso do CGULab em impulsionar a CGU como uma instituição cada vez mais empreendedora e inovadora, capaz de criar soluções alinhadas às necessidades reais da sociedade, por meio de colaboração, gestão empática e abordagem criativa. Que esta coletânea inspire novas ideias, fortaleça a troca de experiências e contribua para que a inovação permaneça no DNA da CGU.

AMANDA GOMES CADETE MAGALHÃES

Coordenadora-Geral de Dados e Inovação

TIAGO CHAVES OLIVEIRA

Diretor de Planejamento, Inovação e Sustentabilidade

Prefácio

Em todo o mundo, os governos enfrentam uma pressão crescente para oferecer serviços mais transparentes, responsivos e equitativos, ao mesmo tempo em que navegam por contextos políticos, sociais e tecnológicos complexos. As iniciativas apresentadas nesta coletânea especial dos Cadernos Técnicos da CGU, dedicada ao Mapa de Inovação da Instituição, revelam a dimensão e o alcance desse desafio — e, mais importante, a criatividade e a determinação com que ele vem sendo enfrentado.

Esta coletânea intitulada Cadernos Técnicos: Inovando na Prática será composta por duas publicações complementares. Esta primeira reúne dez projetos inovadores; a segunda, prevista para edição futura, apresentará outros sete projetos. Em conjunto, estas publicações formam uma rica coleção de casos desenvolvidos no âmbito da CGU e de seus parceiros, abrangendo áreas diversas como inteligência artificial, auditoria ágil, gestão de riscos, engajamento cidadão, governança orientada para a equidade e cooperação interinstitucional. Juntas, essas experiências compõem um retrato vívido do que significa inovar no setor público na prática: algo complexo, mas com propósito; tecnicamente sofisticado, mas profundamente humano; ambicioso na visão, mas ancorado nas realidades cotidianas.

A nova arquitetura da integridade pública

Várias contribuições desta coletânea destacam a transformação das funções de controle e auditoria. Da evolução da auditoria interna para além da conformidade até a adoção de metodologias ágeis nos ciclos de auditoria, esses projetos refletem uma mudança clara em direção a uma cultura de aprendizado contínuo, adaptabilidade e geração de valor. O desenvolvimento de plataformas como ALICE e CGU-Insight demonstra como a tecnologia — especialmente a inteligência artificial — pode potencializar a capacidade investigativa, permitindo que auditores identifiquem riscos com mais rapidez, processem grandes volumes de dados e respondam de forma mais proativa a ameaças emergentes.

Essas inovações não são apenas técnicas. A padronização do Acordo de Ajustamento de Gestão e a integração da equidade interseccional nas metodologias de auditoria evidenciam uma evolução não apenas nos métodos, mas também nos valores: o reconhecimento de que a governança é mais forte quando é transparente, justa e sensível às realidades vividas por populações diversas.

Transformação digital e democratização dos dados

Se a informação é o sangue vital da governança pública, então o acesso a ela — por parte de autoridades e cidadãos — é um imperativo democrático. Vários capítulos documentam esforços para democratizar e descentralizar o acesso a informações críticas. O Sistema de Certidões demonstra como os dados podem ser transformados de gargalos técnicos em recursos habilitadores para a tomada de decisão, a fiscalização e a confiança pública. As comunidades de prática GestGov e Nelca revelam o valor das plataformas de compartilhamento de conhecimento na redução das assimetrias informacionais e no fortalecimento das redes profissionais.

O foco na interoperabilidade e na escalabilidade também é notável. Algumas iniciativas estão desenvolvendo *middleware* e ambientes de governança de IA que permitem que diferentes órgãos públicos integrem análises avançadas em seus fluxos de trabalho sem precisar reconstruir toda a infraestrutura técnica. Não se trata apenas de modernização — é a construção de uma arquitetura flexível e preparada para o futuro da prestação de serviços públicos.

Inovação centrada no cidadão e inclusiva

Outro tema presente nesses casos é a mudança em direção ao design centrado no cidadão e à governança participativa. O Programa de Mentoria MEUS utiliza *design thinking* para alinhar melhorias nos serviços à experiência real dos usuários. O Programa “Um por Todos e Todos por Um” mostra como a tecnologia digital pode ampliar a educação cívica para alcançar crianças em todo o Brasil, superando barreiras geográficas e logísticas.

A estrutura de auditoria orientada para a equidade vai além, incorporando considerações de gênero, raça e território aos processos de controle. Trata-se de inovação não apenas como atualização técnica, mas como um compromisso ético: garantir que a máquina do Estado atenda todos os cidadãos de forma equitativa.

Aprendendo além das fronteiras

Esses casos reforçam que a inovação no setor público frequentemente depende de parcerias que atravessem fronteiras institucionais, jurisdicionais e profissionais. A cooperação entre a CGU e a Assembleia Legislativa de Goiás demonstra os ganhos concretos da colaboração intergovernamental, desde o aumento da transparência até economias financeiras. O projeto ATENA ilustra como equipes interdisciplinares podem combinar inteligência artificial, processamento de linguagem natural e expertise em auditoria para criar ferramentas tecnicamente rigorosas e operacionalmente relevantes.

Esses exemplos nos lembram que a inovação raramente é fruto de genialidade isolada. Ela é cultivada em ecossistemas — redes de pessoas, instituições e práticas compartilhadas — que sustentam e ampliam o que funciona.

Um chamado à ação

As histórias reunidas nesta coletânea não são apenas relatos de projetos bem-sucedidos. São também convites: para experimentar, colaborar e reinventar o papel das instituições públicas em um mundo em rápida transformação. Elas mostram que, embora os obstáculos à inovação no setor público sejam reais — desde restrições orçamentárias e complexidade regulatória até resistência cultural —, eles não são intransponíveis.

Para formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores, a mensagem é clara: a inovação não é um complemento opcional ao trabalho governamental. Ela é parte integrante do cumprimento do mandato público no século XXI. Ao compartilhar essas experiências de forma aberta, os autores oferecem inspiração e orientação prática para outros que trilham jornadas semelhantes.

À medida que você lê os capítulos a seguir, convido-o a vê-los não apenas como estudos de caso do que foi alcançado, mas como degraus em direção ao que ainda é possível. O setor público do futuro será moldado pelos tipos de escolhas, compromissos e colaborações que estão aqui registrados. Que este livro sirva como catalisador para esse trabalho contínuo.

CHRISTIAN BASON, Ph.D.

Copenhague, 15 de agosto de 2025

(Tradução: Maria Francisca Santos Abritta Moro)

CGU-Insight: Inteligência artificial a serviço da auditoria interna

André Luiz Monteiro da Rocha¹ e Tatiana Popia Correa²

Resumo: A auditoria governamental, assim como diversas áreas profissionais, está passando pelo desafio de enfrentar um aumento significativo de informações e dados para a avaliação. O enfrentamento desta questão encontra estratégia relevante no uso de inteligências artificiais. A capacidade de identificar padrões e automatizar tarefas torna o uso essencial. É neste contexto que a Controladoria-Geral da União (CGU) implementa a ferramenta intitulada CGU-Insight. Como metodologia de desenvolvimento, a ferramenta utiliza modelos de IA Generativa da OpenAI que são acessados por uma API. Os módulos, por sua vez, foram implementados com o uso de Engenharia de Prompt. O CGU-Insight utiliza, ainda, a técnica de Retrieval-Augmented Generation (RAG) para auxiliar na análise de documentos, considerando as diversas etapas de um trabalho de auditoria, conforme preconizado pela Orientação Prática de autoria da própria CGU. O resultado obtido foi uma ferramenta que evolui de forma considerável a avaliação de documentos, ainda que existam limitações técnicas a serem aprimoradas oriundas da própria origem dos dados (incompletos, desatualizados, de baixa qualidade, entre outros), bem como segurança de dados e integração com a ferramenta comumente utilizada para auditoria pela organização (e-CGU).

Palavras-chave: Auditoria; avaliação; documento ia. CGU-insight.

1. INTRODUÇÃO

A auditoria interna governamental tem por missão avaliar a aplicação dos recursos públicos e fomentar a melhoria da gestão. Nos últimos anos, porém, esse trabalho vem sendo impactado pelo crescimento exponencial do volume de dados e documentos digitais produzidos pela Administração Pública. Contratos, legislações, notas fiscais e relatórios técnicos — muitas vezes em formatos não estruturados — exigem triagens extensas que consomem tempo valioso e desviam o foco dos auditores de análises estratégicas (Sun, Li, Lu & Guo, 2024).

Além de identificar irregularidades e propor melhorias, o auditor atua em um ciclo de atividades que compreende planejamento, execução, comunicação dos resultados e, finalmente, monitoramento. É nessa etapa final que se verifica a efetiva agregação de valor do trabalho: as recomendações precisam ser acompanhadas até seu pleno atendimento. A Orientação Prática: Serviços de Auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) destaca que, após o envio do relatório final, cabe à unidade auditada documentar tempestivamente as providências adotadas; por sua vez, os auditores devem avaliar se essas medidas atendem, de forma adequada e suficiente, às

1. Auditor Federal de Finanças e Controle. Graduado em Engenharia de Computação pela Universidade Católica Dom Bosco (2003) e pós-graduado em Prevenção e Combate a Desvios de Recursos Públicos pela Universidade Federal de Lavras-MG (2022). Coordenador-Geral de Auditoria de Tecnologia da Informação da CGU (2018 - 2021). Coordenador-Geral de Inteligência de Dados (2021 - 2022). Chefe o Núcleo Estratégico de Prospeção e Ciência de Dados da CGU-MS (2024 -).

2. Auditora Federal de Finanças e Controle. Graduada em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Chefe do Núcleo de Ações Especiais na CGU-MS (2019 - 2022). Chefe o Núcleo Estratégico de Prospeção e Ciência de Dados da CGU-SC (2023 -).

recomendações emitidas — o que pode demandar diligências, exames adicionais ou nova avaliação (Brasil, CGU/SFC, 2022). Em síntese, o desafio atual não se limita à análise inicial dos achados: estende-se ao acompanhamento contínuo de grandes volumes de evidências, dentro de prazos cada vez mais curtos e sob pressão por resultados robustos.

A literatura aponta que esse esforço de leitura e classificação manual pode comprometer a qualidade da auditoria, restringindo a elaboração de achados e recomendações de alto impacto. Paralelamente, cresce a expectativa de que as Unidades de Auditoria Interna entreguem resultados mais ágeis, com maior capacidade de detectar irregularidades e gerar valor para a Administração.

Nesse cenário, a Inteligência Artificial (IA) surge como aliada estratégica. Modelos de linguagem, aprendizado de máquina e análise semântica já demonstram capacidade de extrair informações, classificar documentos e identificar padrões suspeitos, automatizando tarefas repetitivas sem perder precisão (Appelbaum, 2017).

Foi justamente para responder a esses desafios que foi desenvolvido o CGU-Insight — aplicação web que integra IA Generativa ao fluxo de auditoria. O sistema oferece módulos para análise documental, síntese de informações, geração de rascunhos de achados e recomendações e avaliação das providências da gestão. Assim, a ferramenta entrega *insights* — que o auditor revisa, valida e aperfeiçoa — liberando tempo para atividades de maior valor agregado, como a definição de critérios, extensão de testes e interlocução com a administração auditada.

1.1 O que é o CGU-insight?

O CGU-Insight é uma aplicação web que emprega modelos de Inteligência Artificial (IA) para auxiliar na condução de auditorias, oferecendo um conjunto de funcionalidades focadas na análise de documentos e geração de insights relevantes para os trabalhos de auditoria.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

A concepção do CGU-Insight surgiu a partir de uma iniciativa de André Luiz Monteiro da Rocha, do Núcleo Estratégico de Análise e Prospeção de Dados da CGU em Mato Grosso do Sul (NEP/CGU-MS).

O trabalho envolveu, de forma articulada, várias frentes:

- NEP/CGU-MS – concepção da solução, definição da arquitetura tecnológica, programação de todo o núcleo da aplicação e manutenção do backlog funcional;
- NEP/CGU-SC – implementação de módulos complementares e desenvolvimento relacionado a issues específicas, como aprimoramento de prompts e correção de bugs;
- DTI – provisão de infraestrutura e padrões de segurança da informação;
- DIE, CGATI/DG/SFC, CGU-BA – contribuições para os Módulos ETP e TR;
- CGPES/DG/SFC – contribuições para o Módulo Trilhas de Pessoal;
- Equipe multidisciplinar da CGDATA/DIE/SE, CGPLA/SFC e regionais – apoio com discussão técnica;
- Beta-testers de diversas unidades – validação dos módulos em auditorias reais.

Optou-se por uma metodologia ágil e iterativa, organizada em sprints mensais. O código-fonte foi mantido em repositório Git, com cada incremento registrado como *issue* e submetido a *pull request* para revisão entre pares.

2.1 Tecnologias Empregadas

- Backend: FastAPI, empacotado em contêineres Docker.
- Frontend: Streamlit.
- Inteligência Artificial: modelos GPT acessados via Azure OpenAI, combinados a RAG (Retrieval-Augmented Generation).
- Armazenamento temporário: Redis.
- Extração de texto: Apache Tika.
- Orquestração: Docker Compose.

2.2 Abordagens de Inteligência Artificial Generativa Aplicadas

A Inteligência Artificial Generativa é um campo da IA que se enquadra na subárea do Deep Learning. Sua principal capacidade é gerar conteúdo novo e original, como texto, imagens, áudio ou código, em vez de apenas analisar dados existentes. Exemplos notórios dessa tecnologia são modelos como o GPT (da OpenAI) e o Gemini (da Google).

2.2.1 IA Generativa com LLMs (GPT-4o / GPT-4.1 via Azure OpenAI)

O CGU-Insight utiliza modelos de IA Generativa da OpenAI, como *gpt-4o*, *gpt-4.1*, que são acessados e integrados ao sistema por meio de uma API (Interface de Programação de Aplicativos). A ferramenta envia trechos de documentos ou informações escritas diretamente nos campos da interface, em texto puro, para a API do modelo. Isso permite que o CGU-Insight aproveite o poder desses modelos para gerar resumos, extrair informações-chave e auxiliar na análise de documentos de auditoria, sem a necessidade de manter e treinar o modelo internamente. A comunicação via API garante que o sistema possa enviar dados para o modelo e receber as respostas geradas de forma eficiente.

2.2.2 Engenharia de Prompt (Prompt Engineering)

Um prompt é uma entrada (*input*) fornecida a um modelo de Inteligência Artificial Generativa (GenAI) que serve para guiar a sua saída (*output*). Essa entrada pode ser textual — como “Escreva um poema sobre árvores” — ou pode assumir outras formas, incluindo imagens, áudio, vídeos, ou uma combinação dessas modalidades. (Sun, Li, Lu, & Guo, 2024)

A capacidade de interagir com modelos de IA através de prompts, especialmente com linguagem natural, torna-os fáceis de usar e flexíveis para uma ampla gama de casos de uso. Saber como estruturar e avaliar prompts de forma eficaz é essencial para utilizar esses modelos, pois prompts melhores geralmente levam a resultados aprimorados em diversas tarefas. (Sander Schulhoff, 2024)

A engenharia de prompt é um processo iterativo de desenvolvimento de um prompt, que envolve a modificação ou alteração da técnica de *prompting* utilizada. É considerada uma habilidade essencial para interagir e utilizar eficazmente os sistemas de Inteligência Artificial Generativa (GenAI), como os Modelos de Linguagem Grandes (LLMs), para obter resultados aprimorados em diversas tarefas. (Sun, Li, Lu, & Guo, 2024).

Segundo (Sun, Li, Lu, & Guo, 2024) os prompts são frequentemente construídos usando templates de prompt, que são funções contendo uma ou mais variáveis que serão substituídas por algum tipo de mídia (geralmente texto) para criar um prompt. Por

exemplo, o template “Classifique o tweet como positivo ou negativo: {TWEET}” se torna um prompt quando um tweet específico é inserido em {TWEET}.

Componentes comuns de um prompt incluem:

- Papel (“Role” ou “Persona”): Atribui um papel ou persona específico ao GenAI, o que pode melhorar a escrita e o estilo do texto. Por exemplo, pedir para o modelo “Você é um assistente especialista em criar Matriz de Achado de Auditoria”.
- Diretiva: A intenção central do prompt, geralmente na forma de uma instrução ou pergunta. Pode ser explícita (como “Crie uma Matriz de Achados”) ou implícita (como em um exemplo de tradução “Night: Noche Morning:”).
- Exemplos (Exemplars ou “Shots”): Demonstrações que orientam o GenAI na execução de uma tarefa. O “few-shot prompting” (prompting de poucas tentativas) é um paradigma onde o GenAI aprende uma tarefa com apenas alguns exemplos. O “one-shot prompting” (prompting de uma tentativa) utiliza apenas um exemplo.
- Informações Adicionais: Contexto extra que pode ser incluído no prompt para auxiliar o GenAI.
- Instruções de Estilo: Modificam o estilo da saída, e não sua estrutura, por exemplo, “Escreva um parágrafo claro e conciso”.
- Formatação de Saída: Instruções para que o GenAI gere informações em formatos específicos, como CSVs ou Markdown.

Os módulos do CGU-Insight foram implementados com o uso de Engenharia de Prompt e utilização dos componentes citados.

2.2.3 Geração Aumentada por Recuperação (RAG)

Modelos de linguagem em larga escala pré-treinados, como GPT-4o e outros, armazenam conhecimento factual em seus parâmetros após a fase de treinamento, mas sua capacidade de acessar e manipular esse conhecimento é limitada, levando a um desempenho inferior em tarefas intensivas em conhecimento em comparação com arquiteturas específicas para essas tarefas. Eles também podem não conseguir expandir ou revisar facilmente sua memória e podem produzir “alucinações”. (Lewis, 2020)

RAG, que significa Retrieval-Augmented Generation (Geração Aumentada por Recuperação), é uma técnica que combina a memória paramétrica (conhe-

cimento aprendido nos pesos do modelo) de um modelo de linguagem pré-treinado com uma memória não-paramétrica explícita (conhecimento recuperado de uma base de dados ou documentos externos, que é acessada por meio de um mecanismo de recuperação). (Lewis, 2020).

2.2.4 Etapas

Desde o início até o MVP, transcorreram aproximadamente 12 meses. O processo seguiu quatro etapas recorrentes:

- Mapeamento de casos de uso prioritários (análise documental, geração de achados, monitoramento de recomendações);
- Prototipagem rápida em Streamlit para validar fluxos diretamente com auditores;
- Integração incremental de componentes de IA generativa, afinando *prompt engineering*, métricas de qualidade e tempo de resposta;
- Testes em auditorias reais, que orientaram ajustes finos, inclusão de novas funcionalidades e correções de segurança.

Com essa abordagem, o CGU-Insight evoluiu de uma prova de conceito para uma aplicação web, disponível para qualquer auditor interessado em testar a solução. Hoje, o sistema oferece sugestões e insights – como rascunhos de achados, recomendações e resumos de documentos – mas a decisão final e o aperfeiçoamento permanecem 100% sob responsabilidade do auditor.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

O CGU-Insight utiliza a técnica de *Retrieval-Augmented Generation (RAG)* para auxiliar na análise de documentos em diversas etapas do trabalho de auditoria, como a verificação do atendimento a recomendações, a avaliação de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs), além da análise de trilhas de pessoal.

Um exemplo prático ocorre quando o gestor responde a uma recomendação no sistema e-CGU. Nesse processo, ele preenche informações sobre o cumprimento ou não da recomendação e anexa documentos comprobatórios. O CGU-Insight, por meio de integração com a API do sistema e-CGU, acessa a tarefa correspondente, realiza o download dos arquivos anexados, extrai seu conteúdo textual e con-

verte trechos do texto (chamados *chunks*) em vetores de embeddings, que são armazenados em um banco de vetores.

Durante a análise, o sistema realiza uma busca semântica nesse banco, recuperando apenas os trechos mais relevantes dos documentos para compor uma resposta fundamentada. Essa abordagem permite ao modelo gerar respostas mais precisas, ancoradas nos dados fornecidos pelos próprios gestores.

3.1 Vantagens do uso de RAG

A utilização da técnica RAG no CGU-Insight oferece algumas vantagens para a análise de documentos de auditoria. Primeiramente, a principal delas é a precisão e a confiabilidade das informações. Ao ancorar as respostas em trechos extraídos diretamente dos documentos anexados pelos gestores, o sistema reduz o risco de alucinações — informações inventadas pelos modelos de linguagem — e garante que cada análise seja baseada em evidências reais.

Essa abordagem de busca e recuperação de trechos relevantes também garante a fundamentação e a rastreabilidade das respostas, permitindo que o auditor saiba exatamente de onde a informação foi retirada. Isso é fundamental para a transparência e a validação do trabalho de auditoria.

Além disso, o RAG aumenta a eficiência e a contextualização da análise. Em vez de processar documentos inteiros, o sistema recupera apenas os trechos mais relevantes para a pergunta ou tarefa em questão. Isso não só acelera o processo, poupando o tempo do auditor que teria que ler manualmente longos documentos, como também fornece um contexto preciso para o modelo, que pode gerar respostas mais focadas e detalhadas.

Essa técnica torna o processo de análise escalável, permitindo que o sistema lide com um volume crescente de documentos de forma rápida, já que a busca semântica em bancos de vetores é extremamente eficiente.

Por fim, a abordagem otimiza o uso do modelo de linguagem, reduzindo custos e recursos computacionais ao evitar que o modelo precise ler e processar arquivos extensos, tornando a análise mais prática e econômica para a instituição.

3.2 Limitações do RAG

Apesar das grandes vantagens, a implementação do RAG também apresenta algumas limitações que precisam ser consideradas.

Uma das principais limitações é a dependência da qualidade dos dados de origem. Se os documentos anexados pelos gestores forem de baixa qualidade, estiverem incompletos, desatualizados ou contiverem informações incorretas, o sistema de RAG simplesmente irá recuperá-las e o modelo pode gerar respostas baseadas nesses dados falhos.

Outro ponto crítico é o processamento de documentos complexos. Se os arquivos forem PDFs com tabelas, imagens, layouts inconsistentes ou estruturas complexas, a extração de texto pode ser comprometida, resultando em “chunks” incompletos ou sem sentido. Se a informação não for extraída corretamente, a busca e a geração da resposta serão afetadas negativamente.

Além disso, a eficácia da recuperação semântica pode ser um desafio. O sistema pode ter dificuldade em diferenciar significados semelhantes de uma mesma palavra ou em encontrar nuances em tópicos muito específicos. Isso pode levar à recuperação de trechos que não são os mais relevantes, fazendo com que o modelo gere uma resposta incompleta ou menos precisa do que o esperado.

Há também o risco de descontextualização, onde um trecho relevante é recuperado, mas a falta de contexto ao redor desse trecho pode fazer com que o modelo o interprete de forma errada.

Ademais, sistemas RAG podem ser vulneráveis a falhas de conteúdo, onde o usuário faz uma pergunta cuja resposta simplesmente não existe na base de documentos. Nesses casos, o ideal seria que o modelo de IA generativa informasse que não tem a resposta, mas existe o risco de que ele tente criar uma resposta plausível, mas incorreta, apenas para não “admitir” a falta de informação.

3.3 Processamento Assíncrono

No CGU-Insight, o processamento de arquivos e a interação com o modelo de IA são feitos de forma assíncrona. Assim, após enviar uma solicitação, o usuário pode continuar utilizando o sistema enquanto a análise ocorre em segundo plano, recebendo a resposta em poucos instantes.

Esse modelo foi adotado devido ao grande volume de dados e à complexidade das análises, que envolvem extração de texto e criação de vetores de embeddings. Se o processamento fosse imediato, o sistema ficaria sobrecarregado e pouco responsivo. A execução assíncrona permite atender simultaneamente vários usuários, mantendo estabilidade, rapidez e uma experiência de uso fluida.

3.3.1 Módulos do CGU-Insight

As funcionalidades do sistema são organizadas em módulos, o que possibilita expansão gradual:

- **Recomendações** – avalia o cumprimento de recomendações de auditoria.
- **Achados de Auditoria** – registra e organiza os achados identificados.
- **Matriz de Achados** – estrutura as constatações em um documento único (critérios, evidências, causas e efeitos).
- **Supervisão** – apoia a análise de papéis de trabalho.
- **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** – avalia estudos técnicos preliminares de contratações, inicialmente de TIC.
- **Termo de Referência (TR)** – analisa TRs de contratações, também com foco inicial em TIC.
- **Trilhas de Pessoal** – apoia auditorias sobre pagamentos e registros de servidores.

3.3.2 Módulo Recomendações

Permite verificar o atendimento de recomendações por duas formas:

- **Via API do e-CGU**, acessando diretamente tarefas e documentos anexos;
- **Por parâmetros manuais**, em que o auditor insere dados da recomendação e, se necessário, complementa com arquivos de apoio.

3.3.3 Módulo Matriz de Achados

Apoia a elaboração da matriz de achados, documento que organiza as constatações da auditoria de forma sintética e estruturada. Os campos disponíveis incluem questão e subquestão de auditoria, descrição sumária, critério, condição, evidências, causas, efeitos, boas práticas, recomendações e benefícios esperados. O preenchimento é flexível e pode

ser exportado para planilhas, agilizando relatórios.

3.3.4 Módulo Achados de Auditoria

Permite importar uma matriz já elaborada (em formatos como PDF, DOCX ou XLSX) para gerar automaticamente achados de auditoria. Essa automação reduz o esforço manual e auxilia na produção de relatórios técnicos.

3.3.5 Módulo Supervisão

Suporta a avaliação de documentos-chave da auditoria, como documento de entendimento, matriz de riscos e controles, planejamento e plano amostral. Aceita diversos formatos e facilita o acompanhamento da conformidade dos trabalhos.

3.3.6 Módulo Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Destina-se à análise de estudos técnicos preliminares que embasam contratações. Inicialmente, contempla contratações de Tecnologia da Informação, mas poderá ser expandido para outras áreas.

3.3.7 Módulo Termo de Referência (TR)

Verifica a adequação dos TRs às exigências legais e normativas. O módulo assegura que o documento contenha informações essenciais, como objeto, prazos, fundamentação e referência ao ETP.

3.3.8 Módulo Trilhas de Pessoal

Suporta auditorias transversais na folha de pagamento federal, verificando conformidade de rubricas e cadastros de servidores. A análise depende da integração via API com o e-CGU, a partir da qual os resultados podem ser consultados diretamente no sistema.

3.4 Os Desafios da Integração

O CGU-Insight foi projetado para atuar como uma ponte, integrando a Inteligência Artificial Generativa ao Sistema e-CGU. Essa arquitetura, no entanto, apresenta desafios importantes que precisam ser gerenciados para garantir a eficácia e a segurança da ferramenta.

O principal desafio é a segurança de dados. Ao processar os arquivos dentro do próprio ambiente do CGU-Insight, a plataforma visa proteger informações sensíveis. Isso evita que os documentos de auditoria sejam enviados diretamente para os servi-

dores externos dos modelos de linguagem, minimizando o risco de exposição de dados confidenciais. No entanto, essa abordagem exige um ambiente de processamento robusto e seguro, com protocolos de criptografia e acesso restrito para garantir que as informações sejam manipuladas com a máxima proteção.

Outro ponto é a complexidade técnica da integração. O CGU-Insight precisa manter uma comunicação estável e confiável com o Sistema e-CGU por meio de endpoints de API. Qualquer instabilidade nessa conexão pode interromper o fluxo de trabalho, impactando a análise de documentos.

Além disso, a plataforma deve ser capaz de lidar com a variedade de formatos de documentos e a quantidade de dados gerados no e-CGU, exigindo um sistema de extração e vetorização de conteúdo eficiente. A manutenção e a evolução contínua dessas APIs também são desafios, pois qualquer atualização em um dos sistemas pode exigir adaptações no outro para garantir a compatibilidade e o bom funcionamento da integração.

3.5 Os Próximos Passos

O CGU-Insight é uma ferramenta em constante evolução, e seu futuro é focado em ampliar sua atuação para cobrir a maior parte das fases de uma auditoria. O objetivo é que a plataforma se torne um apoio integral para o auditor, com módulos específicos para cada etapa do processo.

Isso inclui a análise de riscos, ajudando a identificar áreas de maior vulnerabilidade antes mesmo do início dos trabalhos. Além disso, a ferramenta auxiliará no planejamento de auditoria, sugerindo caminhos e focos de análise. Durante a execução, o CGU-Insight continuará a apoiar na análise documental, como já faz.

Paralelamente a essa expansão de funcionalidades, a integração de mecanismos de segurança se manterá como uma prioridade absoluta. Conforme a ferramenta se torna mais integrada e lida com mais dados confidenciais, a garantia da segurança das informações e a proteção contra acessos não autorizados se tornam cada vez mais fundamentais para a sua evolução e adoção.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

Em suma, o CGU-Insight representa um avanço significativo no campo da auditoria governamental, atuando como um catalisador de eficiência e qualidade. Ao automatizar a análise de documentos por meio de módulos especializados e da tecnologia de IA Generativa, o sistema não apenas agiliza tarefas que antes eram manuais e demoradas, como também eleva a precisão das análises ao ancorar suas respostas em evidências documentais concretas, utilizando a técnica de RAG.

Apesar de desafios inerentes, como a dependência da qualidade dos dados de origem e a complexidade da integração tecnológica, a arquitetura do CGU-Insight — com seu processamento assíncrono e foco na segurança — demonstra um planejamento robusto e escalável.

Olhando para o futuro, a evolução da ferramenta para cobrir todas as fases da auditoria, do planejamento à supervisão, promete transformá-la em um apoio integral para o auditor. O compromisso contínuo com a segurança de dados e aprimoramento tecnológico consolidará o CGU-Insight como uma peça-chave na modernização da fiscalização pública, permitindo que a CGU atenda à crescente demanda por resultados tempestivos e de maior valor para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- APPELBAUM, D. K. Big data and analytics in the modern audit engagement: research needs. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, [S.l.], v. 36, n. 4, p. 1–27, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.2308/ajpt-51684>. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Orientação prática: serviços de auditoria. Brasília, DF: Repositório de Conhecimento da CGU, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68936>. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- CGU. Auditoria de pessoal: análise de atos de pessoal – perguntas e respostas. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/14720/1/Cartilha_de_Pessoal_2022.pdf. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- SCHULHOFF, M. I. S. The prompt report: a systematic survey of prompting techniques. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2406.06608>. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- SUN, Y.; LI, J.; LU, M.; GUO, Z. Study of the impact of the big data era on accounting and auditing. 11 mar. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2406.06608>. Acesso em: 18 de julho de 2025.
- LEWIS, P. et al. Retrieval-augmented generation for knowledge-intensive NLP tasks. 2020. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2005.11401>. Acesso em: 18 de julho de 2025.

Sistema de certidões: Eficiência e desburocratização na emissão de nada consta

Daniel Rodrigues Pelles¹, Diego Araújo de Castro² e Rafael Oliveira Prado³

Resumo: O sistema de Certidões foi desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) a fim de solucionar de forma mais eficiente e célere a necessidade que órgãos e entidades públicos têm de saber se determinada pessoa física ou jurídica tem restrição, se sofreu alguma sanção e está impedida de assumir cargo público ou ser contratada pela administração pública.

Palavras-chave: Sistema; consulta; sanções; procedimentos acusatórios; agentes públicos; entes privados; nada consta; certidão negativa correccional.

1. INTRODUÇÃO

A burocracia na obtenção de certidões correccionais sempre representou um desafio significativo para cidadãos, empresas e até mesmo para o próprio governo no Brasil. A busca por informações precisas sobre sanções ou restrições aplicadas a agentes públicos ou entes privados – dados essenciais para nomeações, contratações públicas e outras finalidades críticas – exigia que o interessado percorresse diversos órgãos governamentais, de diferentes poderes e esferas, dada a notória falta de integração entre os bancos de dados. Essa fragmentação resultava em processos morosos e onerosos, gerando frustração para os usuários e sobrecarga administrativa para o setor público.

A Controladoria-Geral da União (CGU) reconheceu a urgência dessa problemática e, baseada na percepção de seus gestores, na prática correccional diária, na rotina das unidades e em manifestações recebidas via Fala.BR e por outros meios e fluxos internos de cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal, buscou uma solução disruptiva. O objetivo central da iniciativa foi desburocratizar e agilizar o acesso a certidões negativas correccionais, que atestam a existência ou não de sanções impeditivas com efeito jurídico a agentes públicos do Poder Executivo Federal e a pessoas jurídicas interessadas em prestar serviços para a administração pública.

O Sistema de Certidões da CGU, uma plataforma automatizada, surge para suprir essa necessidade, emitindo e validando certidões de forma ágil e confi-

1. Graduado em Matemática pela Universidade de Brasília (UnB) e possui um MBA em Liderança, Gestão de Equipes e Produtividade pela PUC-RS. Como Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU), ele tem mais de 10 anos de experiência em gestão pública, com especialização em gestão de pessoas, inovação e modernização.

2. Graduado em Nutrição pela Universidade de Brasília (UnB). Analista Técnico em Políticas Sociais, atua na CGU desde 2016, com interesse na aplicação de tecnologias para a gestão e inovação no setor público, redesenho de serviços e melhoria de processos organizacionais. Chefe de Serviço da Coordenação-Geral de Modernização, da Corregedoria-Geral da União, da Controladoria-Geral da União.

3. Graduado em Direito pelo UniCeub, com especialização em Direito Disciplinar na Administração Pública pela UnB e em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro pela Universidade Católica de Brasília. Como Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU), atua desde 2006 na área correccional.

ável, abrangendo servidores e empregados públicos federais do Poder Executivo, além de entes privados. Essa solução visa não apenas facilitar a vida dos usuários, mas também otimizar a carga administrativa do governo, garantindo transparência e responsabilização pública.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

A obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, é direito assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal.

A fim de atender esse direito de forma mais eficiente, deu-se início ao desenvolvimento do Sistema eletrônico de Certidões da Controladoria-Geral da União.

Num primeiro momento, foi criado um Grupo de Trabalho no âmbito da Corregedoria-Geral da União (CRG), o qual teve por escopo estabelecer as regras de negócio e os critérios/parâmetros de emissão de certidão, bem como estabelecer a interface com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) para desenvolver os *web services* destinados a consultar os sistemas e bases de dados relacionados à temática.

O funcionamento básico do sistema de Certidões ocorre por intermédio do acesso a uma ou mais bases de dados dos sistemas da Corregedoria. Ao ser realizada consulta sobre se “é possível emitir certidão para esse CPF ou CNPJ?”, os sistemas consultados devem responder “sim, pode emitir” ou “não, não pode emitir”.

Se o sistema Certidão receber a resposta “sim” de todos os sistemas consultados, será emitida a certidão negativa correccional.

Se o sistema Certidão receber a resposta “não” de pelo menos um dos sistemas, será apresentada mensagem de erro, configurada pela própria unidade, informando não ser possível emitir a certidão negativa e sugerindo ao demandante entrar em contato com a unidade correccional responsável pelo registro. O principal motivo é a preservação da privacidade, pois muitas vezes a negativa se deve à existência de um procedimento em curso que requer sigilo.

Ressalte-se que, como premissa, a Lei nº 12.527/2011 e outros normativos correlatos estabelecem hipóteses de restrição de acesso, que podem

decorrer de sigilos específicos, de regras de proteção de dados pessoais, ou de outras hipóteses legais sobre informações restritas.

Em razão de determinação do Corregedor-Geral da União, fixou-se que a certidão correccional fornecida via Sistema apresentará informações consolidadas relativas a procedimentos de natureza acusatória cadastrados nos sistemas ePAD e CGU-PAD (no caso de pessoas físicas), e CGU-PJ, ePAD, CEIS, CNEP e CEPIM (no caso de entes privados).

Cumprido esclarecer que, para fins do sistema de certidões, os sistemas ePAD, CGU-PAD e CGU-PJ consolidam informações prestadas pelas unidades supervisionadas pela Controladoria-Geral da União, enquanto os mencionados Cadastros restritivos possuem informações prestadas pelos entes públicos de todos os Poderes e esferas de governo.

No que tange a servidores públicos, a legislação vigente impede a divulgação de processos disciplinares acusatórios que estão em curso, exceto para o próprio interessado. Assim, nessas situações, a certidão não será emitida de forma automática, cabendo ao interessado fazer a solicitação do documento diretamente à Corregedoria que conduz o processo.

Em relação aos empregados públicos, há restrição à publicidade mesmo após a conclusão de procedimentos acusatórios, conforme ensina o Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais. Há dúvidas quanto à aplicação subsidiária do art. 131 da Lei nº 8.112/90 para empregados públicos, razão pela qual entendeu-se não ser possível emitir certidão negativa em casos análogos ao previsto naquele regramento.

No caso de certidões relacionadas a pessoas jurídicas, a legislação vigente confere publicidade a processos acusatórios em curso, constando já na portaria inaugural o nome empresarial e o número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ do ente privado que responderá ao processo. No entanto, considerando que o sistema emitirá apenas certidões negativas, a existência de procedimento acusatório em curso ou penalidade vigente impedirá a emissão automática da certidão, à semelhança ao tratamento conferido à certidão de agentes públicos.

É importante esclarecer que há a consulta simultânea às bases de dados do ePAD, CGU-PJ,

CEIS, CNEP e CEPIM, fornecendo-se a certidão negativa apenas e tão somente nos casos de a pessoa jurídica consultada não ter registro em nenhum desses sistemas e cadastros. Ou seja, existe um limitador caso se queira emitir automaticamente uma certidão para cada um dos sistemas relacionados. Por outro lado, verifica-se que o sistema permite emitir relatório com a indicação dos sistemas consultados e qual(is) dele(s) apresenta(m) resultado(s) que impede(m) a emissão de certidão. No caso das consultas às bases do CEIS, CNEP e CEPIM, o mencionado relatório disponibiliza o(s) link(s) com o(s) registro(s) da(s) penalidade(s) identificada(s).

Quanto às sanções que tenham efeitos suspensos ou anulados, seja por decisão administrativa ou por decisão judicial, definiu-se que não constituirão impedimentos para a emissão de certidão automática, justamente por não produzirem efeitos no momento de sua emissão.

Sobre o título da certidão que será emitida pelo sistema, observa-se que existem grandes diferenças entre a natureza da informação que será apresentada para pessoas físicas e jurídicas, razão pela qual se propôs que o documento relativo a cada uma delas possua nomenclatura diferente:

- Certidão Negativa Correccional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM)
- Certidão Negativa Correccional - Agentes Públicos (ePAD, CGU-PAD e Banco de Sanções)

FIGURA 1: PÁGINA INICIAL DO SISTEMA DE CERTIDÕES, ACESSÍVEL EM: <https://certidoes.cgu.gov.br>.

Certidões ALTO CONTRASTE

Início Entrar

Bem-vindo ao sistema de Certidões da Controladoria-Geral da União

Serviço automatizado para emitir ou validar certidões negativas referentes a punições vigentes contidas nos Sistemas Correccionais (ePAD, CGU-PAD, CGU-PJ e Banco de Sanções) e nos cadastros CEIS, CNEP e CEPIM, bem como de procedimentos acusatórios em andamento em desfavor do ente privado ou agente público consultado.

Dúvidas ou dificuldades na emissão de certidões? [Clique aqui](#).

Para mais informações, acesse a [página de apoio ao Sistema de Certidões](#).

Selecione a certidão desejada

☒ **Ente Privado** (Ex.: Uso em licitações)

☐ **Agente Público** (Ex.: Processos disciplinares correccionais)

Selecione a(s) Certidão(ões) desejada(s)

Título da Certidão	Detalhar Certidão
☐ Certidão Negativa Correccional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM)	[+]

CPF/CNPJ: Consultar Limpar

Fonte: Sistema de Certidões, 2025.

FIGURA 2: PÁGINA INICIAL DO SISTEMA DE CERTIDÕES, ACESSÍVEL EM: <https://certidoes.cgu.gov.br>.

Certidões ALTO CONTRASTE

[Início](#) [Entrar](#)

Bem-vindo ao sistema de Certidões da Controladoria-Geral da União

Serviço automatizado para emitir ou validar certidões negativas referentes a punições vigentes contidas nos Sistemas Correccionais (ePAD, CGU-PAD, CGU-PJ e Banco de Sanções) e nos cadastros GEIS, CNEP e CEPIM, bem como de procedimentos acusatórios em andamento em desfavor do ente privado ou agente público consultado.

Dúvidas ou dificuldades na emissão de certidões? [Clique aqui](#)

Para mais informações, acesse a [página de apoio ao Sistema de Certidões](#).

Selecione a certidão desejada

☐ Ente Privado (Ex: Uso em lotações)

☒ Agente Público (Ex: Processos disciplinares correccionais)

Esfera: Poder:

UF: Município: Corregedoria Responsável:

Selecione a(s) Certidão(ões) desejada(s)

	Título da Certidão	Detalhar Certidão
☐	Certidão Negativa Correccional - Agentes Públicos (ePAD, CGU-PAD e Banco de Sanções)	+

CPF: [Consultar](#) [Limpar](#)

Fonte: Sistema de Certidões

Sobre a validade de cada certidão, considerando que esta poderá ser expedida de forma gratuita e online, definiu-se que em ambos os casos sua vigência seja de 30 dias, prazo máximo conferido pelo artigo 7º da Portaria SE/CGU nº 2.105/2020, disponível no endereço <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/71107>.

Tal prazo de vigência, considerado de curta duração, se justifica em razão da dinamicidade do sis-

tema correccional, em que registros são realizados a todo momento, o que poderia gerar certidões com dados desatualizados com muita frequência.

No texto contido na certidão automática, deliberou-se constar conceitos de cada um dos sistemas/cadastros e a abrangência subjetiva de cada um deles, enfatizando que as unidades cadastradoras são responsáveis pelos dados fornecidos.

FIGURA 3: CERTIDÃO AUTOMÁTICA EMITIDA



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Certidão Negativa Correccional - Entes Privados (ePAD, CGU-PJ, CEIS, CNEP e CEPIM)

Consultado: [REDACTED]

CPF/CNPJ: [REDACTED]

Certifica-se que, em consulta aos sistemas ePAD e CGU-PJ e aos cadastros CEIS, CNEP e CEPIM, mantidos pela Corregedoria-Geral da União, **NÃO CONSTAM** registros de penalidades vigentes ou de procedimentos acusatórios em andamento, relativos ao CPF/CNPJ consultado.

Destaca-se que, nos termos da legislação vigente, os referidos cadastros consolidam informações prestadas pelos entes públicos, de todos os Poderes e esferas de governo.

Os Sistemas ePAD e CGU-PJ consolidam os dados sobre o andamento dos processos administrativos de responsabilização de entes privados no Poder Executivo Federal.

O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) apresenta a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) apresenta a relação de empresas que sofreram quaisquer das punições previstas na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

O Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) apresenta a relação de entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar novos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal, em função de irregularidades não resolvidas em convênios, contratos de repasse ou termos de parceria firmados anteriormente.

Certidão emitida às 09:35:16 do dia 16/05/2025, com validade até o dia 15/06/2025.

Link para consulta da verificação da certidão <https://certidoes.cgu.gov.br/>

Código de controle da certidão: [REDACTED]

Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.

Fonte: Sistema de Certidões, 2025

Considerando que tais sistemas e Cadastros são administrados pela Corregedoria-Geral da União, mas que a inclusão, exclusão e atualização dos registros são, em grande parte, realizados por outros órgãos e entidades, vislumbrou-se que a certificação pela CGU poderia apresentar riscos relacionados à abrangência e completude dos registros disponíveis, tendo em conta desde os limites temporais decorrentes da data de criação dos sistemas, até aqueles relacionados ao próprio cadastro das informações (ausência de registros, falhas de registro e registros desatualizados).

Nesse contexto, foram avaliados os riscos de exposição negativa da CGU caso os cadastradores descurem do dever de zelo à integralidade, atualidade e veracidade das informações cadastradas.

Além disso, o impacto no fornecimento, por exemplo, de certidão negativa para casos em tenha sido aplicada alguma penalidade expulsiva, é desconhecido, considerando que tal documento pode ser utilizado para fins os mais diversos. Risco semelhante se verifica em casos regulados pelo art. 131 da Lei nº 8.112/90, se não for informada a ocorrência de nova infração disciplinar no período ali previsto.

Como forma de mitigar tais riscos a Corregedoria-Geral da União fez um trabalho de sensibilização junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com a expedição de Ofício-circular alertando acerca do compromisso em realizarem o lançamento dos processos disciplinares e sanções nos sistemas correccionais, tendo em vista a iminente entrada em produção do serviço de emissão de certidões.

Em reforço à iniciativa, a Coordenação-Geral de Modernização (CGM/CRG) ficou como unidade destacada para oferecer suporte total aos entes públicos, a fim de regularizar os acessos aos sistemas e cadastro de novos usuários.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A disponibilização do Sistema de Certidões da CGU representa uma contribuição estratégica para a administração pública e a sociedade, simplificando um processo anteriormente complexo e moroso. Ao concentrar a emissão de certidões correccionais, a plataforma amplia a transparência nas relações entre governo e sociedade, oferece informações claras e confiáveis sobre a situação correccional de servidores e empresas, e contribui diretamente para a governança digital ao possibilitar decisões baseadas em dados fidedignos.

Sua relevância é evidenciada pela capacidade de simplificar um processo crucial para cidadãos, agentes públicos e empresas, tornando a emissão de certidões mais eficiente e reduzindo significativamente custos operacionais e o volume de requisições manuais. A automação não só reduz a burocracia, mas também agiliza o acesso às certidões, beneficiando a sociedade como um todo.

Desde o final de 2024, o sistema expandiu sua abrangência, abrindo a possibilidade para o cadastro de certidões correccionais para agentes públicos de entes estaduais e municipais, ampliando ainda mais seu impacto. É mais um passo para a nacionalização dos sistemas correccionais ofertados pela Controladoria-Geral da União, visando maior integração com os entes subnacionais.

A crescente relevância da plataforma é demonstrada pelo volume expressivo de certidões emitidas: o Sistema de Certidões já contabiliza mais de 5,3 milhões de certidões negativas correccionais. Em 2024, foram emitidas 2.269.256 certidões, sendo 1.869.596 para entes privados e 399.660 para agentes públicos.

Até a primeira quinzena de maio de 2025, o sistema já havia emitido 966.685 certidões, com 84.597 para agentes públicos e 792.616 para entes privados. Esses números são cruciais, pois, sem o Sistema, todas essas certidões teriam de ser emitidas manualmente, sobrecarregando inúmeras unidades correccionais e expandindo o tempo de resposta de segundos para horas ou dias. Entre abril de 2024 e maio de 2025, houve um notável aumento: foram emitidas 172.064 certidões para agentes públicos e 1.128.185 para entes privados, representando um crescimento de 97% e 236% para o período, respectivamente. Essa evolução demonstra a capacidade do sistema de escalar e atender a uma demanda crescente de forma eficiente. Além disso, a reformulação para contemplar certidões negativas correccionais para agentes públicos estaduais e municipais, com previsão de adesões no ano de 2025, promete expandir ainda mais seu alcance e impacto.

Os benefícios e impactos do Sistema de Certidões são amplos e tangíveis, reforçando o compromisso com a integridade e a eficiência na administração pública:

- **Celeridade e Desburocratização:** A automação resulta em uma redução significativa do tempo de resposta, beneficiando diretamente cidadãos, empresas e servidores. Em vez de horas ou dias, a emissão ocorre em segundos, liberando as unidades correccionais de uma carga de trabalho manual.
- **Redução de Custos Operacionais:** O sistema diminui drasticamente a demanda por emissão de certidões manuais, otimizando o uso de recursos humanos e financeiros que antes eram consumidos nessa tarefa.
- **Fortalecimento da Governança e Integridade:** O uso dos cadastros integrados e a exibição de sanções vinculadas a CPF/CNPJ fortalecem a confiança e a credibilidade na Administração Pública, promovendo a credibilidade dos processos licitatórios e o combate à corrupção. Isso facilita a identificação de irregularidades e incentiva práticas éticas.
- **Ampliação da Transparência e Acesso à Informação:** Qualquer interessado pode consultar a situação correccional de agentes públicos e empresas de forma mais acessível, ampliando o controle social e a fiscalização.

- Aprimoramento da Responsabilização: Aprimora a responsabilização de agentes públicos e entes privados ao tornar suas situações correccionais facilmente verificáveis.

Eficiência no Endereçamento de Demandas: Ao identificar os órgãos cadastradores das sanções, o sistema otimiza a busca por informações detalhadas, permitindo que os usuários compreendam e tratem casos específicos com mais facilidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Certidões da CGU destaca-se como uma inovação processual e tecnológica genuína no setor público. Enquanto a inovação no setor público é tradicionalmente vista como um desafio, muitas vezes limitada à criação de arcabouços regulatórios, o Sistema de Certidões rompe com essa visão ao implementar uma nova forma específica e deliberada de ação social, visando ganhos de eficiência na prestação de serviços.

Sua originalidade reside na centralização e automação inédita do processo de emissão e validação de certidões correccionais. O sistema se diferencia por integrar diversas bases de dados correccionais – como CGU-PAD, CGU-PJ, ePAD, Cadastros Nacionais (CEIS, CNEP, CEPIM, CEAF), Banco de Sanções e Portal da Transparência – para compor certidões de forma abrangente e automatizada. Atualmente, não há outra plataforma que integre tamanha diversidade de bases de dados e ofereça a emissão automática de certidões para toda a Administração Pública.

O Sistema de Certidões, como ferramenta, busca superar essa visão ao oferecer aos órgãos públicos mecanismos que promovam ganhos de eficiência na prestação de serviços. Ao automatizar a emissão das certidões negativas correccionais, a iniciativa visa desonerar os agentes das corregedorias, permitindo que concentrem esforços nas atividades de maior complexidade.

Portanto, o Sistema de Certidões da CGU é a resposta concreta para o desafio da burocracia na emissão de certidões correccionais. Com eficiência comprovada, redução de custos e ampliação da transparência, esta iniciativa é um exemplo robusto de como a tecnologia pode servir ao cidadão e à integridade pública, pavimentando o caminho para um governo cada vez mais eficiente, ágil e confiável.

Em síntese, o Sistema de Certidões da CGU não apenas desburocratiza e agiliza um serviço essencial, mas se posiciona como um pilar fundamental da Governança Digital, convertendo processos manuais que demandavam de 2 a 7 dias úteis em uma emissão instantânea e sem alocação de pessoas. Essa transformação digital massiva gera uma economia substancial de recursos públicos e, mais importante, consolida a transparência e a *accountability* ao fornecer dados correccionais confiáveis em tempo real. Ao otimizar a gestão da informação e fortalecer a fiscalização, o Sistema demonstra o impacto estratégico da tecnologia na construção de um governo mais íntegro, eficiente e responsivo.

REFERÊNCIAS

LIMA, Dagomar Henriques; VARGAS, Eduardo Raupp de. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 385-401, mar./abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Trad. Equipe do IBGE. Brasília: FINEP, 2005.

GestGov e Nelca: Comunidades de prática, na prática

Walter Luís Araújo da Cunha¹ e Franklin Brasil Santos²

Resumo: O relato descreve a plataforma GestGov (<https://gestgov.discourse.group>) e a comunidade Nelca como iniciativas inovadoras, estruturadas como espaços colaborativos, com a missão de reduzir assimetrias de informação, fortalecer redes de conhecimento e promover a aprendizagem entre pares. A GestGov hospeda o Nelca e diversas outras comunidades, se consolidando como um ambiente fértil para a troca estruturada de saberes práticos, debate técnico qualificado e fortalecimento da governança. As duas experiências, hoje combinadas, evidenciam potencial transformador e aderência à transparência, integridade e inovação institucional.

Palavras-Chave: Gestão do conhecimento; comunidades de prática; compras públicas.

1. INTRODUÇÃO

É tudo sobre pessoas. Essa é a essência da gestão pública com seus desafios diários. Nesse cenário, criar, partilhar e reter conhecimento institucional são fatores críticos de inovação no setor público (Davenport; Prusak, 1998). Uma das melhores maneiras de ativar tais fatores são as Comunidades de Prática, conceito desenvolvido por Lave e Wenger (1991), que as definem como grupos de pessoas que compartilham um interesse ou uma paixão por algo que fazem e aprendem a fazê-lo melhor à medida que interagem regularmente. E na era da Internet, temos as Comunidades de Prática Virtuais (Correia, 2007).

Aqui relatamos a atuação da GestGov em sinergia com o Nelca, um hub digital e uma comunidade de prática que ilustram como superar obstáculos históricos e gerar impacto real na vida de quem atua na máquina governamental.

Um pregoeiro entrevistado em pesquisa acadêmica afirmou que o Nelca era a sua principal fonte de “informações pro dia a dia, pro trabalho” (Pancotto, 2017). Esse tipo de relato evidencia um espaço onde a dúvida é legítima, o erro vira aprendizado, e os servidores deixam de ser apenas executores para se tornarem coprodutores de soluções públicas. A experiência é, antes de tudo, sobre pessoas. Pessoas que compartilham, aprendem e constroem juntas.

O contexto é o de um setor público que, historicamente, opera em silos, com grande assimetria de informação. A GestGov e o Nelca surgem como solução para esse desafio, conectando hoje quase **10.000 membros** em um ecossistema de colaboração que já produziu mais de **36.000 postagens**, ultrapassando **13 milhões de visualizações**, fortalecendo uma cultura de inovação e eficiência.

1. Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE). MBA em Gestão de Projetos (FGV/ISAE). Engenheiro Eletrônico pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (AFCG-CGU). Professor e Palestrante sobre Governança Pública, Gestão de Segurança da Informação e Contratações de TIC.

2. Doutorando em Engenharia e Gestão pelo Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa. Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP (2014). Bacharel em Ciências da Computação pela UFMT (2002). Auditor da CGU desde 1998. Especialista em compras públicas, fraudes e gestão de riscos. Coordenador do NELCA, que congrega milhares de compradores públicos do Brasil. Três vezes ganhador do prêmio “Chico Ribeiro” de Qualidade do Gasto Público. Palestrante e instrutor. Publicou diversos livros na área de auditoria, riscos e compras públicas.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

A metodologia adotada para a criação deste ecossistema foi um processo de inovação ascendente (*bottom-up*), um modelo frequentemente destacado na literatura por sua resiliência e adequação às necessidades reais dos usuários (Borins, 1998).

A iniciativa partiu de um Auditor da CGU, que prospectou e implementou, em 2019, uma solução tecnológica para remover o gargalo que impedia a colaboração eficaz entre pares, por meio de uma parceria gratuita com a plataforma Discourse, que hospeda comunidades online do mundo inteiro.

A GestGov é um hub (concentrador) virtual de suporte a discussões de redes temáticas. Sua concepção oferece uma plataforma eficiente de comunicação digital que permite a organização e a disponibilização do conhecimento naturalmente produzido por essas redes. Esta caracterização posiciona a GestGov como um ecossistema para a geração, organização e disseminação de conhecimento especializado no âmbito governamental.

Essa iniciativa representa uma mudança significativa na forma como o conhecimento é gerido e compartilhado no governo. Observa-se um movimento de transição de repositórios estáticos de informação para plataformas dinâmicas, que promovem a interação contínua e a cocriação de soluções. Tal mudança detém o potencial de acelerar a curva de aprendizado organizacional, aprimorar a qualidade das políticas públicas e otimizar a tomada de decisão, ao transformar a comunicação informal, antes fragmentada, em um ativo de conhecimento estruturado e acessível, ecoando modelos clássicos da Gestão do Conhecimento, como o de Nonaka e Takeuchi (1997), que explicam como o conhecimento tácito (as dúvidas e experiências práticas dos servidores) é convertido em conhecimento explícito (as discussões e soluções documentadas na plataforma), gerando aprendizado organizacional.

A plataforma permite interação assíncrona, atribuição de selos, curadoria comunitária e estatísticas em tempo real. A Gestgov é plural, aberta, acessível, voltada para a diversidade e para o estímulo ao diálogo franco e transparente. A aspiração é ser “a Rede das redes”.

As articulações são predominantemente interinstitucionais, com servidores de todas as esferas e

poderes, atuando sem padrão hierárquico, com total transparência e acesso livre ao histórico de mensagens. A moderação estimula interações qualificadas, com foco em resolução de dúvidas, divulgação de modelos, interpretação normativa e sistematização de boas práticas.

A abrangência da GestGov é evidenciada pela diversidade de redes que hospeda. Entre elas, destacam-se o Nelca e a Rede GIRC (Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos). Além dessas redes formalmente constituídas, a plataforma também abriga fóruns temáticos dedicados a discussões específicas, como a Gestão de Pessoas e o Teletrabalho.

Dentro do ecossistema da GestGov, o Nelca se destaca pela intensidade de suas atividades, consolidando-se como uma referência para profissionais que atuam na complexa área de licitações e contratos.

O Nelca nasceu da iniciativa de outro Auditor da CGU, em 2009, hospedado num grupo de discussão do Google. Em 2019, a comunidade migrou para a GestGov, catalisando as sinergias das duas ideias inovadoras, oferecendo um espaço vital para a troca de experiências, o esclarecimento de dúvidas recorrentes, a interpretação de normativos e a disseminação de boas práticas. Pessoas aprendem e compartilham com pessoas, buscando melhoria da qualidade, da legalidade e da eficiência dos gastos públicos.

Para uma plataforma que se propõe a ser um hub de comunidades, contar com uma rede “âncora” de grande porte, com alta atividade e reputação consolidada, como o Nelca, é um fator crítico de sucesso. A vibração da comunidade Nelca, alimentada pela natureza intrinsecamente complexa e dinâmica das compras públicas – que gera um fluxo constante de questionamentos, debates e compartilhamento de soluções – valida a proposta de valor da GestGov. Outros potenciais usuários ou líderes de novas redes temáticas, ao observarem os resultados positivos e a efervescência do Nelca, sentem-se mais inclinados a aderir à plataforma, gerando um efeito de rede positivo e expandindo o alcance da colaboração qualificada no setor público.

A relação entre o Nelca e a GestGov transcende a de um simples usuário e uma plataforma; trata-se de uma simbiose estratégica onde ambos se fortalecem

mutuamente, gerando benefícios que se estendem a todo o setor público. A GestGov fornece a infraestrutura e as ferramentas, enquanto o Nelca infunde vitalidade e conteúdo relevante, demonstrando o potencial da colaboração em rede.

Para o Nelca, o ambiente estruturado potencializa suas atividades. As discussões são registradas, categorizadas e podem ser facilmente recuperadas. Isso transforma as interações cotidianas e a resolução de dúvidas pontuais em um valioso ativo de conhecimento institucional, acessível a um número maior de servidores. A plataforma amplia o alcance das discussões do Nelca, permitindo que um comprador público em uma localidade remota possa se beneficiar da experiência de colegas de grandes centros, e vice-versa. Por outro lado, a intensa atividade do Nelca, com seus debates frequentes e a busca constante por soluções para os desafios das compras públicas, confere à GestGov uma demonstração prática de sua utilidade e relevância, atraindo e mantendo usuários engajados.

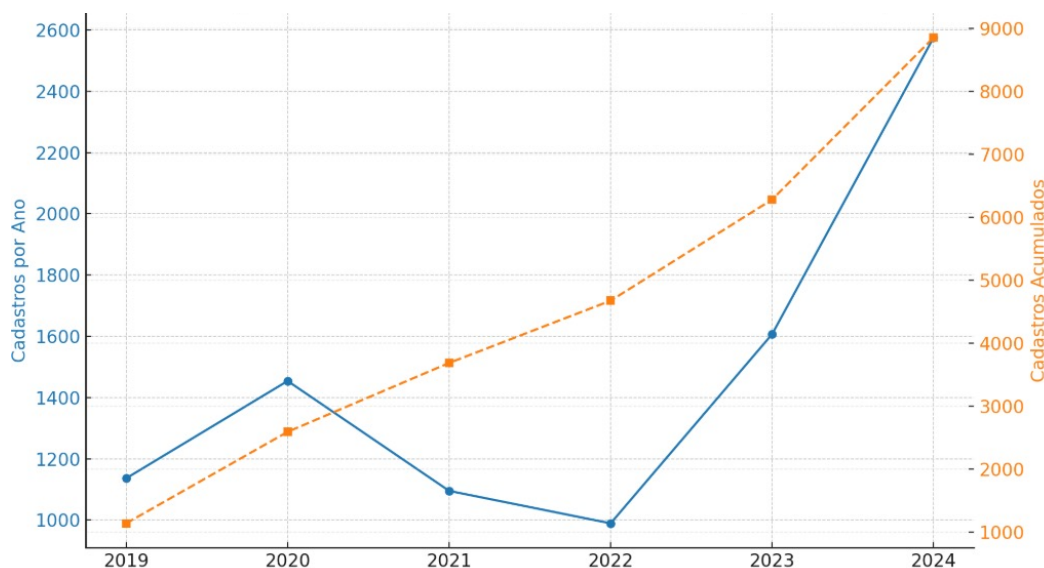
3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A relevância do Nelca e da plataforma GestGov pode ser aferida não apenas por sua estrutura e número de usuários, mas, principalmente, pela profundidade e pertinência das discussões que neles ocorrem. Tópicos complexos e de grande impacto para a administração pública são debatidos ativamente, gerando conhecimento prático e subsídios para aprimorar a gestão.

Em 2009, quando começou, o Nelca abrigava apenas 45 membros, se expandindo a uma taxa média de 60% ao ano, chegando a 4.000 usuários cadastrados e 11.500 tópicos até maio de 2019. Todo o repositório dessa primeira fase está disponível para livre acesso, desde o início da comunidade (<https://groups.google.com/g/nelca>).

Ao integrar a GestGov, o impacto do Nelca no ecossistema foi notável, evidenciado pelo engajamento crescente da comunidade, que pode ser ilustrado pelo número de novos membros cadastrados a cada ano, com forte incremento em 2024.

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DE CADASTROS NA GESTGOV (2019-2024)

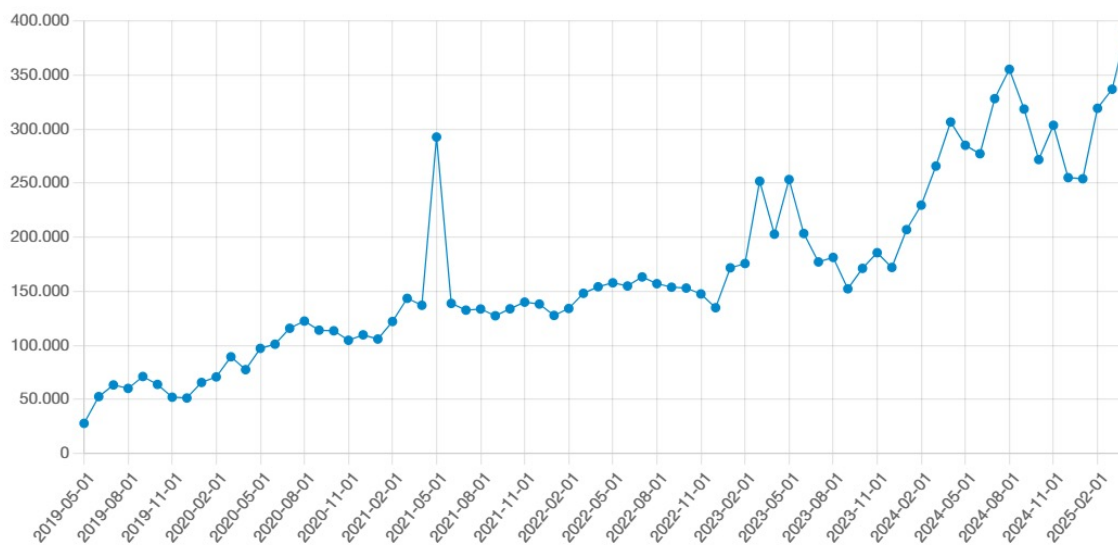


Fonte: elaboração própria, com dados da GestGov

Outra estatística vibrante é a quantidade de tópicos novos e total de postagens. A média anual tem se mantido em torno de 1.500 tópicos e próximo de 6.000 postagens. Cerca de 80% desse volume vem do Nelca.

O número de visualizações mensais na plataforma também demonstra uma trajetória ascendente, se aproximando de 400.000 visualizações em picos recentes, o que indica sua consolidação como uma fonte de conhecimento relevante e ativamente consultada por servidores públicos.

FIGURA 2: VISUALIZAÇÕES MENSAIS DA GESTGOV (MAIO/2019 A ABR/2025)



Fonte: elaboração própria, com dados da GestGov

É particularmente notável o pico abrupto de audiência em maio de 2021, chegando a 300.000 visualizações, quando foi lançada a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133).

Pelos números eloquentes, a GestGov e o Nelca são indutores de aperfeiçoamento do ambiente de gestão pública de modo geral e de compras de forma específica, não apenas pelo compartilhamento de informação, mas também pela influência que procuram exercer nas discussões técnicas e legislativas, defendendo pontos de vista relevantes.

Em 2013, o TCU avaliou a Governança em Aquisições e um dos aspectos mais precários era a “informação e conhecimento” na tomada de decisão em compras públicas, revelando fragilidade na troca de informações entre organizações, estímulo ao aprendizado, pesquisas ou projetos para melhoria dos processos de aquisição e acompanhamento da legislação, jurisprudência e orientações normativas (Acórdão 2622/2015-Plenário).

A dobradinha GestGov/Nelca representa diferencial expressivo nesse contexto, como mecanismo importante da governança e da gestão de riscos nas organizações públicas, por proporcionar acesso ágil e confiável para troca de experiências e conhecimento sobre licitações e contratos e outras temáticas relevantes.

As mensagens do grupo se referem a dúvidas e soluções em casos reais, difusão e discussão da legislação e jurisprudência correlatas, permitindo que todo o histórico fique disponível na Internet, para consulta a qualquer interessado, criando um repositório acumulado de conhecimento produzido pelos operadores da máquina governamental, apoiado em princípios de open-source e dados abertos, em consonância com as diretrizes de inovação aberta recomendadas pela OCDE (2023).

Exemplo ilustrativo dessa dinâmica são os tópicos mais visualizados da plataforma.

QUADRO 1 - TÓPICOS MAIS VISUALIZADOS DA GESTGOV (ATÉ AGOSTO DE 2025)

☰ Tópico		Respostas	Visualizações
TCU: sanear documento em licitação. A prevalência do fim sobre os meios		75	55,6k
Prova de licitante como contribuinte municipal do ramo compatível com o objeto contratual ■ pregão-eletrônico		1	32,8k
Como calcular o número de serventes em contratações de limpeza		62	30,8k

Fonte: GestGov

Somente os três primeiros tópicos do ranking já somam 120 mil visualizações, apontando para temas de grande interesse dos compradores públicos, como a superação do excesso de formalismo nas licitações, a busca por evidência apropriada em análises de habilitação de licitantes e cálculos de produtividade em serviços de limpeza.

Isso ajuda a explicar por que o Nelca compõe a trilha de aprendizagem sobre licitações e contratos mantida pela Escola Nacional de Administração Pública³. Mas a comunidade não serve apenas para o aprendizado, pode ser também fonte de influência para busca de alterações normativas que aperfeiçoem as compras públicas, como as propostas apresentadas em 2015 para a reforma da lei geral de licitações, algumas delas incorporadas, mais tarde, na atual Lei 14.133/2021 (Santos, 2015).

Além das discussões técnicas específicas, o ecossistema GestGov desempenha um papel relevante na promoção de valores fundamentais como a ética e a transparência.

As regras de conduta são emblemáticas desse compromisso, estipulando a comunicação com respeito, cordialidade, veracidade e voltada a interesses democráticos, de forma construtiva e colaborativa.

Embora o Nelca tenha um foco primordial nas compras, a cultura de colaboração, a transparência inerente às discussões abertas na plataforma e a busca constante por conformidade legal e eficiência, fomentadas em comunidades como esta, indiretamente reforçam os princípios éticos e de transparência em toda a administração.

A própria natureza dos debates nas comunidades está intrinsecamente ligada à legalidade, à probidade e à gestão responsável dos recursos pú-

blicos. Ao abrigar o Nelca e a Rede GIRC, a GestGov cria um ambiente onde esses valores podem se disseminar e se reforçar mutuamente, contribuindo para um serviço público mais íntegro.

3.1. Lições Aprendidas

Confirmou-se, na prática, que leva tempo para as pessoas mudarem e se engajarem em um projeto como esse. No início do Nelca, havia receio dos participantes em se manifestar, dar opinião, chamar atenção para eventuais problemas das suas unidades, julgando que seria exposição arriscada. Temia-se atrair para si os 'olhares dos órgãos de controle'. Ao longo do tempo e sobretudo com os resultados positivos percebidos pelo grupo, a resistência diminuiu e a comunidade ampliou e diversificou sua participação.

Para possibilitar essa evolução, foi necessário intenso esforço de liderança, materializado em respostas rápidas e efetivas às postagens, desenvolvendo senso de utilidade, confiança e credibilidade do grupo como espaço de gestão do conhecimento prático e aplicado na área de compras públicas, um espaço democrático, seguro e respeitoso, uma verdadeira comunidade de prática.

Essa credibilidade foi fundamental para alavancar a ideia da plataforma GestGov, que recebeu uma comunidade já consolidada, pronta para promover a adesão de novas redes.

3.2. Desdobramentos Esperados

A continuidade e ampliação da relevância da iniciativa GestGov/Nelca demandam atenção a desafios emergentes e oportunidades estratégicas.

3. <https://sites.google.com/enap.gov.br/trilha-de-contratacoes>

Entre os desafios implícitos nas discussões e na natureza dessas plataformas, pode-se destacar a necessidade de manter o engajamento e a qualidade das contribuições à medida que as redes crescem em número de participantes e volume de interações. A garantia de atualização constante frente às frequentes mudanças normativas é outro ponto crítico, como ilustrado pela percepção de que a curva de aprendizagem só se prolonga.

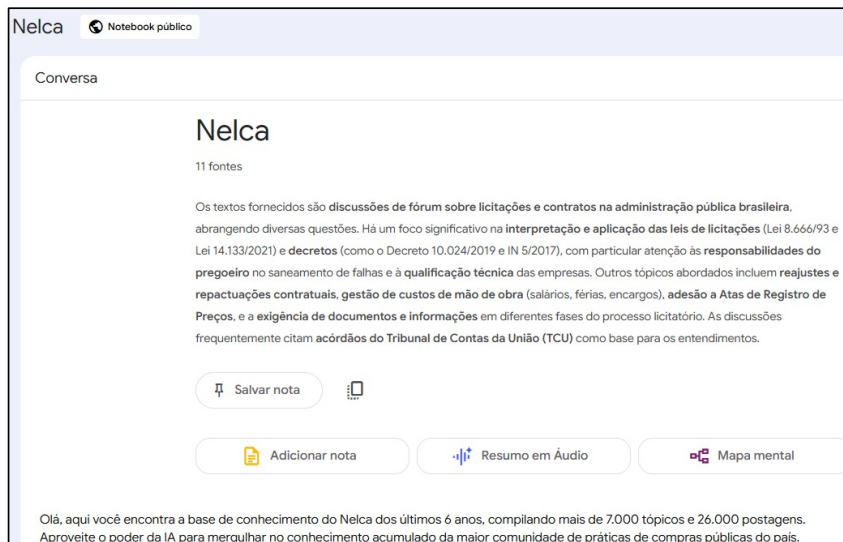
Superar a cultura do “sempre foi assim”, uma barreira comum a processos de mudança na administração pública, também se aplica à adoção e ao uso efetivo de novas ferramentas colaborativas e à implementação de práticas inovadoras discutidas nas redes.

Um desafio operacional importante reside em transformar o vasto conhecimento gerado nas discussões em formatos ainda mais acessíveis e práticos, como guias consolidados, seções de perguntas frequentes (FAQ) bem estruturadas e bases de conhecimento que transcendam o formato de fórum.

3.3. Próximos Passos

Olhando para as perspectivas futuras, o Nelca e a GestGov possuem um vasto potencial de evolução. A expansão do modelo para novas áreas temáticas dentro da gestão pública é um caminho natural, aproveitando a expertise adquirida. Uma maior integração com outros sistemas governamentais, onde pertinente e garantida a segurança da informação, poderia otimizar fluxos de trabalho e o acesso a dados relevantes. O uso de tecnologias emergentes, como inteligência artificial (IA), pode ser explorado para sumarizar longas discussões, identificar tendências de problemas ou soluções, ou facilitar a busca por respostas a questões já debatidas. Em 01/08/2025, foi disponibilizado o NelcaLM, que permite consulta e conversa dinâmica por IA generativa com o histórico da comunidade desde 2019⁴.

FIGURA 3: VISÃO GERAL DA FERRAMENTA DE IA GENERATIVA NELCALM



Fonte: NelcaLM

4. Vide tópico do Nelca: <gestgov.discourse.group/t/33293/6>; para acesso à ferramenta: <bit.ly/NelcaLM>

Fundamentalmente, há a oportunidade de fortalecer o papel da GestGov e de suas comunidades como fontes qualificadas de feedback para o aprimoramento de políticas públicas e normativos, criando um canal direto entre a prática dos servidores na ponta e os formuladores de políticas.

A consolidação e a expansão do modelo representado pela GestGov e pelo Nelca têm o potencial de ir além da simples troca de informações. Podem fomentar uma transformação cultural mais profunda na administração pública brasileira, orientando-a para uma atuação mais colaborativa, transparente e baseada em evidências. Ao normalizar a prática de compartilhar dúvidas, soluções e experiências em plataformas abertas (dentro dos limites da segurança da informação governamental), iniciativas como estas ajudam a quebrar silos organizacionais, reduzir a resistência a novas ideias e valorizar sistematicamente o conhecimento prático dos servidores. A longo prazo, isso pode levar a uma administração pública mais ágil, inovadora e responsiva às necessidades da sociedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

O investimento e o reconhecimento institucional das comunidades de prática têm o potencial de criar um ciclo virtuoso: maior participação qualificada leva a um maior volume de conhecimento compartilhado e a soluções inovadoras; isso, por sua vez, resulta em melhores práticas e em políticas públicas mais eficazes, o que reforça o valor da plataforma e das comunidades, atraindo ainda mais participação e colaboração.

O ecossistema GestGov e Nelca demonstram claramente esse potencial. A GestGov oferece o ambiente tecnológico que permite a interação assíncrona, a organização do conhecimento e a preservação da memória institucional. Por sua vez, o Nelca, com sua intensa atividade focada na complexa área de compras públicas, infunde vitalidade, conteúdo e validação à plataforma, funcionando como uma “rede âncora” que atrai novos usuários e comunidades, gerando um efeito de rede positivo. Essa dinâmica transformou a comunicação informal e fragmentada em um ativo de conhecimento estruturado e acessível, convertendo o conhecimento tácito dos servidores em conhecimento explícito que

alimenta o aprendizado organizacional contínuo, se expandindo, agora, para o universo da IA generativa.

Ao fomentar conhecimento tácito aplicável em política pública orientada por evidências, conectando inteligência coletiva à formulação normativa, com escalabilidade, baixo custo e replicabilidade, o modelo GestGov/Nelca pode se tornar uma referência em experiência promissora de inovação organizacional na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- BORINS, Sandford. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998.
- CORREIA, Marta Pereira Lemos. *Aprendizagem e Compartilhamento de Conhecimento em comunidades virtuais de prática: estudo de caso na comunidade virtual de desenvolvimento de software livre Debian-br-cdd*. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2007.
- DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam seu capital intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- LAVE, Jean; WENGER, Etienne. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- OCDE. *Innovative workplaces in the public sector*. Paris: OECD Publishing, 2023.
- PANCOTTO, Adriana. *Os saberes do Pregoeiro: um estudo à luz da noção de Knowing-in-Practice*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- SANTOS, Franklin Brasil. Reforma da lei de licitações: o que pensam os compradores públicos. *Revista Zênite ILC*, v. 22, n. 251, p. 33–38, jan., 2015.

Fortalecendo a governança de serviços nas ouvidorias: Avaliação de serviços públicos utilizando metodologia de experiência do usuário

Iara Azevedo Vitelli Viana¹, Naiara Pontes Diniz de Oliveira², Ariana Frances Carvalho de Souza³ e Rodrigo Lofrano Alves dos Santos⁴

Resumo: A governança de serviços públicos visa tornar a administração mais eficiente, transparente e centrada no cidadão. A Lei nº 13.460/2017 fortaleceu esse processo ao estabelecer normas para a participação e defesa dos usuários de serviços públicos, destacando as ouvidorias como canais essenciais de escuta ativa. Essas ouvidorias recebem manifestações dos cidadãos, permitindo identificar falhas e propor melhorias nos serviços públicos. Para aprimorar essa atuação, a Ouvidoria-Geral da União lançou a Mentoria do Programa MEUS, capacitando ouvidorias setoriais a utilizarem metodologias focadas na experiência do usuário, por meio do *Design Thinking*, resultando na identificação de diversas oportunidades de melhoria nos serviços analisados. Nessa primeira edição, participaram três serviços de três ministérios (MGI, MIDR e MDS). Ao final da mentoria, foram identificadas 117 oportunidades de melhorias para os serviços, das quais 14 foram priorizadas.

Palavras-chave: Avaliação de serviços públicos, experiência do usuário, *design thinking*.

1. INTRODUÇÃO

A governança de serviços públicos tem se consolidado como instrumento essencial para uma administração mais eficiente, transparente e centrada no cidadão. Em um cenário de crescente demanda por qualidade na prestação de serviços, torna-se imprescindível adotar mecanismos que fortaleçam a escuta ativa e a participação social. Nessa perspectiva, a governança de serviços busca alinhar a

gestão pública às necessidades dos usuários, promovendo transparência, accountability e monitoramento social (TCU, 2023).

No Brasil, um marco importante foi a Lei nº 13.460/2017, o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, que estabelece normas para a participação, proteção e defesa de direitos, reforçando a relação entre Estado e sociedade. Essa legislação atribuiu às ouvidorias papel central na governança, como canais de interlocução e recepção de mani-

1. Economista, doutora pela UFMG, com pesquisa nas áreas de avaliação de impactos de programas de educação e desenvolvimento social. Atuou como Analista Técnica de Políticas Sociais na Ouvidoria-geral da União com desenvolvimento de metodologias inovadoras de avaliação de serviços públicos.

2. Servidora pública federal. Engenheira Agrônoma de formação pela Universidade de Brasília, é também pós-graduada em Ouvidoria Pública, com atuação destacada nas áreas de transparência, acesso à informação, proteção de dados e escuta qualificada.

3. Servidora pública desde 2007. Analista de Políticas Sociais, formada em Direito/USP, pós-graduada em Direito Público e mestre em Governança e Desenvolvimento. Certificada em Estudos Afro-latino-americanos Alcare/Harvard. Facilitadora de grupos e processos participativos.

4. Da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2006. Mestre em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e graduado em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília, possui sólida trajetória em formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

feições dos cidadãos (reclamações, sugestões, denúncias, elogios e solicitações), que devem subsidiar melhorias em processos e políticas públicas (Brasil, 2017).

Ao receber e analisar tais manifestações, as ouvidorias tornam-se espaços estratégicos para identificar dificuldades na prestação dos serviços e propor soluções. Assim, cumprem a função de intermediar o cidadão e o Estado, contribuindo para maior efetividade e transparência. Contudo, muitos órgãos ainda enfrentam desafios quanto à capacitação técnica e à adoção de práticas adequadas para fortalecer essa atuação.

Nesse contexto, a Ouvidoria-Geral da União (OGU), enquanto órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), implementou em 2024 a Mentoria de Ouvidorias do Programa MEUS – Melhorando a Experiência de Usuários de Serviços Públicos. A iniciativa busca qualificar tecnicamente as ouvidorias, apoiando-as na aplicação de metodologia estruturada de avaliação e melhoria de serviços, com foco na jornada e nas percepções dos usuários.

A primeira edição, realizada entre setembro e novembro de 2024, contou com três ministérios e resultou em 117 oportunidades de melhoria, das quais 14 foram priorizadas. Essa experiência evidencia o compromisso da OGU em disseminar boas práticas e promover uma rede colaborativa orientada para o aprimoramento dos serviços públicos.

A governança pública, nesse sentido, deve ser compreendida como capacidade de articular atores, processos e instrumentos em torno de objetivos coletivos. O termo “governança”, derivado do grego “direção”, remete à condução estratégica de organizações e sociedades rumo a metas estabelecidas (Peters, 2013). O Decreto nº 9.203/2017 reforça esse entendimento ao defini-la como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à condução de políticas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

Assim, a governança de serviços públicos não se restringe à gestão de recursos, mas envolve colocar o cidadão no centro das decisões, fortalecendo a confiança social no Estado e garantindo maior efetividade, acessibilidade e equidade. Trata-se, portanto, de um compromisso com a melhoria contínua, a qualidade democrática e a geração de valor público.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

A Mentoria de Ouvidorias do Programa MEUS (Melhorando a Experiência de Usuários de Serviços Públicos) é um processo de facilitação que busca fortalecer a atuação das ouvidorias na melhoria de serviços públicos por meio da escuta ativa e qualificada. O modelo combina suporte técnico e metodológico para que as equipes atuem de forma estratégica, utilizando dados, evidências e a perspectiva do cidadão como base para propor mudanças.

A iniciativa ocorre por meio de oficinas práticas, estruturadas a partir do *Design Thinking*, voltadas à análise da experiência do usuário. Nos primeiros encontros são definidas as bases para a pesquisa de campo, conduzida com metodologia qualitativa; posteriormente, realizam-se análise de dados, identificação de oportunidades e proposição de melhorias.

O processo valoriza a articulação entre ouvidorias e áreas técnicas: enquanto as primeiras concentram informações sobre as percepções dos usuários, as segundas detêm conhecimento operacional e normativo. A cooperação entre esses atores permite diagnósticos mais abrangentes e soluções viáveis.

2.1 Projeto-piloto

A metodologia foi inicialmente testada em um projeto-piloto (jan.–mar./2024), desenvolvido em parceria com consultoria especializada e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). O objetivo foi adaptar o *Design Thinking* à realidade dos serviços públicos, aplicando-o ao Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). O piloto resultou em 11 oportunidades de melhoria, várias já implementadas, além da consolidação da metodologia que viria a orientar a Mentoria.

2.2 Experiência do usuário (ux)

A abordagem de experiência do usuário (UX) busca compreender necessidades, expectativas e comportamentos dos cidadãos em relação aos serviços. Inclui etapas como criação de personas, mapeamento da jornada do usuário, prototipagem e testes (Norman, 2002). Essa perspectiva amplia a análise da usabilidade e considera também fatores emocionais e contextuais que influenciam a interação.

2.3 Pesquisa qualitativa

A UX foi combinada com metodologias qualitativas, especialmente entrevistas em profundidade, que permitem captar percepções e desafios vivenciados pelos usuários. Na mentoria, foram realizadas:

- 20 entrevistas (presenciais e online) no serviço do MIDR (Operação Carro-Pipa Federal – OCP);
- 10 entrevistas com entidades beneficentes sobre a certificação do MDS;
- 10 entrevistas online com usuários do serviço de alteração cadastral da SPU (MGI).

Esses dados orientaram a análise de gargalos e a proposição de melhorias.

Segundo Metello (2023), em pesquisas qualitativas 10 a 15 entrevistas são suficientes para alcançar a saturação de dados, ou seja, o ponto em que as falas dos participantes começam a se repetir, sem acrescentar novas informações relevantes. Esse intervalo garante diversidade de perspectivas com viabilidade prática, permitindo identificar padrões, dores e oportunidades de melhoria sem comprometer a profundidade da análise.

2.4 Design Thinking

O *Design Thinking*, centrado na empatia, colaboração e experimentação, envolve etapas iterativas de imersão, análise/síntese, ideação, prototipagem e validação. Na mentoria, foram aplicadas as três primeiras fases — imersão, análise/síntese e ideação — com vistas a capacitar as ouvidorias a elaborarem, junto às áreas técnicas, planos de melhoria. A implementação fica a cargo dos órgãos responsáveis, com acompanhamento das ouvidorias e da OGU.

2.5 Oficinas práticas

A 1ª edição da Mentoria foi organizada em 8 oficinas (2h cada), realizadas no *Microsoft Teams*, com apoio da plataforma colaborativa *Miro*. As oficinas abrangeram desde a introdução, mapeamento de atores e entrevistas de campo até a análise, jornada do usuário, priorização de oportunidades e encerramento. As atividades práticas foram baseadas na Caixa de Ferramentas de Rizardi & Vicente (ENAP, 2021).

2.6 Formação de multiplicadores

Além de avaliar serviços, a mentoria buscou capacitar as ouvidorias setoriais como multiplicadoras da metodologia. Para isso, foram realizadas reuniões preparatórias, nas quais essas unidades participaram da concepção e execução das oficinas. Essa estratégia ampliou a apropriação da metodologia, fortaleceu o protagonismo institucional e promoveu maior autonomia para replicação em diferentes órgãos.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

a) MIDR: “Solicitar a distribuição emergencial de água potável, por meio da Operação Carro-Pipa Federal (OCP)”

O Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) participou da mentoria com o serviço “Solicitar a distribuição emergencial de água potável, por meio da Operação Carro-Pipa Federal (OCP)”. A OCP é uma ação emergencial coordenada pelo MIDR e pelo Exército, com o objetivo de complementar a distribuição de água potável para as populações atingidas por seca ou estiagem, no semiárido nordestino. De 2023 a 2024, mais de 500 municípios foram atendidos, proporcionando acesso à água potável mensalmente para mais de 1,5 milhão de pessoas. São abastecidas 48.586 cisternas, que funcionam como ponto de abastecimento para residências localizadas a até 500 metros de distância. O fornecimento de água visa atender as necessidades básicas de uma família (dessedentação e cocção de alimentos), fixado em 20 litros/dia/pessoa.

A equipe desenvolveu o Mapa de Atores do Serviço, identificando como público-alvo do serviço a população do semiárido nordestino e norte do Espírito Santo e Minas Gerais⁵. Em seguida elaborou as Certezas, Suposições e Dúvidas sobre o serviço (Tabela 2).

5. No decorrer das atividades foi identificado que a equipe identificou o público-alvo da política, ao invés do público-alvo do serviço – que seriam as Defesas-Civis dos municípios. Logo que foi identificado tal erro de concepção, os ajustes foram feitos para correta aplicação da metodologia.

TABELA 2 - MATRIZ CSD ELABORADO PELA EQUIPE DO MIDR SOBRE O SERVIÇO “SOLICITAR A DISTRIBUIÇÃO EMERGENCIAL DE ÁGUA POTÁVEL, POR MEIO DA OPERAÇÃO CARRO-PIPA FEDERAL (OCP)”

CERTEZAS	SUPOSIÇÕES	DÚVIDAS
Ação complementar e emergencial para distribuição de água	Há pessoas que não são atendidas	A fiscalização da distribuição é adequada?
Atendimento voltado para áreas rurais do semiárido	O processo é demorado e burocrático	Existe monitoramento dos caminhões?
A SEDEC envia o pedido aprovado para o Exército	O fornecimento é intempestivo	O serviço pode ser prestado preventivamente?
Fornecimento depende de reconhecimento federal de emergência/calamidade	Nem toda demanda é atendida	Todas as pessoas que precisam são atendidas?
A OCP não substitui abastecimento adequado de água	Há falta de fiscalização e planejamento	A quantidade fornecida é suficiente?
Estados ou prefeituras devem pedir inclusão via S2ID	Existe interesse de terceiros em manter vulnerabilidade	O público-alvo tem acesso à internet, telefone, e-mail?
Cada caminhão percorre em média 1.700 km/mês	Os usuários não sabem a quem recorrer	Os pipeiros são capacitados?
1,4 milhões de pessoas atendidas por mês	Há beneficiamento político por prefeituras?	Os pipeiros são autônomos ou empregados?
Quase 400 municípios atendidos/mês	A quantidade de pipeiros é insuficiente	Existe divulgação do serviço para a população?
78 manifestações recebidas desde 2023 (47 denúncias)	O usuário pode não ter onde armazenar a água	Existe um projeto de emancipação para os municípios dependentes da OCP?
306 requerimentos via S2ID (2023-2024)	Os usuários precisam carregar a água até suas casas	Como é feito o abastecimento fora do contexto emergencial?
A inclusão na OCP pode levar até 90 dias		Como é o uso dos dados para políticas públicas de abastecimento?
Municípios inseridos por +6 meses devem apresentar projetos de solução		O caminhão-pipa consegue chegar a todos os locais necessários?
O serviço pode ser suspenso por falta de laudo, chuvas, etc.		Há municípios com direito que não são atendidos?
A OCP é continuada para parte dos municípios		

Fonte: Elaboração dos autores com base no trabalho das equipes na Mentoria de Ouvidorias

A equipe, então, desenvolveu o instrumento de coleta e realizou entrevistas presenciais com 5 beneficiários direto da OCP (população) e 3 pipeiros (motoristas dos caminhões-pipa). Ainda, realizou de forma presencial e *online*, entrevistas com 3 servidores militares do Exército Brasileiro e 9 servidores de Defesas Cíveis Municipais e Estaduais.

A partir da análise dos dados das entrevistas realizadas, percebeu-se a grande importância da política OCP para a provisão de meios básicos de dignidade de vida para a população abarcada. Para os envolvidos na operação foram identificados diversos gargalos, i) para os pipeiros, a dificuldade de manutenção financeira para abastecimento e manutenção do caminhão, a condição das estradas de terra na época de chuva e a dificuldade em lidar com a ausência de data fixa para pagamentos; ii) para o Exército, o pouco envolvimento dos estados no processo e a ausência de articulação entre prefeituras; e iii) para a Defesa Civil dos estados, a necessidade de renovar o decreto de reconhecimento a cada 6 meses, a necessidade das prefeituras complementarem a água fornecida, que não é suficiente para as necessidades básicas, a interrupção do fornecimento quando chove e a não disposição de caminhões-pipa pelos municípios para ter maior controle sobre o fornecimento de água para a população.

A equipe optou pela construção de quatro personas⁶: população beneficiária, pipeiros, Exército Brasileiro e Defesa Civil Municipal. Na etapa da jornada do usuário, foram identificadas 76 oportunidades de melhorias ainda não realizadas, das quais 6 foram priorizadas para implementação ao longo do ano de 2025: modernização de normativos; formalização da necessidade de políticas públicas

aos órgãos responsáveis, quando identificados pedidos reiterados pelo serviço; inclusão dos planos de melhoria da OCP e de acompanhamento das políticas de segurança hídrica e saneamento básico para os municípios atendidos, no Balanço Radar e no Comitê Estratégico de Governança; melhoria da transparência, abrangendo todas as ações que envolvem o serviço; criação de Grupo de Trabalho interministerial para a integração com outras políticas públicas; e estudar afixar cartazes com informações relevantes, orientações e canais de atendimento nas prefeituras e pontos de entrega.

b) MDS: “Certificar-se como Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)”

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome participou da Mentoria com o serviço “Certificar-se como Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)”. A certificação CEBAS é um dos documentos exigidos pela Receita Federal, para que a entidade sem fins lucrativos usufrua da imunidade de contribuições à seguridade social. Ainda, dá acesso à imunidade às organizações da sociedade civil que atuam na área de assistência social. Além dos benefícios mais conhecidos, é importante destacar que essa certificação pode trazer vantagens adicionais, variando de acordo com os regulamentos específicos de cada município ou estado.

A equipe desenvolveu o Mapa de Atores do Serviço, identificando como público-alvo do serviço a Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que presta serviço de assistência social. Em seguida elaborou as Certezas, Suposições e Dúvidas sobre o serviço (Tabela 3).

6. É indicado, na metodologia, que sejam construídas até duas personas, para que o trabalho possa ser factível e realizável no tempo disponível para as oficinas.

TABELA 3 - MATRIZ CSD ELABORADO PELA EQUIPE DO MDS SOBRE O SERVIÇO “CERTIFICAR-SE COMO ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS)”

CERTEZAS	SUPOSIÇÕES	DÚVIDAS
Documentação necessária para solicitação de certificação	Acho que a análise das manifestações poderia ser mais rápida se os dados estivessem mais estruturados	Quais os procedimentos necessários para abertura de solicitação de certificação?
Campos do formulário não estão claros para preenchimento	Acho que a priorização para análise pode depender do histórico do solicitante	Quais os procedimentos de análise dos documentos da manifestação?
Organização do sistema não é intuitiva para quem acessa	Acho que existe uma fila de priorização para a análise	No caso de indeferimento, tem como solicitar uma nova oportunidade?
Quantidade de etapas para solicitar análise é grande	Acho que há diferenças entre os órgãos quanto à forma de análise das manifestações	Quais os prazos para análise da solicitação de certificação?
Informações fornecidas ao solicitante são genéricas	Acho que os órgãos que já participaram de projetos similares têm mais facilidade com o processo	Como posso acompanhar minha solicitação? Existe uma central de atendimento específica para processos CSD?
Dificuldade em encontrar o serviço de solicitação de certificação	Acho que a fila é organizada por ordem de chegada, exceto casos urgentes	Quantas vezes posso solicitar?
Dificuldade em acompanhar o andamento do processo	Acho que há algum tipo de notificação automática sobre o status do processo CSD	Existe priorização da análise processual?
Erros sistêmicos (conta gov)		O que é um processo elegível?

Fonte: Elaboração dos autores com base no trabalho das equipes na Mentoria de Ouvidorias

A equipe, então, desenvolveu o instrumento de coleta e realizou entrevistas presenciais e online com 10 representantes de entidades beneficentes de assistência social. A partir da análise dos dados das entrevistas realizadas, foi identificado que as entidades de maior porte, e com maior disponibilidade de recursos, possuem menor dificuldade no processo de solicitação da certificação – especialmente por possuírem setores administrativos. Já as entidades menores, possuem maior dificuldade, podendo se voltar a contratação de serviços externos para auxílio na solicitação.

A partir da construção das personas e da jornada do usuário, foram identificadas 26 oportunidades, das quais 5 foram priorizadas para implementação ao longo do ano de 2025: atualização da plataforma CEBAS de acordo com a nova legislação; acompanhamento contínuo da alteração de linguagem de comunicação com o usuário do serviço; atualização e qualificação das informações no site do MDS; elaboração de divulgação do repositório com legislação e modelos referentes aos documentos exigidos; elaboração de cartilha com informações sobre o CEBAS.

c) MGI: “Solicitar alteração do titular responsável pelo imóvel no cadastro da SPU”

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) participou da mentoria com o serviço “Solicitar alteração do titular responsável pelo imóvel no cadastro da SPU”. O serviço é um procedimento necessário para atualizar, junto à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o nome do novo titular de um imóvel da União após sua transferência. Essa atualização é obrigatória para regularizar a situação cadastral do imóvel e evitar penalidades, como multas por atraso na comunicação da transferência.

A equipe desenvolveu o Mapa de Atores do Serviço, identificando como público-alvo do serviço o usuário que possui imóvel da união no regime da ocupação ou foro. Em seguida elaborou as Certezas, Suposições e Dúvidas sobre o serviço (Tabela 4).

TABELA 4: MATRIZ CSD ELABORADO PELA EQUIPE DO MGI SOBRE O SERVIÇO “SOLICITAR ALTERAÇÃO DO TITULAR RESPONSÁVEL PELO IMÓVEL NO CADASTRO DA SPU”

CERTEZAS	SUPOSIÇÕES	DÚVIDAS
O usuário considera o serviço difícil e não entende o andamento do processo	Eu acho que o usuário não conhece por completo o fluxo	Quais são os principais motivos de indeferimento nas análises de transferência da SPU?
O serviço está mal estruturado para o cidadão	Eu acho que os usuários não sabem os documentos corretos para diferentes situações	Como podemos melhorar a linguagem da Carta de Serviços da SPU para facilitar o entendimento do cidadão?
O usuário do serviço é insatisfeito com os ritos	As informações não são claras para os usuários	Como a SPU define a prioridade de atendimento dos processos de transferência?
Insatisfação	Eu acho que o usuário não entende as informações da Carta de Serviços	Como tornar mais simples o processo de transferência e reduzir a burocracia?
Lentidão da SPU gera sensação de abandono e desesperança no usuário	Desconhecimento sobre o serviço	Os usuários conseguem entender as orientações da Carta de Serviços?
Processo complexo	Eu acho que o usuário não tem clareza dos prazos de análise	Há diferenças de atendimento entre regiões do país?
Processo moroso nas SPUs	Eu acho que os usuários não conhecem os canais de atendimento disponíveis	Quais os principais gargalos da análise de processos?
Dificuldade no trato com cartórios	Eu acho que o problema está mais na demora da SPU do que nos cartórios	Quanto tempo demora a SPU para analisar um pedido de transferência?
Falta de conhecimento do usuário	Eu acho que o termo de parceria compartilhada com os cartórios poderia melhorar a transferência	As mudanças no normativo vão melhorar a experiência do usuário?
Normas burocráticas		Como integrar com cartórios?
Insatisfação do usuário		Se o usuário conhece o serviço
		Como acompanhar o processo

Fonte: Elaboração dos autores com base no trabalho das equipes na Mentoria de Ouvidorias

A equipe, então, desenvolveu o instrumento de coleta e realizou 10 entrevistas *online* com pessoas físicas e jurídicas usuárias do serviço. A partir da análise dos dados das entrevistas realizadas, percebeu-se que o usuário pessoa física possui dificuldade de comunicação com a gestão do serviço e em dificuldade de saber em qual estágio está o processo atualmente. Já o usuário pessoa jurídica, possui maiores informações sobre o funcionamento do serviço e menores dificuldades, mas reclama do atraso em determinadas etapas do processo.

A partir da construção das personas e da jornada do usuário, foram identificadas 15 oportunidades de melhorias para o serviço, das quais 3 foram priorizadas para implementação ao longo do ano de 2025: melhorar informações do site incluindo passo a passo com links e com tempo de duração; treinamento/capacitação de atendentes, analistas e técnicos para conhecerem todas as etapas do serviço e darem informações mais consistentes – capacitação

semestral; e atualizar dados cadastrais a partir dos dados da DOITU – Declaração das Operações Imobiliárias em Terrenos da União.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

O texto apresenta um relato técnico sobre a primeira edição da Mentoria de Ouvidorias do Programa MEUS, evidenciando o potencial transformador da escuta qualificada e do uso de metodologias centradas no usuário na avaliação de serviços públicos. A experiência descrita reforça o papel das ouvidorias não apenas como canais de recepção de manifestações, mas como atores estratégicos na governança de serviços, capazes de articular com áreas técnicas e propor melhorias concretas baseadas em evidências.

Um dos principais méritos do projeto está na articulação entre teoria e prática, combinando referenciais de governança pública, metodologias de

design centrado no usuário e técnicas de pesquisa qualitativa. Ao adotar o *Design Thinking* como base para estruturação da escuta e identificação de oportunidades de melhoria, a mentoria inova ao trazer ferramentas usualmente aplicadas no setor privado para o contexto da administração pública, com foco em empatia, colaboração e experimentação.

Cabe ressaltar que a partir da identificação das oportunidades de melhoria nas práticas institucionais, foi elaborado um plano de trabalho detalhado, com prazos definidos para a execução das ações propostas. Esse planejamento tem como objetivo organizar e direcionar os esforços das equipes envolvidas, garantindo maior efetividade na implementação das mudanças sugeridas. A definição de prazos também permite o monitoramento contínuo do progresso e a correção de eventuais desvios ao longo do processo.

O acompanhamento da execução desse plano está sendo realizado por meio da comunidade InovaGov, vinculada ao Programa MEUS. Essa comunidade tem se mostrado um espaço estratégico de articulação e troca de experiências entre as ouvidorias e as áreas técnicas dos órgãos envolvidos. Nela, os participantes podem compartilhar tanto os desafios enfrentados quanto as facilidades encontradas na implementação das oportunidades, fortalecendo a colaboração entre os diferentes atores e promovendo o aprendizado coletivo.

Além da interação contínua na comunidade, também são realizados encontros trimestrais que têm como foco o acompanhamento das ações e o estímulo ao engajamento dos participantes. Esses encontros funcionam como momentos de alinhamento, incentivo à participação ativa e reforço do compromisso com a inovação nas políticas e serviços públicos. Por meio dessa abordagem integrada, busca-se assegurar a continuidade e a efetividade das iniciativas propostas, com foco em resultados concretos e sustentáveis.

A formação de multiplicadores também se destaca como elemento central para a sustentabilidade da iniciativa. Ao envolver diretamente os participantes na estruturação das oficinas e nas etapas metodológicas, o projeto fomenta o protagonismo institucional e o fortalecimento das capacidades locais, criando condições para a replicabilidade do modelo em diferentes contextos e serviços.

Por fim, o relato aponta, a seguir, lições importantes para aprimoramentos futuros, como ajustes no tempo das oficinas, necessidade de capacitação em ferramentas digitais e maior clareza na definição de escopo e público-alvo dos serviços. Esses aprendizados demonstram a maturidade do projeto e o compromisso com a melhoria contínua, reafirmando o papel da Ouvidoria-Geral da União como promotora de inovação, diálogo e efetividade na prestação dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? Revista do TCU. Mai/Ago 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 09 de janeiro de 2025.
- TCU – Tribunal de Contas da União. Governança Pública. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 09 de janeiro de 2025.
- BRASIL, 2017. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.
- BRASIL, 2018. Guia da Política de Governança Pública. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica#:~:text=Assim%2C%20de%20forma%20mais%20objetiva,alinhados%20aos%20interesses%20da%20sociedade>. Acesso em: 29 de agosto de 2023.
- NORMAN, D. A. (2002). *The Design of Everyday Things*. Basic Books.
- METELLO, Daniela Gomes. *Design etnográfico em políticas públicas*. Brasília: Enap, 2023.
- RIZARDI, Bruno; Vicente, Tomaz. Design ágil para inovação social e desenvolvimento. ENAP, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5647>

Programa “UM POR TODOS E TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA”: Inovação tecnológica para universalização do acesso à educação cidadã

Audria Cristina Coelho Constantin¹

Resumo: Este relato técnico descreve a experiência inovadora do Programa UM POR TODOS E TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA (UPT) da Controladoria-Geral da União (CGU), com ênfase na utilização de tecnologias digitais para adaptação do conteúdo ao formato digital visando a universalização do acesso à educação em ética e cidadania para estudantes do Ensino Fundamental. Historicamente restrito ao formato impresso, o Programa enfrentava limitações significativas de alcance e escalabilidade. A inovação tecnológica emergiu como uma possível solução estratégica para superar essas barreiras, permitindo a expansão do impacto do Programa para um número maior de escolas e estudantes em todo o território nacional. Este relato detalha os desafios associados à transição e à expansão dos recursos educacionais, a metodologia de *design* instrucional aplicada na concepção e implementação do formato digital, bem como os resultados iniciais e os impactos observados a partir da implantação da modalidade digital tanto no formato *online* quanto *offline*. A experiência do UPT demonstra de forma concreta como a inovação no setor público pode mitigar restrições geográficas e operacionais, consolidando boas práticas para o serviço público e servindo de inspiração para o desenvolvimento de novas soluções voltadas ao fomento da cidadania e da integridade.

Palavras-chave: Inovação, tecnologia na educação, ética e cidadania, programa UPT, CGU, ensino a distância.

1. Auditora Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União desde 2008. Especialista em Inovação e Tecnologias na Educação pela ENAP. Tutora e curadora em cursos de formação de Auditores Federais de Finanças e Controle. Possui especializações em Gestão e Controladoria Governamental, Administração Tributária e Saúde Pública, e graduação em Odontologia pela Universidade Federal do Paraná. Atuou na Unidade Regional CGU-MT e na Secretaria Federal de Controle, realizando e coordenando trabalhos de auditoria e fiscalização na área de saúde. Por 10 anos desempenhou a gestão do Programa de Educação Cidadã da CGU, concebendo e desenvolvendo projetos e recursos educacionais voltados a estudantes do Ensino Básico. Atualmente, exerce atividade na Ouvidoria-Geral da União, na área de capacitação em ouvidorias.

1. INTRODUÇÃO

O cenário da educação brasileira, apesar de avanços significativos na universalização do acesso à educação formal, ainda apresenta lacunas significativas na formação integral dos cidadãos, especialmente no que se refere aos temas relacionados à construção da cidadania, como ética, cidadania, integridade, participação e controle social e outros.

A limitada participação efetiva dos cidadãos no exercício de seus direitos e deveres, bem como na fiscalização da administração pública e dos recursos arrecadados pelo Estado, acarreta custos sociais e econômicos elevados ao país, sublinhando a urgência de iniciativas que promovam a conscientização cívica desde as etapas iniciais da formação educacional.

É nesse contexto que o Programa UPT, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com o Instituto Mauricio de Sousa (IMS), se posiciona como uma estratégia fundamental para fomentar uma cultura de ética, cidadania e responsabilidade pública entre os estudantes do Ensino Fundamental. Concebido com o propósito de capacitar crianças e adolescentes a exercerem a cidadania de forma consciente e crítica e a praticarem valores éticos no seu cotidiano (ZENAIDE, 2003), o UPT tradicionalmente era aplicado envolvendo a distribuição de materiais didáticos impressos pelas Unidades Regionais da CGU em todo o país.

Embora eficaz em seu escopo local e regional, esse modelo apresentava inerentes limitações geográficas e logísticas, restringindo o alcance do Programa a um número limitado de escolas e municípios. A dependência de deslocamento de equipes, os elevados custos financeiros e a logística de impressão e distribuição de materiais configuravam barreiras significativas à expansão em larga escala, sobretudo em municípios do interior do país.

Com o avanço das tecnologias digitais e a crescente demanda por soluções inovadoras e adaptáveis no serviço público, o UPT enfrentou o desafio estratégico de universalizar o acesso ao Programa, mantendo sua qualidade pedagógica e o engajamento dos participantes, superando as restrições do modelo presencial. Esse desafio motivou a equipe técnica a explorar a inovação tecnológica como pilar central na transformação do Programa, visando

tornar a educação cidadã acessível a estudantes de todo o Brasil, independentemente de sua localização geográfica.

Figura 1: Logo do Programa UPT



Fonte: Portal de Educação Cidadã – Controladoria-Geral da União.
Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/>.

Acesso em: 20 jun. 2025.

A expansão para um ambiente digital não apenas buscou resolver as limitações existentes, mas também potencializar o impacto do UPT, tornando-o uma referência em educação para a cidadania no país.

1.1 Objetivos

Os objetivos centrais desta iniciativa foram:

- Expandir o alcance do Programa para um número significativamente maior de escolas e estudantes em nível nacional;
- Democratizar o acesso a conteúdo pedagógico de alta qualidade sobre ética, integridade e cidadania, tornando-os disponíveis a qualquer tempo e lugar por meio do acesso a Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) aplicadas à educação (ALMEIDA, 2020);
- Otimizar a alocação de recursos públicos e a eficiência operacional na execução do Programa, reduzindo custos logísticos e de pessoal.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

A inovação no Programa UPT foi estruturada a partir de uma abordagem metodológica de design instrucional (BATES, 2017), combinada à seleção e implementação de ferramentas tecnológicas para aplicação nos formatos *online* - por meio de plataformas de Ensino a Distância (EaD) - e *offline* - por meio de aplicativos para computadores e dispo-

sitivos móveis. A adaptação do formato impresso para o digital não se limitou à simples digitalização de conteúdo, constituindo um processo de reengenharia pedagógica e tecnológica, voltado à garantia da eficácia do aprendizado e à replicabilidade em larga escala. A metodologia de *design* instrucional adotada fundamentou-se em princípios que priorizam a experiência do usuário (estudantes e educadores) incorporando metodologias ativas (MORAN, 2017) e garantindo a adaptabilidade do conteúdo ao ambiente digital. O processo envolveu as seguintes etapas principais:

2.1 Análise de Necessidades

Foi realizado um levantamento das características do público-alvo - estudantes do Ensino Fundamental, considerando suas diferentes faixas etárias e níveis de letramento digital, e dos educadores com variados níveis de familiaridade tecnológica, assim como das demandas pedagógicas do conteúdo original do UPT. Esta etapa permitiu identificar lacunas do modelo presencial e oportunidades oferecidas pelo ambiente digital.

2.2 Desenho Pedagógico

Nesta fase, os objetivos de aprendizagem foram revisados e adaptados para o formato digital. Priorizaram-se percursos formativos que estimulassem a participação ativa do estudante, a reflexão crítica e a aplicação prática dos conceitos de ética e cidadania, tanto no ambiente escolar quanto familiar. Foram incorporados elementos de gamificação e múltiplas atividades lúdicas e interativas, visando manter o engajamento do público-alvo.

2.3 Desenvolvimento de Conteúdo

O material didático original do Programa UPT foi reformulado e adaptado para formatos digitais, com produção de recursos educacionais inovadores e narrativas divertidas, contando com o apoio das personagens da Turma da Mônica para facilitar a compreensão de conceitos complexos e captar a atenção do público-alvo. Entre os principais recursos desenvolvidos destacam-se:

- Infográficos interativos: Permitem a visualização clara e acessível de dados, processos e conceitos.

- Atividades interativas e quizzes: Servem para aferir o aprendizado e reforçar os conceitos trabalhados.
- Textos adaptados: Enriquecem a experiência de aprendizagem com conteúdo em linguagem simples e direta, incorporando recursos de multimídia.
- Material de apoio para educadores: Orientam com guias, planos de aula e recursos de mediação do conteúdo, incluindo curso completo em EaD disponível na plataforma AVAMEC, com suporte para a condução de atividades tanto em contexto presencial quanto remoto.

2.4 Implementação da Solução

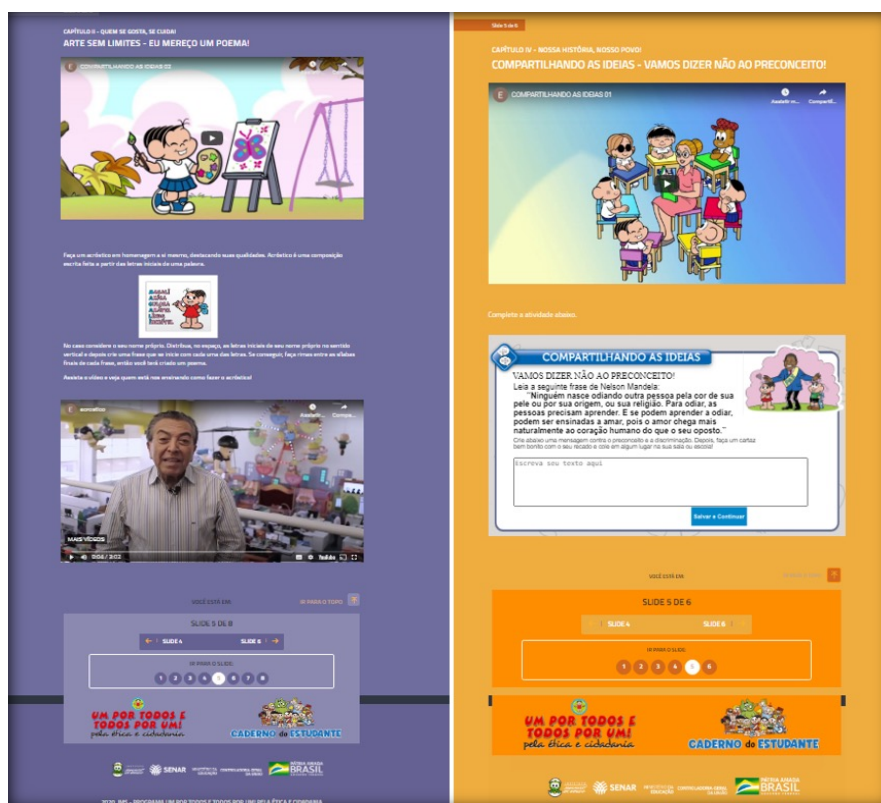
O desenvolvimento e a implementação do formato digital do Programa UPT foram conduzidos por meio de parcerias estratégicas, com o Instituto Maurício de Sousa (IMS) responsável pelo desenvolvimento da tecnologia e validação junto à equipe técnica do Programa. Inicialmente, foi realizada uma aplicação piloto em escolas selecionadas nacionalmente, permitindo ajustes antes da disponibilização ampla do formato digital para todas as instituições interessadas.

O formato *online* foi operacionalizado por meio de articulação com o MEC, utilizando a plataforma de Ensino a Distância AVAMEC, previamente estruturada, robusta e compatível com os requisitos de acessibilidade e escalabilidade do Programa. A plataforma possibilita o acesso simultâneo de grande número de usuários, hospeda todos os recursos educacionais do Programa e oferece sistema de registro, autenticação e gestão de usuários.

O formato *offline* foi desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Goiás, por meio de aplicativos para computadores que replicam integralmente os recursos do ambiente *online*, permitindo operação sem conexão à *internet*. A implementação ocorre pelo envio de *links* contendo os aplicativos às escolas participantes, que podem instalar os recursos localmente e aplicá-los aos estudantes de forma autônoma.

Adicionalmente, o IMS desenvolveu aplicativos para equipamentos móveis, disponibilizados nas principais lojas de aplicativos, permitindo acesso público, o que amplia a difusão do Programa e facilita a participação de usuários em diferentes contextos tecnológicos.

FIGURA 2: COLEÇÃO DE REVISTAS E KIT UPT (TELAS VERSÃO DIGITAL)



Fonte: Montagem elaborada pela autora a partir dos aplicativos publicados na plataforma AVA-MEC. Disponível em: <https://avamec.mec.gov.br/#/instituicao/cgu>. Acesso em: 20 jun. 2025

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A adaptação do Programa UPT para o ambiente digital gerou impactos singulares superando as expectativas iniciais evidenciando o potencial da inovação aplicada a este serviço público disponibilizado pela CGU, especialmente no contexto de Pandemia da Covid 19, quando as escolas dependiam de materiais e recursos educacionais lúdicos, seguros e atraentes para atender estudantes em regime de EaD. Os principais impactos observados foram:

3.1 Expansão do Alcance e Universalização do Acesso

A articulação entre as áreas técnicas da CGU e a colaboração com organizações externas foi determinante para assegurar a qualidade do projeto e superar desafios operacionais. O efeito mais imediato foi a ampliação significativa do número de escolas e estudantes atendidos pelo Programa², mesmo durante o período de pandemia. A eliminação das restrições geográficas e logísticas inerentes ao modelo presencial permitiu a expansão do UPT a municípios previamente inacessíveis, promovendo maior equidade no acesso à educação em ética e cidadania.

3.2 Otimização de Recursos e Eficiência Operacional

A transformação digital do UPT resultou em maior eficiência na alocação de recursos públicos. A redução da necessidade de impressão e distribuição de materiais físicos, bem como da logística de deslocamento para escolas, possibilita a realocação do material impresso para escolas que, efetivamente, necessitam deles.

3.3 Engajamento e Interatividade Aumentados

Contrariando a preocupação de que o ambiente digital pudesse reduzir a participação, a aplicação criteriosa do *design* instrucional e o uso de recursos interativos têm despertado o interesse dos estudantes. Elementos de gamificação, vídeos animados e atividades dinâmicas capturam sua atenção, tornando o aprendizado mais divertido e eficaz.

2. Entre os anos de 2009 e 2018, 548 escolas e 73.210 estudantes, em média anual (considerando anos em que não houve aplicação por falta de material impresso), receberam o conteúdo do Programa. De 2021, após implementação do UPT digital, até 2024, esse número passou para 1.324 escolas e 211.188 estudantes anuais, em média. (Fonte: Portal de Educação Cidadã – Controladoria-Geral da União, disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/sobre-a-educacao-cidada/-1/relatorios-1/numeros-gerais-projetos-ec-serie-historica/view>, Acesso em: 8 ago. 2025).

Ainda assim, percebe-se uma significativa resistência por parte de educadores quanto ao uso de materiais em formato digital, seja pela dificuldade de acesso a equipamentos tecnológicos nas escolas, seja por limitações pessoais no uso das tecnologias. Apesar disso, as avaliações realizadas no monitoramento do Programa indicam um *feedback* positivo dos educadores que participaram dessa modalidade, destacando o entusiasmo demonstrado por seus alunos em relação ao Programa.

O formato digital, disponível para escolas com ou sem *internet* de qualidade, comprovou que a aposta na inovação foi acertada, alcançando regiões que antes não eram atendidas pelo modelo impresso. A abordagem lúdica, a linguagem simples e os recursos visuais tornaram o conteúdo acessível e envolvente, facilitando a compreensão de temas complexos como corrupção, transparência e controle social. (CONSTANTIN, 2020).

Apesar dos avanços, persiste o desafio de manter o engajamento de educadores e estudantes em um ambiente exclusivamente digital a longo prazo, o que demanda estratégias inovadoras e investimento contínuo. Para alcançar sua plena universalização, é fundamental atualizar constantemente a ferramenta digital do UPT, fomentar políticas de inclusão digital e expansão de infraestrutura tecnológica das escolas públicas, e fortalecer a capacitação dos educadores no uso de tecnologias.

Espera-se que a versão digital do UPT se consolide como o principal formato, ampliando sua abrangência nacional. Para tanto, o Programa precisa de sistematização de sua gestão, monitoramento e avaliação, permitindo medir desempenho, confirmar a atratividade do conteúdo e promover aprimoramentos constantes. Dessa forma, o UPT poderá ampliar seu impacto e contribuir de forma decisiva para formar uma geração mais consciente, crítica e comprometida com a cidadania.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

A inovação tecnológica no Programa “UM POR TODOS E TODOS POR UM” constitui um marco relevante na trajetória da Controladoria-Geral da União no fomento à ética e à cidadania no Brasil. A incorporação de soluções digitais permitiu superar as barreiras físicas dos programas presenciais, am-

pliando o alcance do UPT e evidenciando o potencial das tecnologias para aprimorar e expandir iniciativas do serviço público em larga escala.

As principais contribuições desta experiência inovadora são multifacetadas:

4.1 Criação de Um Modelo Escalável

O projeto estabelece um modelo replicável e escalável para programas de educação cidadã no Brasil, demonstrando a possibilidade de levar conteúdo de qualidade a muitas pessoas, com custos e esforços otimizados.

4.2 Otimização de Recursos Públicos

A eficiência decorrente da transformação digital permite uma utilização mais inteligente e econômica dos recursos da CGU, liberando-os para outras ações estratégicas.

4.3 Fomento à Cultura de Integridade

Ao capacitar jovens estudantes com conhecimentos e ferramentas sobre ética, cidadania e par-

ticipação social desde a infância, o Programa contribui diretamente para a formação de uma cultura de integridade e para o fortalecimento da cidadania ativa no país.

4.4 CGU como Agente de Transformação

A iniciativa consolida a CGU como um órgão público que vai além da fiscalização e controle, atuando de forma proativa na prevenção, inovação e formação de cidadãos conscientes. A experiência do UPT digital demonstra a capacidade do setor público brasileiro de inovar quando há intenção estratégica, planejamento e colaboração interinstitucional.

O Programa UPT inspira o desenvolvimento de novas soluções e reafirma o compromisso da CGU com uma gestão pública eficiente, transparente e orientada para o cidadão. Por meio de inovação, investimento e aprimoramento contínuo, o UPT tem o potencial de ampliar horizontes, gerar novas oportunidades e contribuir significativamente para a transformação social por meio da educação.

FIGURA 03: VOLANTE UPT



Fonte: Portal de Educação Cidadã - Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de. *A crise educacional gerada pela covid 19 e as tecnologias: ontem, hoje e caminhos para o futuro*. In: ALMEIDA, Fernando José de; ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de; SILVA, Maria da Graça Moreira da (org.). *De Wuhan a Perdizes: trajetos educativos*. São Paulo: EDUC, 2020. cap 14, p 164-176.

AVAMEC - Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação. Brasília: MEC, [2025]. Disponível em: <https://avamec.mec.gov.br/#/instituicao/cgu>. Acesso em: 20 de junho de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Educação Cidadã*. Brasília: CGU, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/>. Acesso em: 20 de junho de 2025.

CONSTANTIN, Audria Cristina Coelho. *Programa Um Por Todos e Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania (CGU): Inovação Tecnológica Para Universalização do Acesso aos Estudantes do Ensino Fundamental de Escola Brasileiras*. 2020, 46 p. Especialização em Inovação e Tecnologias na Educação – Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

MORAN, José. *Metodologias ativas para uma aprendizagem mais profunda*. Educatrix, São Paulo, ano 7, n. 12, p. 66-69, 2017.

BATES, Tony. *Educar na era digital: design, ensino e aprendizagem*. 1. ed. São Paulo: Artesanato Educacional, 2017. (Coleção tecnologia educacional, 8).

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.). *Ética e cidadania nas escolas*. João Pessoa: Editora Universitária, 2003. 259 p.

Integrando esferas: Como a cooperação entre CGU e ALEGO está qualificando a fiscalização do parlamento

Guilherme Fernandes de Almeida¹

Resumo: Este relato analisa a parceria estratégica entre a CGU e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás voltada ao aprimoramento da competência fiscalizatória do Legislativo goiano. A iniciativa, implementada em 2023, baseou-se na criação, regulamentação, estruturação e atuação de unidade, dentro do parlamento, para dar suporte técnico tanto aos processos internos quanto ao controle externo, exercido via análise das contas de outros poderes. A parceria se materializou via cessão de servidores, transferência de metodologias de controle, de sistemas e estruturação de processos. Resultados demonstram resolução de prestações de contas pendentes, maior transparência, redução de inconsistências em processos licitatórios e benefícios financeiros contabilizados. Discutem-se lições aprendidas, desafios superados e propostas de escalonamento do modelo. Conclui-se que a cooperação entre instituições de diferentes esferas governamentais é viável e gera impactos sistêmicos positivos no controle público.

Palavras-chave: CGU; ALEGO; prestação de contas; controle; cooperação interinstitucional; transparência pública.

1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo, constitucionalmente, está dotado de duas competências primárias: legislar e fiscalizar. Nota-se, no entanto, no tocante à função fiscalizatória, que sua intensidade, eficácia e prioridade variam significativamente em comparação com a competência de legislar. De modo geral, legislar é mais frequente no cotidiano, mas a fiscalização ganha maior destaque em momentos de crise ou oscilações.

A Constituição Federal estabelece que o controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, o que por simetria se estende aos demais entes subnacionais.

Esse controle externo vai ao encontro de sua competência fiscalizatória e, na prática, quando exercido, se dá via:

- **CPI:** para investigar fatos específicos, com poderes de investigação semelhantes aos judiciais, como convocar testemunhas, requisitar documentos e realizar diligências.
- **Requerimentos de Informação:** pedidos formais de informação a órgãos do Executivo, que são obrigados a responder dentro de 30 dias, sob pena de crime de responsabilidade (art. 50, § 2º da Constituição).
- **Convocação e Audiências públicas:** autoridades podem ser convocados a prestar esclarecimentos em comissões ou no plenário do Congresso. Audiências públicas também permitem que a sociedade e especialistas sejam ouvidos.

1. Graduado em Desenho Industrial - Universidade Federal de Goiás (UFG). Atuação no Ministério Público da União e atualmente Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

- **Controle sobre o Orçamento:** análise, discussão, modificação e aprovação das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).
- **Sindicâncias e Fiscalização Direta:** Comissões permanentes analisam denúncias e monitoram a gestão pública. Parlamentares também podem visitar órgãos públicos ou realizar vistorias.
- **Processo de Impeachment:** prerrogativa de processar e julgar autoridades por crimes de responsabilidade, como o Presidente da República e governadores.

Por outro aspecto, que complementa essa atuação supervisora, tem-se a atribuição do Parlamento de apreciar as contas dos chefes do executivo e, nessa linha, a reprodução por Constituições Estaduais de julgarem também as contas dos respectivos Tribunais de Contas.

Em caráter colaborativo, a Constituição atribuiu aos Tribunais de Contas o papel de auxiliar nesse papel inquisitório, mas com notada ênfase no caráter decisório do Poder Legislativo nesse controle, quando, por exemplo, cita que no julgamento de contas das autoridades, os tribunais elaborarão parecer opinativo para subsidiar decisão soberana do Parlamento.

No entanto, a constatação que se tem nesse histórico de atuação é que os Tribunais de Contas, que são órgãos auxiliares, vêm tendo o protagonismo da atuação no controle externo, ainda que a Constituição reze o contrário.

Dado o rigor do processo seletivo para os Tribunais de Contas, com toda a bagagem técnica exigida, foi sendo trilhada uma certa dependência do Parlamento a estes, havendo constante delegação de atos. Ainda, os Tribunais de Contas possuem autonomia técnica e administrativa, o que lhes confere um papel destacado no controle externo. Eles conduzem fiscalizações proativas, como auditorias temáticas, e reativas, como apurações de denúncias, sem depender diretamente de ordens do Legislativo. Essa autonomia reforça a percepção de que o controle externo é, de fato, exercido pelos tribunais.

Assim, estabelecida a expertise técnica, capacidade operacional e a autonomia dos Tribunais de Contas, convencionou-se que os Parlamentos são casas essencialmente políticas, o que, de certa forma, o afasta de um papel técnico legalista apto a

apreciar gestões externas, sendo esta incumbência absorvida pelos Tribunais de Contas, mantendo-se esse padrão na União e nos entes subnacionais.

Como fatos que ilustram a realidade apresentada, em pesquisas nos portais legislativos atuais, dificilmente se encontra publicidade de ações de controle externo, via fiscalizações executadas, em detrimento das atuações legislativas ligadas à elaboração de leis e articulações partidárias. Além disso, no tocante aos pareceres técnicos emitidos pelos tribunais para subsidiar a decisão no Legislativo, os Parlamentos tendem a seguir as recomendações, raramente se aprofundando na análise ou divergindo de seus pareceres.

Esse contexto corroborou para que, em regra, as casas legislativas não se estruturassem internamente com áreas técnicas instrutivas para subsidiar a atuação política dos parlamentares, para que fosse exercida plenamente sua titularidade do controle externo, outorgando este papel, pelas razões já expostas, aos Tribunais de Contas.

Apresentado o contexto que espelha o desempenho do controle externo, em regra, pelo Estado brasileiro, a ALEGO, a partir de diagnósticos, dossiês e estudos conduzidos principalmente pela Procuradoria da Casa, iniciou um movimento, patrocinado pela autoridade máxima da casa, de criar e estruturar uma unidade técnica habilitada para viabilizar o exercício efetivo do controle externo e o papel fiscalizador do parlamento goiano.

Visto a desconfiança que habitualmente as instituições políticas trazem junto ao público, vislumbrou-se uma construção de uma unidade estritamente técnica, independente, sem vínculos locais e com experiência de pautas dessa relevância.

Nesse sentido, visto que a ALEGO não contava com corpo técnico próprio para o desempenho das funções precípuas de análise de contas, sob todos os aspectos, além das demais requeridas para o exercício do controle, buscou-se no ambiente externo, profissionais dotados de expertise que suportassem essa missão complexa e abrangente.

Nessa circunstância, a Controladoria-Geral da União se apresenta como uma aliada em tal iniciativa de vanguarda do legislativo goiano. Dado que alguns significativos trabalhos foram desempenhados pela regional Goiás da Controladoria, sobretudo na área social, porém no contexto federal, foi dado

conhecimento e abriu-se a oportunidade dessa colaboração de esferas e poderes distintos, mas com mesmo enfoque na qualidade da gestão pública.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

Partiu, inicialmente, um pedido de cessão de auditores, legalmente prevista, para comporem a área, com a proposta de supervisão, coordenação e execução dos trabalhos. Considerado o desafio honroso e o ineditismo da iniciativa, iniciou-se uma gestão junto aos órgãos para viabilizar essa cessão.

Ultrapassada essa fase e com a tramitação processual devida na CGU, foi autorizada a cessão de dois auditores de carreira para a ocupação dos cargos de Secretário Adjunto da área e Assessor direto respectivamente, os quais norteariam a definição de pautas, técnicas de execução, medição de resultados, entre outros, aliados aos demais perfis aderentes à pauta que estivessem disponíveis na ALEGO.

Iniciou-se, com a colaboração dos auditores cedidos, a elaboração das normas que definissem a criação, a organização e as atribuições da recente unidade técnica, o que culminou na Resolução 1801/2023 e respectiva criação da Secretaria de Instrução Técnica e Controle (SITC):

RESOLUÇÃO 1.801 DE 17 DE AGOSTO DE 2023

Altera a Resolução nº 1.379, de 16 de maio de 2012, que normatiza a criação de Frente Parlamentar, e a Resolução nº 1.007, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa e institui o Plano de Classificação de Cargos da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e dá outras providências.

Art. 7º- I À Secretaria de Instrução Técnica e Controle compete assessorar e subsidiar tecnicamente a Assembleia Legislativa e seus órgãos em sua função fiscalizadora, em especial:

I - Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no que se refere a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas;

II - Prestar orientação técnica nos processos de prestação de contas sujeitos a análise e julgamento da Assembleia Legislativa, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas do Estado e da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa;

III - auxiliar na elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de proposições legislativas de autoria de Deputados Estaduais;

IV - Realizar atividades, trabalhos e estudos técnicos solicitados pela Presidência e pela Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, visando subsidiar a atuação fiscalizadora da Assembleia Legislativa.

§1º As competências previstas neste artigo serão exercidas por determinação da Presidência da Assembleia Legislativa, a qual a Secretaria será diretamente vinculada.

§2º A Secretaria pode requisitar dados, informações e documentos essenciais ao exercício de suas competências a agentes, órgãos e entidades públicas ou privadas, sujeitos a atividade fiscalizatória da Assembleia Legislativa, observado o devido processo legal.

§3º O cargo de Secretário de Instrução Técnica e Controle será provido exclusivamente por Procurador de carreira da Assembleia Legislativa, ao qual compete:

I - Coordenar, dirigir e superintender os trabalhos da Secretaria;

II - Receber as demandas e distribuí-las aos demais servidores da Secretaria;

III - realizar o diálogo e a interlocução da Secretaria com os demais Órgãos da Assembleia Legislativa, órgãos externos e Poderes, nos assuntos de competência da Secretaria;

IV - Realizar as requisições a cargo da Secretaria.

§4º A Secretaria contará com servidores, inclusive auditores de carreira cedidos a Assembleia Legislativa.

§5º Ato da Mesa Diretora pode disciplinar outros aspectos relativos à organização e ao funcionamento da Secretaria.

§6º As competências da Secretaria não englobam as já atribuídas a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa. (NR)

Art. 7º- J À Secretaria Adjunta de Instrução Técnica e Controle compete subsidiar tecnicamente a Secretaria de Instrução Técnica e Controle em todas as competências definidas no art. 7º- I. (NR)

Alguns aspectos chamam a atenção na criação da Secretaria, tais como: as atribuições típicas de órgãos de auditoria e fiscalização; a ampla prerroga-

tiva para requisição de informações, documentos e acessos; a previsão de contar com auditores de carreira cedidos; e, por fim, a competência de assessoramento técnico tanto à alta administração quanto ao corpo parlamentar, e demais unidades técnicas, legitimando a atividade de consultoria em consonância com os manuais de auditoria da Administração Pública, como o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria, da CGU.

Importante ressaltar também a posição atribuída à Secretaria, a qual é disposta em vinculação direta à Presidência, propiciando autonomia e independência à atuação.

Já estabelecida a base normativa de atuação e havendo o suporte técnico dos auditores da CGU, buscou-se municiar a SITC de sistemas corporativos que reunissem base de dados e funcionalidades aptas a extrair informações, cruzar e obter dados de fontes seguras. Visto que os auditores cedidos tinham conhecimento de sistemas com tais funcionalidades, e estavam habituados com estes, buscou-se a interlocução junto à CGU, usando de instrumento hábil para tal, para a concessão de acesso à sistema para viabilizar ações de auditoria e fiscalização.

Desse modo, foi feita proposta de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre ALEGO e CGU para acesso ao sistema MACROS, que agrupa banco de dados governamentais, realiza consultas e emite relatórios customizados, com expectativa de acesso extraordinário, pessoal e intrasferível aos auditores da CGU lotados na SITC. Após apresentação de Plano de Trabalho e cumprimento de todos os devidos requisitos, houve a formalização do ACT CGU/ALEGO N 21/2024.

Com essas etapas concluídas, procurou-se, dada a prerrogativa estabelecida em Resolução, o acesso da SITC também aos sistemas corporativos do Estado de Goiás. Assim, foi solicitada e apresentada a devida motivação, juntamente com a pactuação de sigilo das informações sensíveis obtidas, e concedido acesso aos sistemas de execução orçamentária e financeira (SIOFINET) e de Administração de pessoal (SAP BO), com senha e login próprios.

Com a pavimentação do caminho para atuação efetiva da SITC, esta foi inserida formal e oficialmente, após integração com as áreas afins, nos fluxos processuais que tratam das prestações de contas do governador, do Tribunal de Contas de Goiás (TCE – GO) e de sustação de contratos. Ou

seja, a SITC, materialmente foi colocada como ator central nestes processos, emitindo Instruções Técnicas e manifestações sobre as contas, tendo vinculada sua participação e atuação.

Estabelecidas as condições e regras, a SITC fechou seu corpo técnico com os seguintes profissionais da estrutura própria da ALEGO: um contador, um profissional da área jurídica, além do Secretário que, por Resolução, deve pertencer ao quadro de Procuradores da casa. Ficou estabelecido assim o organograma da Secretaria:

- Secretário de Instrução Técnica e Controle (Procurador da ALEGO): gestão administrativa e estratégica da Secretaria.
- Secretário de Instrução Técnica e Controle – Adjunto (Auditor da CGU): Planejamento e Supervisão, atingimento dos objetivos e qualidade dos trabalhos.
- Assessor Adjunto de Instrução Técnica e Controle (Auditor da CGU): Coordenação e execução dos trabalhos.
- Demais servidores lotados na SITC: atividades de suporte, coleta e comunicação necessárias aos andamentos dos trabalhos.

Definidas as normas, estrutura e ferramentas para atuação iniciou-se as atividades tanto de Instrução Técnica, dando suporte e consultoria às áreas técnicas internas quanto às atividades de controle propriamente ditas, com a chegada das contas dos poderes sujeitos à apreciação da ALEGO.

O cenário que se encontrava era de um passivo de prestação de contas do TCE-GO de 5 anos sem análises sobre o aspecto da gestão e governança e sem a apreciação definitiva destas. Sob um trabalho integrado e de construção de processos internos, foi iniciado o enfrentamento a esse passivo, dado que até então as análises das contas tinham um aspecto mais formal, sem adentrar em escopo finalístico de gestão, com avaliação de eficiência e efetividade.

Nesse contexto, dada a necessidade de um regimento mais detalhado, quando foram apresentados os casos concretos, foi editada outra Resolução dispondo do exercício do controle externo pela ALEGO, disciplinando as formas de atuação, prazos e obrigações dos prestadores de contas (Resolução ALEGO 1.828/2023).

Assim, com toda a estruturação citada já disponível e vigente, foi colocada em prática as atividades, o enfrentamento dos gargalos, as discussões sobre pontos divergentes, o relacionamento interno com as áreas internas demandantes e principalmente com os atores externos prestadores de contas, o qual foi necessário iniciar uma aproximação institucional de colaboração e reciprocidade na condução dos trabalhos.

Superada toda essa fase inicial e intermediária de maturação, os produtos resultantes do funcionamento da SITC foram se materializando, além dos benefícios financeiros e não financeiros decorrentes.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A SITC atuou no suporte e na consultoria (instruindo tecnicamente) dos contratos mais complexos e onerosos da casa. A partir do levantamento de informações, procedendo a auditorias abrangentes, foram emitidas Recomendações no sentido de aprimorá-los, garantindo o seu estrito cumprimento ao custo devido, corrigindo as distorções encontradas.

A atuação se materializou propiciando o suporte na elaboração e correção dos documentos preparatórios, supervisão e acompanhamento, revisão de valores, realocação de recursos, readequação de formatos, mapeamento de riscos, adequação de fornecedores devido à má execução, entre outros. O montante das contratações com atuação da SITC totaliza, até então, aproximadamente 30 milhões de Reais.

Dada a atuação instrutiva, emitindo relatórios e recomendações às áreas técnicas gestoras do contrato, foi estimado, através de metodologia aplicada pela própria CGU para aferição, os benefícios estimados a partir da atuação da SITC.

Assim, estima-se um montante aproximado de 10 milhões de Reais como benefício financeiro (economia) através da correção de inconsistências verificadas, adequação de valores, renegociações, entre outras.

Como benefício não financeiro, tem-se a remodelagem de processos internos, mudança de rotinas, aprimoramento da fiscalização dos contratos e reestruturação das áreas gestoras.

Sob o aspecto do controle, a SITC analisou e se manifestou nas contas do TCE-GO, entre os exercícios de 2019 a 2024, via Instruções Técnicas, de

modo a subsidiar o Relatório da Comissão de Tributação, Finança e Orçamento, além do Plenário nas respectivas apreciações.

Por fim, no desempenho das demais atividades fiscalizatórias do parlamento, a SITC procedeu a levantamentos e diagnósticos de modo a instruir os parlamentares nas convocações de autoridades para esclarecimentos de situações a quais são responsáveis, no tocante à gestão e governança, transparência e integridade.

Como próximos passos, dada a competência constitucional, e já com as atividades em andamento, estão em análise para emissão de Instrução Técnica avaliativa as contas do Governador do Estado de Goiás dos exercícios 2023 e 2024 para julgamento pelo Parlamento.

Fato que ilustra e denota o amadurecimento, reconhecimento e fortalecimento da SITC nesse breve período de atuação (criada em agosto de 2023) é a recente contemplação e criação de carreira própria no concurso da ALEGO (Analista Legislativo – Finanças e controle), o qual já está com Grupo de Trabalho formado, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência já elaborados e com expectativa de publicação ainda esse ano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

Apresentada toda a contextualização, desde a concepção aos resultados, da Secretaria de Instrução Técnica e Controle, vislumbra-se uma iniciativa de vanguarda para fortalecer e assegurar o protagonismo do Poder Legislativo como titular do Controle Externo, com toda sua relevante função fiscalizatória.

Essa conclusão é validada pelo suporte e colaboração com a CGU, notadamente órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, com ampla experiência e atuação, cedendo servidores efetivos de carreira e compartilhando sistemas, processos e práticas para o atingimento de objetivos que são comuns entre as entidades: a promoção da transparência e a garantia que as políticas públicas cheguem à sociedade com o menor custo e melhor qualidade possíveis, qualificando o uso do recurso público em prol de seu único cliente.

Importante ressaltar que tal iniciativa é pioneira, sem encontrar precedentes em nenhum ente na-

cional ou subnacional, o que atribui mais expressão e responsabilidade da CGU, sendo o vetor de um processo pioneiro e que pode fomentar outras iniciativas nos Parlamentos do país, ampliando ainda mais a eficiência que os entes devem buscar na execução de seus recursos.

Tal controle já é comumente, não de forma ideal, adotado no âmbito do Poder Executivo. Trazer toda essa bagagem e modelos ao Poder Legislativo tende a ser benéfico no fortalecimento do processo democrático de prestação de contas, pois estabelece aí uma relação de confiança entre o cidadão e seus representantes.

Por fim, considera-se que todas as ações expostas neste Relato se adequam aos parâmetros da “Inovação na Prática” de experiências inovadoras das quais a CGU é parte, inspirando novas soluções para o serviço público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm.

BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm.

BRASIL. Lei nº 15.082, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15082.htm.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 1.801, de 2023. Dispõe sobre normas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resolução nº 1.801, de 30 de outubro de 2023. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Assembleia Legis-

lativa do Estado de Goiás – ALEGO. Acordo de Cooperação Técnica nº 21/2024, de 2024. Brasília, DF: CGU, 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa. Resolução nº 1.828, de 20 de dezembro de 2023. Dispõe sobre normas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Diário Oficial da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 21 de dezembro de 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental. Brasília, DF: CGU, 2023.

Equidade na auditoria pública: Abordagem interseccional

Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro¹, Ludmila de Melo Souza² e Paulo Ricardo da Costa Reis³

Resumo: Este relato apresenta o desenvolvimento do produto técnico-tecnológico “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais”, elaborado com o objetivo de apoiar a Controladoria-Geral da União (CGU) na incorporação de lentes interseccionais ao planejamento e à execução de auditorias relacionadas às ações do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. A proposta surge do reconhecimento de que desigualdades estruturais relacionadas, por exemplo, a gênero, raça e território ainda não são sistematicamente consideradas nos processos de controle. A pesquisa adotou abordagem qualitativa e aplicada, combinando revisão sistemática de literatura, realização de grupos focais com auditores da CGU e o desenvolvimento de um referencial metodológico. O produto resultante oferece diretrizes práticas, perguntas orientadoras e elementos técnicos compatíveis com o Manual de Orientações Técnicas (MOT) da CGU, com vistas a promover auditorias mais sensíveis às desigualdades e alinhadas aos princípios da equidade. O trabalho contribui para a inovação metodológica no campo da auditoria governamental, com potencial de reaplicação em diferentes contextos e instituições.

Palavras-chave: Auditoria governamental; interseccionalidade; equidade; políticas públicas; controle interno.

1. INTRODUÇÃO

A crescente demanda por políticas públicas mais justas e inclusivas tem impulsionado reflexões sobre os critérios de avaliação utilizados pelos órgãos de controle (Brasil, 2024). Tradicionalmente voltadas à análise de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, as auditorias públicas são hoje desafiadas a incorporar também a dimensão da equidade (ISSAI 300; ISSAI 3100). Esse movimento está alinhado à

diretrizes nacionais, como as agendas transversais do Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, e a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a exemplo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) (Brasil, 2023).

Nesse contexto, a interseccionalidade pode ser vista como ferramenta analítica promissora. O conceito reconhece que as desigualdades sociais se ma-

1. Auditora Federal de Finanças e Controle e Mestre em Governança e Inovação em Políticas Públicas pela Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE/UnB).

2. Professora no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) e no Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGGIPP), ambos na Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Atuária pelo Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Contabilidade pela UnB. Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Certificada como Membro de Comitê de Auditoria Experiente pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (CCoaud+ IBGC). É membro titular da Comissão de Finanças, Fiscalização e Controles do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Atua como membro de Comitês de Auditoria em empresas de grande e médio porte.

3. Professor efetivo da Universidade de Brasília com atuação no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE/UnB) e nos Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (2023–atual) e em Administração Pública (2025–atual), ambos FACE/UnB. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2015), foi professor efetivo de Administração Pública no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017/2025) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2015-2017).

nifestam de forma combinada, por exemplo, entrelaçando gênero, raça, território e classe e, portanto, demandam respostas públicas sensíveis a essas múltiplas camadas de identidade (Collins; Bilge, 2021; Manuel, 2006). Embora já seja elemento presente na formulação de algumas políticas públicas, a abordagem interseccional ainda é pouco explorada nos processos de controle.

Este relato técnico descreve a concepção e o desenvolvimento do produto técnico-tecnológico (PTT) “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais”, elaborado com o objetivo de apoiar a Controladoria-Geral da União (CGU) na incorporação da perspectiva interseccional ao planejamento e execução de auditorias, especialmente no contexto do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF).

Partindo da percepção de que os processos de auditoria nem sempre identificam e/ou evidenciam os efeitos diferenciados das políticas sobre os grupos sociais mais vulnerabilizados, o trabalho propõe um referencial metodológico para incorporar essa sensibilidade analítica, buscando qualificar a atuação do controle interno como ator com potencial de fomentar justiça social.

Por fim, cabe esclarecer que o PTT foi apresentado como trabalho de conclusão de curso ao Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGGIPP) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

O trabalho combinou estratégias de pesquisa qualitativa e foi estruturado em três frentes integradas, articulando produção de conhecimento teórico (Revisão Sistemática em Literatura – RSL), coleta de percepções práticas (Grupos Focais) e desenvolvimento de um instrumento metodológico voltado à ação (Produto Técnico-tecnológico – PTT), conforme descrito a seguir.

a) Revisão Sistemática de Literatura:

A primeira etapa consistiu na realização de uma revisão de escopo sobre a incorporação da interseccionalidade em políticas públicas, com o objetivo de mapear práticas, desafios e recomendações pre-

sentes na literatura nacional e internacional. A revisão foi conduzida conforme as diretrizes do PRISMA-ScR, utilizando bases de dados como Scopus, Web of Science e SciELO, e resultou na seleção e análise de 110 artigos. O material foi sistematizado por meio do software ATLAS. Ti, com categorização temática voltada à aplicabilidade prática no campo da auditoria e políticas públicas.

b) Grupos Focais com Auditores da CGU:

A segunda etapa compreendeu a realização de três grupos focais com auditores de diferentes áreas da temática de políticas públicas sociais da CGU (como saúde, educação, segurança e benefícios sociais). O objetivo foi compreender as percepções e sugestões dos profissionais sobre a viabilidade de adotar uma abordagem interseccional nas auditorias governamentais. A escuta qualificada permitiu identificar lacunas operacionais, limitações institucionais e caminhos possíveis para adaptar as práticas de controle à complexidade das desigualdades sociais.

c) Desenvolvimento do Produto Técnico-Tecnológico:

Com base nos achados da RSL e nos subsídios dos grupos focais (Ribeiro, 2025), foi elaborado o guia “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais”. O material foi estruturado em eixos analíticos, perguntas orientadoras e elementos técnicos compatíveis com o Manual de Orientações Técnicas da CGU (MOT-CGU). A proposta busca alinhar-se ao ciclo de auditoria vigente, sem comprometer a consistência técnica dos trabalhos, oferecendo subsídios para o planejamento, a execução e a comunicação de auditorias sensíveis à desigualdade. É possível acessar o documento produzido na página da Diretoria de Políticas Públicas Sociais e de Segurança Pública na Intranet da Controladoria-Geral da União.

3. RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS

O referencial desenvolvido parte da premissa de que a consideração de múltiplos marcadores sociais pode estar presente desde as etapas iniciais do planejamento da auditoria. A proposta está alinhada às normas da auditoria operacional (ISSAI 300, 3000, 3100 e 3200) e ao modelo de auditoria previsto no MOT-CGU (Brasil, 2017a, 2017b).

3.1 Estrutura do Guia

O guia está organizado em torno de quatro componentes principais:

- **Eixos de Análise:** Identificam dimensões das políticas públicas nas quais a lente interseccional pode ser incorporada, tais como: estrutura institucional, planejamento e formulação, implementação e execução, acesso e inclusão, bem como monitoramento e avaliação.
- **Fases da Auditoria:** Identificam momentos do ciclo de auditoria nos quais a lente interseccional pode ser incorporada, como o planejamento, a execução e o monitoramento, conforme

visão sintética apresentada na Figura 1.

- **Perguntas-Chave Orientadoras:** Para cada eixo de análise, foram formuladas perguntas que ajudam a identificar riscos de exclusão, assimetrias de acesso, lacunas institucionais e efeitos diferenciados das políticas. As perguntas são acompanhadas de exemplos de evidências possíveis, tanto nacionais quanto internacionais.
- **Quadros Analíticos Temáticos:** O produto apresenta cinco quadros temáticos (em forma de box) com explicações e exemplos ilustrativos sobre como a interseccionalidade pode ser aplicada de forma prática em políticas públicas diversas, incluindo áreas como assistência social, educação, segurança pública e meio ambiente, conforme Figura 2 a seguir.

FIGURA 1: VISÃO SINTÉTICA DE UTILIZAÇÃO DA INTERSECCIONALIDADE EM AUDITORIAS



Fonte: Produto técnico-tecnológico “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais”

FIGURA 2: EXEMPLO DE QUADRO TEMÁTICO**Box 1: Um ambiente institucional propício é essencial para a viabilidade da interseccionalidade.**

Marcos legais, financiamento e cultura organizacional influenciam diretamente na adoção de abordagens inclusivas.

Perguntas-chave:

- Existem mecanismos de articulação entre os atores para viabilizar ações integradas?
- A previsão de interseccionalidade está formalizada em normas ou documentos institucionais?
- Há recursos financeiros previstos para garantir a continuidade das ações inclusivas?
- A cultura organizacional valoriza a diversidade e a equidade?

Sem estrutura institucional, a interseccionalidade pode se tornar apenas um discurso simbólico.

Fonte: Produto técnico-tecnológico “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais”

3.2 Inovação, Aplicabilidade e impactos potenciais

Ao propor uma metodologia estruturada e, ao mesmo tempo, adaptável, o guia representa uma inovação no campo da auditoria pública ao incorporar a interseccionalidade como critério técnico para a seleção de riscos e delimitação de escopo; sugerir perguntas que fomentem a reflexão crítica sobre desigualdades estruturais durante os trabalhos de campo e a análise documental; e oferecer subsídios para que as recomendações dos relatórios finais considerem os impactos diferenciados das políticas públicas sobre grupos sociais historicamente vulnerabilizados. Sua adoção poderá subsidiar auditorias-piloto no âmbito do PNPF. Ademais, o processo de elaboração teve um impacto formativo relacionado à equidade para os auditores participantes.

O instrumento desenvolvido propõe uma reflexão metodológica no campo da auditoria pública ao integrar a abordagem interseccional no planejamento e na definição de critérios de auditoria. A inovação reside tanto na construção participativa, a partir da contribuição dos servidores da CGU participantes dos grupos focais, quanto no esforço de sistematização de elementos analíticos ainda escassos em normativos e referenciais técnicos. Trata-se de um produto que resulta da escuta qualificada de auditores e da proposição de adaptações em ferramentas tradicionais de auditoria.

Ao apresentar diretrizes flexíveis, técnicas mistas e perguntas orientadoras, o referencial con-

tribui para ampliar a sensibilidade analítica da prática da auditoria, fortalecendo sua capacidade de gerar valor público. A sugestão de incorporação de uma lente interseccional busca preencher uma lacuna importante: em vez de examinar apenas aspectos setoriais, propõe-se analisar como políticas e gastos públicos afetam simultaneamente diferentes grupos sociais. Esse olhar mais abrangente pode aumentar a responsividade das instituições de controle diante das desigualdades estruturais.

Nesse sentido, o guia também se alinha a discussões mais amplas no campo da gestão pública, que vêm incorporando, desde o início dos anos 2000, os conceitos de transversalidade e intersetorialidade, buscando fortalecer a coordenação sistêmica e a entrega de suporte integrado para o alcance de objetivos de desenvolvimento sustentável (Bronzo, 2023; Marcondes; Sandim; Diniz, 2018). No entanto, essas abordagens raramente são operacionalizadas sob uma perspectiva interseccional, o que limita sua efetividade no enfrentamento das múltiplas dimensões da desigualdade, falhando em desafiar normas simplificadoras e reconhecer realidades complexas de exclusão.

Ao desafiar o padrão simplificador das políticas públicas convencionais, a adoção de uma abordagem interseccional na auditoria pública, ou nas funções de controle e avaliação, não apenas amplia a capacidade das instituições de controle, como aprimora a compreensão de diversas realidades, promove a equidade e fortalece seu compromisso com a transformação estrutural e a responsabilidade

na gestão dos direitos (EEI, 2023; OCDE 2023, UN Women, 2022). Além desses ganhos analíticos e de equidade, o guia também se insere em um contexto institucional mais amplo, com potencial para influenciar práticas e decisões na Administração Pública federal (Filgueiras, 2018).

3.3 Lições aprendidas; desdobramentos esperados ou planejados e próximos passos.

3.3.1 Lições Aprendidas

A escuta qualificada permitiu compreender que, embora a interseccionalidade seja vista como uma possibilidade viável no contexto das auditorias, sua aplicação pode enfrentar barreiras técnicas e institucionais, como a capacitação dos servidores, a ausência de diretrizes institucionais claras e o diálogo intersetorial.

A dificuldade em operacionalizar a interseccionalidade no âmbito das políticas públicas também foi identificada por La Barbera, Espinosa-Fajardo, Caravantes (2022), que apontam a necessidade de maior clareza metodológica. Para que essa perspectiva seja incorporada de forma sistemática, é necessário promover mudanças institucionais, capacitação das equipes e revisão de práticas, como propõem Manuel (2006) e a Dag Hammarskjöld Foundation (2023).

Adicionalmente, na percepção dos auditores ouvidos, observa-se a predominância de uma cultura técnico-formalista, que tende a limitar a adaptação metodológica das auditorias em contextos sociais diversos. Essa cultura parece estar associada à tradição de objetividade, normatização e padronização que caracteriza a auditoria pública, o que pode dificultar a utilização de abordagens mais flexíveis e sensíveis às especificidades sociais.

Esse achado dialoga com as reflexões de Hankivsky e Cormier (2011), que defendem a adoção de metodologias capazes de responder à complexidade social no âmbito das políticas públicas. No campo da auditoria governamental, isso implica ampliar o repertório técnico e incorporar métodos qualitativos e quantitativos, capazes de captar nuances que abordagens estritamente normativas não alcançam, como recomenda a ISSAI 3200.

Por outro lado, a estrutura organizacional da CGU, segmentada por áreas temáticas, também se apresenta como um possível obstáculo à construção

de avaliações intersetoriais. Essa fragmentação pode ser um obstáculo para a adoção de abordagens integradas, especialmente necessárias diante de temas complexos. Além disso, evidencia-se uma tensão entre os modelos tradicionais de auditoria, voltados à verificação de conformidade, e as demandas contemporâneas por avaliações mais estratégicas e responsivas. Conforme argumentam Noch e Sonjaya (2024), responder a esses desafios requer não apenas maior articulação entre áreas, mas também a adoção de estratégias que favoreçam práticas avaliativas mais colaborativas e orientadas por resultados.

Por fim, Manuel (2006) adverte que a interseccionalidade, quando utilizada sem o suporte de estruturas institucionais e metodológicas adequadas, corre o risco de se tornar um recurso retórico ou simbólico, sem efetiva capacidade transformadora. Essa advertência reforça a percepção dos auditores quanto à necessidade de diretrizes organizacionais estratégicas e de referenciais teóricos que sustentem a aplicação prática da interseccionalidade no contexto da auditoria pública.

3.3.2 Próximos Passos e Desdobramentos

Entre os desdobramentos previstos e desejáveis, destacam-se: a realização de auditorias-piloto com base no guia, especialmente em ações vinculadas ao PNPF; a institucionalização do referencial como documento auxiliar nos processos de planejamento e execução de auditorias; a inclusão de critérios interseccionais nos instrumentos de análise de risco e escopo da CGU; a capacitação de equipes de auditoria com base nas diretrizes do guia, por meio de oficinas internas ou em colaboração com escolas de governo; a disseminação da metodologia entre outros órgãos de controle e instâncias públicas, ampliando sua aplicação em políticas sociais diversas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

O produto técnico-tecnológico desenvolvido representa uma inovação metodológica no campo da auditoria governamental ao propor abordagens para a incorporação da interseccionalidade no planejamento e execução de auditorias. Alinha-se aos princípios da ISSAI 300, 3000, 3100 e 3200 e às diretrizes do MOT-CGU. Sua aplicabilidade transcende

a CGU, podendo subsidiar órgãos de controle em diferentes níveis federativos.

A incorporação da perspectiva interseccional à prática da auditoria governamental representa um avanço necessário diante dos desafios impostos pelas desigualdades estruturais. Ao propor um referencial metodológico compatível com os instrumentos já adotados pela CGU, o guia “Equidade na auditoria pública: utilizando lentes interseccionais” contribui para ampliar a capacidade do controle interno no fomento à justiça social.

O produto responde a uma lacuna concreta identificada tanto na literatura especializada quanto nas práticas institucionais: a ausência de ferramentas que permitam operacionalizar a equidade como critério de avaliação. Ao oferecer diretrizes práticas, perguntas orientadoras e quadros analíticos, o guia torna mais acessível e viável a adoção da interseccionalidade no cotidiano das auditorias, sem comprometer a técnica ou a aderência normativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Instrução Normativa n.º 3, de 9 de junho de 2017*. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/19/Instrucao_Normativa_CGU_3_2017.pdf. Acesso em: 04 de maio de 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de orientações técnicas*. Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem Presidencial PPA 2024–2027*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/mensagem-presidencial-ppa-2024-2027/2_mensagem_presidencial_web-1-1.pdf. Acesso em: 04 de maio de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Estratégia de controle de equidade em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://share.google/zHTYFPsj60f4Xa7hH>. Acesso em: 25 de maio de 2025.

BRONZO, C. Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas. *Campo de Públicas: Conexões e Experiências*, v. 2, n. 1, 2023.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. *Interseccionalidade*. Tradução de Rane Souza. Texto de orelha de Winnie Bueno. Capa de Flávia Bomfim. São Paulo: Ubu Editora, 2021. 288 p. ISBN 9786557170519.

DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION. Intersectionality: experiences, views and visions for change. *Development Dialogue*, n. 65, Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2023. Disponível em: <https://www.daghammarskjold.se/publication/intersectionality-experiences-views-and-visions-for-change/>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

EQUITABLE EVALUATION INITIATIVE - EEI. *The Equitable Evaluation Framework*. Equitable Evaluation Initiative, 2023. Disponível em: https://www.equitableeval.org/files/ugd/21786c_aab47695b0d2476d8de5d32f19bd6df9.pdf. Acesso em: 25 de junho de 2025.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília, 2018. Cap. 14, p. 355-382. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>. Acesso em: 28 de junho de 2025.

HANKIVSKY, O.; CORMIER, R. Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 1, p. 217–229, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1065912910376385>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

INTOSAI. *ISSAI 300 – Princípios de Auditoria Operacional*. International Organization of Supreme Audit Institutions, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

INTOSAI. *ISSAI 3000: Normas para auditoria operacional baseada nos princípios fundamentais da auditoria do setor público*. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 11 de abril de 2025.

INTOSAI. *ISSAI 3100: Diretrizes sobre os conceitos fundamentais da auditoria operacional*. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/85/04/3F/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3100_orientacoes_conceitos_centrais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 11 de abril de 2025.

INTOSAI. *ISSAI 3200: Diretrizes sobre o processo de auditoria operacional*. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Controle_Externo/ISSAI_3200.pdf. Acesso em: 11 de abril de 2025.

LA BARBERA, M. C.; ESPINOSA-FAJARDO, J.; CARAVANTES, P. Implementing intersectionality in public policies: key factors in the Madrid City Council, Spain. *Politics & Gender*, v. 19, p. 675–702, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1743923X22000241>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

MANUEL, T. Envisioning the possibilities for a good life: exploring the public policy implications of intersectionality theory. *Journal of Women, Politics & Policy*, v. 28, n. 3-4, p. 173–203, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1300/J501v28n03_08. Acesso em: 07 de junho de 2025.

NOCH, M. Y.; SONJAYA, Y. Leveraging governmental auditing for strategic decision-making and policy evaluation. *Advances in Managerial Auditing Research*, v. 2, n. 1, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.60079/amar.v2i1.286>. Acesso em: 07 de junho de 2025.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R.. Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1527>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

OCDE. *Applying Human Rights and Gender Equality Lens to the OECD Evaluation Criteria*. Best Practices in Development Co-operation. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: 10.1787/9aaf2f98-en. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/applying-a-human-rights-and-gender-equality-lens-to-the-oecd-evaluation-criteria_9aaf2f98-en.html. Acesso em: 25 de junho de 2025.

RIBEIRO, J. H. P. R. *Auditorias públicas com foco em equidade: utilizando lentes interseccionais*. 2025. Dissertação (Mestrado em Governança e Inovação em Políticas Públicas) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

UNWOMEN. *UNWomen Evaluation Handbook: How to manage gender-responsive evaluation*. [S.l.]: UNWomen, 2022. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/UN-Women-Evaluation-Handbook-2022-en.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2025.

Gestão de riscos estratégicos: Uma abordagem adaptativa para ambientes dinâmicos

Tiago Chaves Oliveira¹, Eveline Martins Brito², Olavo Venturin Caldas³ e Bianca Cristina Lessa Enders⁴

Resumo: A gestão de riscos estratégicos é um tema fundamental para a sustentabilidade das organizações, especialmente em contextos marcados por mudanças frequentes e alta complexidade. Este relato apresenta a experiência da Controladoria-Geral da União (CGU) na implementação de uma abordagem adaptativa de gestão de riscos, integrado o modelo de gestão por Objetivos e Resultados Chaves (*Objectives and Key Results* - OKR), adotado para o planejamento institucional. O modelo reconfigurou o papel do risco no processo decisório, tornando-o orientado por valor. Os resultados obtidos mostram maior efetividade e aderência da gestão de riscos à prática institucional. O relato detalha os desafios enfrentados, as soluções adotadas, os impactos alcançados e os desdobramentos futuros esperados.

Palavras-chave: Gestão de riscos; planejamento estratégico; OKR; setor público; governança adaptativa.

1. Auditor Federal de Finanças e Controle, Diretor de Planejamento, Inovação e Sustentabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU). Mestre em Governança e Desenvolvimento com especialização em Gestão de Projetos e Bacharel em Ciência da Computação. É certificado em Auditoria Governamental (CGAP do IIA) e em Gerenciamento de Projetos (PMP do PMI). É autor do Guia de Gerenciamento de Portfólios e Projetos do Governo Federal. Condecorado em 2020 pelo Project Management Institute (PMI) como um dos 50 profissionais do mundo da nova geração de talentos em projetos (Future 50). Está à frente do laboratório de inovação da CGU. Foi gestor do time do Robô Alice da CGU, premiado em 3 diferentes premiações nacionais de inovação. Já representou o Brasil em delegações oficiais em discussões ligadas à função de auditoria interna na OCDE e na ONU. Atua nas temáticas de Inovação, Auditoria Interna, Gerenciamento de Projetos e de Riscos como praticante, professor e facilitador.

2. Servidora de carreira da Controladoria-Geral da União e atual Secretária-Executiva da CGU. Ocupou o cargo de Secretária Federal de Controle Interno Adjunta, Ouvidora da Presidência da República, além de cargos na Corregedoria-Geral da União e de gestão. É Engenheira Agrônoma e bacharel em Direito. Tem Pós-Graduação em Legislativo e Políticas Públicas. Ingressou no serviço público em 1994 e, desde 2002, é Auditora Federal de Finanças e Controle. Atua há mais de vinte e cinco anos na área de auditoria, com experiência também em gestão pública, corregedoria e ouvidoria.

3. Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília/DF (2020). Atuou na CGU/DF (2005/2016) nas áreas de Correição, Prevenção à Corrupção, Transparência e Informações Estratégicas e na CGU/ES em auditoria (2016/2020), exercendo as funções de Coordenador-geral e Chefe de Divisão. Foi Subsecretário de Tecnologia da Informação na Prefeitura Municipal de Vitória/ES (2021/2022). Superintendente da CGU/ES (2023). Diretor de Investigação e Operações na SFC/CGU (2024). E ocupa o cargo de Secretário Executivo Adjunto da Controladoria Geral da União (nov/2024). Atua, ainda, como professor dos cursos de Pós-graduação na Fucape Business School desde 2018.

4. Auditora Federal de Finanças e Controle com uma trajetória sólida e dedicada de mais de 19 anos de experiência no serviço público. Atualmente ocupa o cargo de Diretora de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União (CGU). Tem experiência em compras públicas, inclusive atuou como pregoeira da CGU. Ao longo de sua carreira profissional, se destacou em trabalhos de auditoria que visaram o aperfeiçoamento da gestão, especialmente na temática de logística pública, contribuindo para um serviço público mais eficiente e transparente.

1. INTRODUÇÃO

A gestão de riscos tem se consolidado como um elemento estratégico da governança organizacional, sendo cada vez mais reconhecida como ferramenta essencial para a melhoria da tomada de decisão, alocação eficiente de recursos e priorização de ações no setor público. Essa consolidação reflete um movimento internacional de difusão de modelos estruturados, como o COSO ERM e a ISO 31000, adaptados à realidade brasileira, mas ainda enfrentando desafios específicos de implementação (Souza et al., 2020, Silva et al., 2021).

No contexto da administração pública, a adoção de metodologias estruturadas de gestão de riscos enfrenta entraves significativos, como a rigidez normativa, a rotatividade das lideranças e a necessidade de compatibilizar diretrizes legais com a realidade operacional das organizações públicas. Essas barreiras são agravadas por culturas organizacionais avessas ao risco e por pressões institucionais que priorizam a conformidade em detrimento da inovação e da aprendizagem (Brown & Osborne, 2013).

Além disso, o tema ainda é considerado incipiente na literatura brasileira, com baixa produção científica sistematizada, o que limita o embasamento técnico e a efetividade da aplicação prática no contexto nacional (Oliveira & Abib, 2023, Silva et al., 2021).

A Controladoria-Geral da União (CGU), exemplifica esse contexto, com 2.578 servidores distribuídos em 7 Secretarias, 28 Departamentos e 103 unidades gestoras, incluindo representações regionais nos 26 estados brasileiros, a instituição atua de forma transversal em políticas de integridade pública e privada, educação cidadã, transparência, auditoria, responsabilização, acordos de leniência, ouvidoria e dados abertos (CGU, 2024). A média de idade dos servidores é de 47 anos, sendo 34% mulheres e 66% homens — perfil que impõe desafios adicionais à modernização institucional e à construção de soluções integradas.

Este relato tem como objetivo apresentar a experiência da Controladoria-Geral da União (CGU) na construção e implementação de um modelo adaptativo de gestão de riscos estratégicos, articulado ao sistema de planejamento baseado em *Objectives and Key Results (OKR)*. A proposta visa responder à seguinte questão de pesquisa: como integrar a gestão

de riscos à estratégia institucional de forma ágil, funcional e orientada a valor em ambientes públicos sujeitos a mudanças frequentes?

O contexto institucional da CGU é caracterizado por uma atuação multifacetada, que abrange desde atividades de educação cidadã, promoção da transparência e dados abertos, ouvidoria, até ações voltadas a auditoria interna, investigação e apuração de irregularidades, processos disciplinares e de responsabilização, bem como a celebração de acordos de leniência (CGU, 2024). Essa atuação transversal, combinada à diversidade de áreas técnicas e à recorrente atualização de prioridades estratégicas, revelou os limites dos modelos tradicionais de gestão de riscos, especialmente no que se refere à sua aplicabilidade prática. O desafio enfrentado pela CGU foi o de alinhar a gestão de riscos aos processos decisórios reais da organização, promovendo sua integração ao planejamento estratégico, sem perder de vista a efetividade e a geração de valor público.

Diante desse cenário, este relato está estruturado em cinco seções principais. A primeira apresenta os fundamentos teóricos da gestão de riscos em ambientes complexos, com base nos principais referenciais internacionais. A segunda seção discute abordagens implícitas e adaptativas de gestão de riscos, com base em evidências da literatura recente. Em seguida, a terceira seção detalha a experiência da CGU na implementação de um modelo próprio de gestão de riscos estratégicos, articulado ao planejamento institucional por OKR. A quarta seção trata da consolidação desse modelo no programa CGU+ Gestão, que institucionaliza práticas integradas de planejamento, desempenho, competências e riscos. Por fim, a última seção apresenta as conclusões e lições aprendidas, destacando as contribuições da experiência da CGU para a modernização da gestão pública em contextos dinâmicos.

1.1 Gestão de riscos em ambientes complexos

A gestão de riscos consolidou-se nas últimas décadas como uma disciplina essencial para a boa governança organizacional, sendo aplicada tanto no setor privado quanto no setor público. Os principais referenciais teóricos utilizados pelas organizações incluem a norma ISO 31000:2018 e o modelo COSO ERM (*Enterprise Risk Management*), que oferecem estruturas amplamente reconhecidas para a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitora-

mento de riscos (COSO, 2017; ABNT, 2018; Souza et al., 2020; Silva et al., 2021).

A ISO 31000:2018, norma internacional elaborada pela *International Organization for Standardization*, apresenta diretrizes genéricas para o processo de gestão de riscos aplicável a qualquer tipo de organização. Ela propõe uma abordagem sistemática e integrada, que envolve a definição do contexto, identificação dos riscos, análise, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento. Seu foco está na criação e proteção de valor, e destaca a necessidade de considerar os riscos como parte integrante de todos os processos decisórios e de planejamento (ANBT, 2018).

Já o modelo COSO ERM, amplamente adotado por organizações norte-americanas e por setores regulados, estrutura a gestão de riscos como parte do sistema de governança corporativa, integrando riscos à estratégia e ao desempenho. O COSO enfatiza a importância da cultura de riscos, da definição clara de apetite a risco e do alinhamento entre objetivos organizacionais e as respostas aos riscos identificados (COSO, 2017).

Ambos os modelos partem de uma estrutura lógica clássica para o entendimento dos riscos. Essa estrutura é baseada na tríade: evento de risco, causas e consequências. A essa lógica, somam-se os componentes de probabilidade e impacto, que orientam a avaliação da severidade do risco e subsidiam a priorização de respostas. A metodologia também inclui a identificação e a avaliação de controles existentes, cujo objetivo é mitigar os efeitos negativos ou aumentar as oportunidades.

Embora essas abordagens sejam robustas e bem estruturadas, elas pressupõem certo grau de estabilidade organizacional e disponibilidade de tempo para análise, o que pode representar um desafio para organizações que operam em ambientes marcados por alta volatilidade e mudanças frequentes de prioridades. Em tais cenários, o tempo necessário para documentar cada elemento do risco e analisar controles pode comprometer a agilidade na resposta. Os próprios frameworks mencionados ditam que a eficácia da gestão de riscos está diretamente relacionada à sua capacidade de gerar valor e apoiar a tomada de decisões — e não apenas ao cumprimento de uma sequência rígida de etapas técnicas.

Esse tensionamento entre profundidade analítica e agilidade decisória torna-se ainda mais evidente em instituições públicas que lidam com múltiplas demandas, recursos limitados e uma dinâmica política e institucional em constante transformação. Assim, a aplicação estrita dos modelos tradicionais pode se mostrar inadequada para finalidades de governança estratégica em ambientes reais, como o da administração pública federal brasileira. Esse contexto levou a Controladoria-Geral da União (CGU) a repensar suas abordagens de gestão de riscos, buscando maior funcionalidade e integração com os modelos contemporâneos de planejamento estratégico e entrega de valor.

1.2 Gestão de riscos em abordagens implícitas e adaptativas: evidências da literatura

A literatura recente aponta para a emergência de abordagens não tradicionais de gestão de riscos, especialmente em contextos que demandam agilidade, flexibilidade e resposta rápida a mudanças. Essas abordagens dispensam a identificação formal de riscos e controles (eventos, causas, impactos, probabilidades), operando com mecanismos de monitoramento e adaptação contínuos, integrados à rotina de execução (Bugarová & Šimíčková, 2019). A seguir, são apresentados estudos empíricos que abordam esse modelo.

Garcia, et al. (2022) analisaram 23 estudos sobre práticas de risco em métodos ágeis, a publicação demonstra que a maioria das equipes ágeis já realiza gestão de riscos de maneira implícita, por meio das cerimônias do próprio processo. O artigo destaca que as práticas de gestão de risco estão integradas às atividades regulares e muitas vezes são mais ágeis e efetivas do que as metodologias tradicionais.

Coyle e Conboy (2009), demonstram como a gestão de riscos pode ser efetiva mesmo sem práticas formais. Os autores mostram que os riscos são identificados e tratados ao longo das cerimônias ágeis e que, paradoxalmente, a ausência de rigidez aumenta o engajamento e a efetividade do processo. Em vez de registros formais, o processo se apoia em conversas frequentes, adaptação em tempo real e responsabilização compartilhada.

Ribeiro, et al. (2009) apresentam o modelo GARA (Gestão Ágil de Riscos de Ambiente), no qual os riscos são tratados como impedimentos identi-

cados ao longo da execução dos projetos e comunicados informalmente. O processo não utiliza categorização formal, tampouco avaliação de impacto ou probabilidade. A identificação ocorre por meio da interação entre as equipes, e as decisões são tomadas com base em prioridade estratégica. O foco está na coordenação Inter projetos e na comunicação eficaz, com formalização apenas quando necessária.

Apesar das diferenças nos contextos estudados, os estudos compartilham características relevantes:

- Ausência de identificação formal: Nenhum dos modelos exige o preenchimento de registros formais de eventos, causas, controles ou matrizes de risco.
- Integração com a rotina de execução: A gestão de riscos é realizada de forma contínua e está inserida no fluxo normal de trabalho, principalmente por meio de interações frequentes entre os membros da equipe.
- Foco na adaptabilidade: O foco recai sobre a capacidade de resposta rápida a problemas emergentes, em vez da previsibilidade completa dos riscos.
- Formalização mínima: A documentação é usada apenas quando necessária, muitas vezes em níveis mais altos de governança ou em projetos com maior complexidade institucional.
- Risco como parte da performance: Os riscos deixam de ser um artefato técnico isolado e passam a ser elementos integrados à entrega de valor e à governança estratégica.

Esses achados reforçam que, em contextos de alta complexidade e mudança, a eficácia da gestão de riscos pode estar menos na formalização documental e mais na integração entre execução, monitoramento e decisão. A experiência da CGU se insere nesse conjunto de práticas inovadoras, conforme detalhado na seção seguinte.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADOS

2.1 O Caso da CGU: Inovação na Gestão de Riscos Estratégicos com OKR

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de controle interno do governo federal brasileiro, exemplifica a necessidade de adaptação da gestão de riscos a contextos organizacionais dinâmicos. Até 2022, a CGU utilizava uma estrutura de plane-

jamento estratégico baseada no Balanced Scorecard (BSC), aliada a um modelo tradicional de gestão de riscos estruturado a partir do mapeamento detalhado dos processos descritos na cadeia de valor institucional.

Embora robusto do ponto de vista metodológico, esse modelo exigia elevado esforço de implementação: longos ciclos de discussão, alto envolvimento de servidores qualificados e projetos que se estendiam por meses. O resultado era um retrato fiel da realidade do processo em um determinado momento, acompanhado por listas de riscos formalmente construídas — mas de difícil monitoramento na prática. Como consequência, o valor percebido pela alta administração era reduzido, uma vez que o modelo não entregava alertas tempestivos que apoiassem a tomada de decisão no cotidiano.

A partir de 2023, a CGU adotou o modelo *Objectives and Key Results (OKR)*, proposto por Doerr (2019), como principal estrutura de planejamento estratégico. Essa mudança, inspirada por práticas de empresas inovadoras como Google e Meta, conferiu maior flexibilidade e capacidade de adaptação ao planejamento institucional.

A adoção do OKR impulsionou uma revisão completa da metodologia de gestão de riscos estratégicos. O modelo tradicional, baseado nos componentes de evento, controle, probabilidade e impacto, mostrou-se inadequado a um ambiente que exige agilidade, coordenação e entrega de valor em ciclos curtos. Em resposta, a CGU estruturou um modelo mais enxuto, ancorado em dados e evidências, centrado na identificação de “pontos de atenção” — situações com potencial de comprometer os objetivos e resultados-chave monitorados nos OKRs e projetos prioritários.

O novo processo sistemático de acompanhamento dos riscos estratégicos na CGU, fortemente estruturado em dados e evidências, envolve a análise mensal dos OKR estratégicos e dos projetos prioritários. Esse monitoramento contínuo permite identificar, de forma sistemática, “pontos de atenção” que possam comprometer o alcance dos objetivos e dos resultados-chave, que são os riscos estratégicos, de fato. Esses pontos são consolidados em relatórios e submetidos mensalmente aos integrantes do Comitê de Governança Interno (CGI), colegiado composto pelos Secretários e pelo Ministro da CGU.

A prática de gestão de riscos é fortalecida pelo acompanhamento diário pelo Ministro e pela Secretaria-Executiva do desempenho dos principais indicadores da Casa, por meio de painéis desenvolvidos especificamente para este fim e que estão disponibilizados em televisores instalados em seus gabinetes. Essa análise já resultou na solução tempestiva de problemas identificados já na sua origem.

Quadrimestralmente, o CGI realiza reuniões para discutir os principais desafios identificados no monitoramento dos OKR institucionais, incluindo os riscos que podem impactar o alcance dos objetivos. Nessas ocasiões, também são definidas as prioridades para o período subsequente. Além disso, a CGU tem investido em soluções tecnológicas, como painéis de Business Intelligence (BI) para a média gestão e uma página institucional na intranet, para disponibilizar informações gerenciais e estratégicas, facilitando o acompanhamento tempestivo do desempenho e a identificação de riscos por todos os servidores.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

3.1. CGU+Gestão: institucionalizando a gestão adaptativa de riscos

A experiência da CGU com a integração dos OKR institucionais e o monitoramento contínuo de pontos de atenção demonstrou que é possível gerir riscos estratégicos de forma eficaz sem recorrer às estruturas clássicas baseadas em eventos, causas, impactos, controles e probabilidades. Essa abordagem mais leve e funcional abriu caminho para uma transformação mais ampla, atualmente em curso, com a implementação do programa CGU+ Gestão, lançado em 2025.

O programa propõe um novo modelo de gestão institucional, integrando de forma estruturada planejamento, desempenho, competências, desenvolvimento de pessoas, estruturas de governança e sistemas de informação. Seu objetivo é superar a fragmentação entre o que é planejado, executado e avaliado, promovendo coerência entre metas, entregas, responsabilidades e processos de aprendizagem organizacional.

No âmbito da gestão de riscos, o CGU+ Gestão institucionaliza uma abordagem adaptativa e orientada a valor. Em vez de partir da identificação formal

de riscos, a estratégia adota como base os compromissos institucionais registrados nos Planos de Entrega (PE) das unidades (Coordenações-Gerais e Controladorias Regionais nos Estados). Esses compromissos refletem tanto as prioridades do Plano Estratégico Institucional e do Plano de Integridade e Combate à Corrupção quanto as atribuições específicas de cada unidade.

O monitoramento do cumprimento desses compromissos permite a identificação contínua de pontos de atenção, que sinalizam riscos à entrega de valor público. Essa identificação ocorre de forma sistêmica e em diferentes níveis da organização, conectando o cotidiano operacional às metas estratégicas. Com isso, os riscos passam a ser tratados como elementos integrantes do desempenho institucional, e não como registros paralelos ao planejamento.

Além disso, o modelo prevê a definição de metas individuais de desempenho para os servidores, permitindo a construção de planos de trabalho anuais, avaliações transparentes e a elaboração de planos de capacitação personalizados com base em lacunas de competências específicas, relacionadas com as metas das unidades. Essas metas são definidas considerando as atribuições da unidade, as características e competências específicas de cada servidor, e nem sempre correspondem diretamente às metas institucionais registradas no nível da unidade. Ainda que existam vínculos conceituais, trata-se de dimensões complementares, e não necessariamente de um desdobramento formal. Essa abordagem possibilita uma gestão orientada por dados e evidências, conectando o desenvolvimento de pessoas às entregas organizacionais.

A integração dos sistemas de gestão no CGU+ Gestão reflete a adoção de uma lógica gerencial moderna, baseado no aprendizado contínuo e na governança por resultados. A gestão de riscos, nesse contexto, é operacionalizada na prática por meio do acompanhamento das metas e compromissos — um exemplo de gestão de riscos implícita, já reconhecida em ambientes ágeis e destacada na literatura especializada como uma alternativa eficaz para contextos dinâmicos e complexos.

Por fim, cabe destacar o papel das quatro áreas estruturantes de gestão e governança da CGU — gestão corporativa, tecnologia da informação, inteligência estratégica e planejamento, inovação e

sustentabilidade — como pilares que viabilizam a efetividade do modelo proposto. Essas áreas, por meio de entregas e iniciativas sob sua responsabilidade, oferecem suporte transversal e coordenado, contribuindo para que os objetivos estratégicos da instituição sejam alcançados com uma visão integrada, sistêmica e aderente aos princípios da gestão de riscos estratégicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

A experiência da Controladoria-Geral da União (CGU) demonstra que, em contextos institucionais marcados por dinâmicas complexas e mudanças frequentes, a gestão de riscos estratégicos tende a ser mais efetiva quando orientada por abordagens adaptativas, integradas e focadas em valor. A adoção de um modelo baseado em acompanhamento dos OKR permitiu à CGU integrar a gestão de riscos ao planejamento estratégico de forma mais funcional e aderente à realidade operacional do órgão. Ressalta-se que o modelo não substitui a necessidade de gerir riscos processuais da maneira tradicional.

Ao substituir a ênfase na estrutura clássica — composta por eventos, causas, impactos, controles e probabilidades — por um sistema centrado em compromissos institucionais monitorados continuamente, a organização passou a identificar riscos a partir de evidências concretas de desempenho, com foco em entregas e resultados. Essa abordagem, mais leve e pragmática, demonstrou maior capacidade de gerar valor para a tomada de decisão e apoiar a atuação das lideranças.

A flexibilidade do modelo OKR, combinada com o uso de ferramentas tecnológicas, o engajamento da alta gestão e a institucionalização de práticas gerenciais integradas no programa CGU+ Gestão, consolidou um ciclo de gestão que une planejamento, desempenho, desenvolvimento de pessoas e mitigação de riscos em uma mesma lógica de valor público.

Essa experiência reforça que a eficácia da gestão de riscos não depende apenas do rigor metodológico, mas da sua capacidade de gerar sentido, orientar decisões e apoiar entregas em contextos reais. Em vez de um fim em si mesmo, o risco passa a ser compreendido como um elemento indissociável do desempenho institucional — e, assim, plenamente incorporado à prática de gestão.

REFERÊNCIAS

- ANBT, 2018. *NBR ISO 31000:2018 - Gestão de riscos - Diretrizes*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- Buganová, K., & Šimíčková, J. (2019). Risk management in traditional and agile project management. *Transportation Research Procedia*, 40, 986-993.
- Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). *Risk and Innovation*. *Public Management Review*, 15(2), 186-208. doi:10.1080/14719037.2012.707681
- COSO, 2017. *Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance*. s.l., AICPA.
- Coyle, S. & Conboy, K., 2009. *A case study of risk management in agile systems development*. s.l., s.n., pp. 2567-2578.
- Controladoria-Geral da União. (2024). *Relatório de gestão 2024*. Brasília: CGU. Recuperado de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2024/RelatorioGestao2024.pdf>. Acesso em: 31 de julho de 2025.
- Doerr, J. (2019). *Avalie O Que Importa*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.
- Garcia, F., Hauck, J. & Narloch Rizzo Hahn, F., 2022. *Managing Risks in Agile Methods: a Systematic Literature Mapping*. Pittsburgh, USA, s.n.
- Ribeiro, L., Gusmão, C., Feijo, W. & Bezerra, V., 2009. *A case study for the implementation of an agile risk management process in multiple projects environments*. Portland, Oregon USA, s.n., pp. 1396 - 1404.
- Oliveira, V. G. de, & Abib, G. (2023). Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras. *Revista de Administração Pública*, 57(6), e2022-0419. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220419>
- Silva, D. A. da, Silva, J. A. da, Alves, G. de F., & Santos, C. D. dos. (2021). Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa. *Revista do Serviço Público*, 72(4), 824-854. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3991>. Acesso em: 31 de julho de 2025.

Incorporando metodologias ágeis em auditorias na CGU: Caso da avaliação sobre fretamento de aeronaves e distribuição de cestas de alimentos no território Yanomami

Sidney Cardoso Vanderlei¹ e Vinícius Melchior Furtado²

Resumo: O relato trata de experiência de incorporação de elementos de metodologias ágeis em auditorias internas, destacando a avaliação do contrato de fretamento de aeronaves e distribuição de cestas de alimentos no Território Yanomami. A auditoria ágil busca maior adaptabilidade a novos riscos, envolvimento das partes interessadas e entregas incrementais alinhando-se a referenciais como o International Professional Practices Framework (IPPF) e normativos de auditoria da CGU. No caso, a metodologia de pesquisa-ação guiou o trabalho, focado na avaliação tempestiva da regularidade, eficácia e eficiência das operações. O fluxo tradicional em cascata foi adaptado para ciclos, com a matriz de riscos e controles funcionando como um “backlog”. Essa abordagem permitiu discussões e propostas de melhorias em tempo real com o auditado, priorizando a comunicação tempestiva. A experiência demonstrou que a incorporação desses elementos ágeis, mesmo sem a adoção integral de todas as técnicas, foi benéfica para a capacidade de o auditado implementar soluções e aprimoramentos com base nas evidências e discussões, antes mesmo do relatório final do trabalho.

Palavras-chave: auditoria interna; avaliação; auditoria ágil; métodos ágeis; Yanomami.

1. INTRODUÇÃO

Tornou-se um lugar comum há alguns anos o diagnóstico de que vivemos um período marcado pela crescente complexidade e velocidade de mudanças. Nesse contexto dinâmico, as organizações públicas e privadas são desafiadas a responder tempestivamente às mudanças de cenários, e as metodologias de trabalho tradicionais são questionadas pela demanda por respostas rápidas e adaptabilidade. Originalmente desenvolvidas para o setor de desenvolvimento de software, as metodologias ágeis, como o Scrum e o Kanban, têm expandido

sua aplicação para diversas outras áreas, incluindo a auditoria interna. A literatura acadêmica, tanto nacional quanto internacional, tem dedicado crescente atenção a essa transição, explorando como os princípios ágeis podem aprimorar a eficácia e a eficiência das atividades de auditoria (MARNEWICK E MKOBA, 2020).

De acordo com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, a auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva, concebida para adicionar valor e aprimorar as operações de

1. Mestre em Administração Pública (FGV/EBAPE) e Engenheiro Mecânico pela UNB. Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU. Coordenador Geral da CGCEI/DS/DFC;

2. Especialista em Gestão Pública (UFU) e Cientista Social pela Unicamp, Auditor Federal de Finanças e Controle.

uma organização, auxiliando-a a alcançar seus objetivos por meio de uma abordagem sistemática para avaliar e melhorar a governança, o gerenciamento de riscos e os controles internos. Artigos e publicações do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) apontam para a necessidade de auditorias internas suficientemente ágeis, capazes de prestar avaliação e consultoria de forma tempestiva. A implementação da auditoria ágil no setor público é vista como uma oportunidade para aprimorar a comunicação, aumentar a interação com o cliente (órgão auditado), otimizar o tempo e promover maior flexibilidade no planejamento, considerando as constantes mudanças no contexto organizacional.

Nessas publicações, são abordados potenciais benefícios do emprego das metodologias ágeis ou mesmo da concepção e adoção metodológica (e cultural) de um processo e uma mentalidade de auditoria interna ágil, entre os quais: a capacidade de se adaptar rapidamente a novos riscos e prioridades para gerar ações antecipadas para sanar fragilidades; o envolvimento mais próximo das partes interessadas ao longo do processo de auditoria; a apresentação de resultados parciais e úteis em ciclos curtos (*sprints*), permitindo ajustes e tomadas de decisão com o auditado recebendo entregas de valor de forma adiantada e contínua; e a disciplina com o tempo e racionalização da documentação e do plano de auditoria.

A literatura também ressalta que a adoção da mentalidade e das metodologias ágeis se alinha com o *International Professional Practices Framework (IPPF)* do *The IIA*, que não determina uma metodologia formal de auditoria, permitindo que os planos de trabalho sejam ajustados conforme novas informações são obtidas. Além disso, a abordagem ágil é compatível com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN SFC 03/2017) e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do Governo Federal (MOT) da CGU, que preconizam um planejamento flexível e baseado em riscos, bem como a comunicação eficaz durante todo o processo de auditoria.

Entre relatos de casos no setor público, destaca-se a experiência positiva do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) na adoção de auditorias ágeis, com aumento do per-

centual de implementação de recomendações e diminuição do tempo de monitoramento e mudança na forma como a organização percebe o valor agregado pela Auditoria Interna (ALVARES, 2021). Compartilhar os aprendizados, os sucessos e os desafios enfrentados na adoção desses métodos pode servir de guia e inspiração para outras instituições que buscam modernizar seus processos auditoria. Com esta perspectiva este artigo apresenta à comunidade de auditores o relato de experiência recente de equipe da CGU no uso de elementos de metodologias ágeis em trabalhos de auditoria interna, conforme citado na apresentação da Secretaria Federal de Controle no Encontro de Dirigentes de 2025.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

O relato foi construído a partir da experiência dos autores na gerência e supervisão dos trabalhos e da coleta e análise de dados obtidos da documentação de auditoria e dos artefatos criados pela equipe. Desse modo, o relato alinha-se à metodologia de pesquisa-ação, tipo de investigação qualitativa voltada para a solução de problemas técnicos e sociais, relevantes cientificamente, pautada na cooperação entre pesquisadores, pessoas da situação-problema e parceiros interessados na sua resolução, construindo conhecimento durante este processo (Thiollent, 2011). Para validação, os relatos foram submetidos à revisão e feedback dos membros da equipe. Em abordagens posteriores, triangulações dos dados podem ser produzidas a partir da coleta das opiniões e percepção dos auditados por entrevistas e questionários de análise de qualidade.

Segundo a Orientação Prática de serviços de Auditoria da CGU, o papel de gerente tem responsabilidade pela coordenação geral do trabalho de auditoria, de validação do processo de revisão realizado pelo supervisor e de aprovação final de cada uma das etapas da auditoria. Por sua vez, o papel de supervisão tem como finalidade realizar o acompanhamento e a revisão técnica dos trabalhos de auditoria, em todas as suas fases, com o objetivo de assegurar a qualidade dos trabalhos, a conformidade com os requisitos éticos e profissionais aplicáveis, a adequação e a suficiência das evidências e dos papéis de trabalho e a pertinência dos resultados alcançados em face dos objetivos da auditoria.

Relato de caso: Avaliação concluída sobre a execução de contrato de fretamento de aeronaves e distribuição de cestas de alimentos no Território Yanomami pelo Ministério dos Povos Indígenas.

O trabalho foi realizado pela Coordenação Geral de Auditoria das Áreas de Cultura, Esporte, Igualdade Racial e Povos Indígenas (CGCEI), da Diretoria de Políticas Sociais e de Segurança Pública (DS), em conjunto com a unidade regional da Controladoria Geral da União no Estado de Roraima (CGU-RR), entre maio de 2024 e abril de 2025, tendo sido o relatório publicado em 16/06/2025. O projeto não estava previsto no Plano Anual de Auditoria Interna de 2024, mas conforme notícias de mídia apareceram sobre a celebração de um contrato pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI), por dispensa emergencial, para fretamento de aeronaves que realizariam a entrega de cestas de alimentos aos indígenas em emergência de saúde na Terra Yanomami, com valor material e complexidade relevantes, a CGCEI buscou obter mais informações sobre a contratação.

Até o final de março de 2023, o Ministério da Defesa era responsável direto pela entrega das cestas às comunidades indígenas, uma das medidas do plano de ação do Centro de Operações Especiais Yanomami para garantir emergencialmente a alimentação das comunidades até a recuperação de sua autonomia alimentar. Desse modo, o MPI, com apoio do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) bem como subsídio de informações da Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão, outra área da SFC, firmou, por meio do Aviso de Contratação Direta nº 90002/2024, o Contrato nº 1/2024 com a Ambipar Flyone Serviço Aéreo Especializado, Comércio e Serviços S/A, em 15.03.2024. O valor inicial deste contrato foi de R\$ 185.917.505,02, com duração de 12 meses, ou até que a licitação do contrato continuado que o substituiria fosse efetivada. O contrato previa uma solução única, sem precedentes históricos na Administração Federal, ao conjugar serviços de aviões de asa fixa e helicópteros em operação no interior da Terra Yanomami. No diálogo com o Ministério, responsável pela gestão do contrato, e com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), responsável pela fiscalização do contrato e pela elaboração da licitação da nova contratação que viria a substituir o ajuste emergencial, foi identificada a oportunidade de uma atuação tempestiva da auditoria na avaliação e acompanhamento

de uma solução logística por si só inovadora em um cenário dinâmico e de crise. Logo, o escopo do objeto, para além do próprio contrato, deveria incluir o processo logístico como um todo, não se limitando a aspectos de conformidade, mas incorporando questões operacionais.

O objetivo geral do trabalho foi oferecer avaliação tempestiva para tomada de decisões quanto à regularidade, eficácia e eficiência das operações pelo MPI e pela Funai e para tanto a abordagem seguida foi a metodologia de auditoria baseada em riscos, incorporando aspectos de auditoria ágil desde o seu início. O aspecto de reportes e entregas contínuas ao auditado durante o processo de auditoria fez com que a equipe optasse por incorporar aspectos da metodologia ágil, para gerar informações e evidências que pudessem ser compartilhadas com o MPI em tempo hábil para correções, ajustes e aprimoramento do processo logístico e do edital da licitação em desenvolvimento.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A rigor o trabalho não adotou todos os aspectos de uma auditoria ágil. Em parte, porque a equipe de auditoria não tinha todo conhecimento e proficiência em todas as ferramentas e na cultura do método, em parte porque a adaptabilidade e experimentação não deixam de ser princípios da metodologia. Assim, desde o planejamento inicial conjunto com a CGU-RR e abertura dos trabalhos, os elementos ágeis que buscou-se incorporar ao trabalho foram: comunicação e colaboração contínua com a unidade auditada e com partes interessadas do processo; entregas incrementais ao longo do processo de auditoria, permitindo a implementação imediata de melhorias; avaliação de riscos de forma contínua, ajustando o foco da auditoria conforme surgem novos riscos ou informações; análise de risco colaborativa, envolvendo as partes interessadas na identificação e priorização dos riscos.

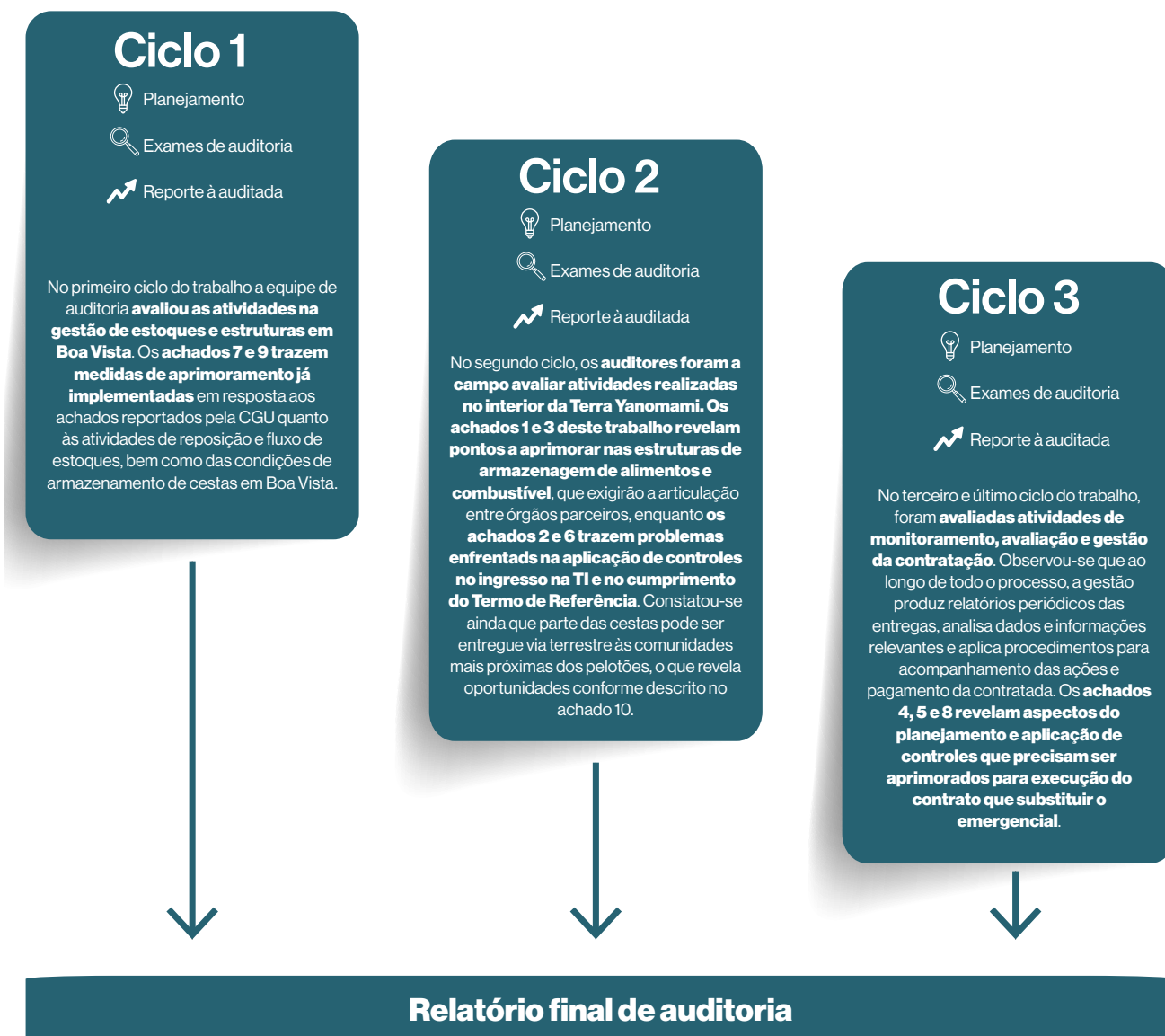
Para incorporar esses elementos o fluxo em cascata, tradicional das auditorias de planejamento-execução-comunicação de resultados, foi adaptado para o trabalho em ciclos (ou *sprints*) de dois meses que envolviam a: revisão da matriz de riscos e controles inicialmente desenhada; planejamento dos testes de auditoria; execução e apresentação dos achados e discussão com o auditado. Desde o início

foram previstos 3 (três) ciclos, pensando na vigência do contrato e planejamento da licitação, bem como nos recursos humanos disponíveis. Logo a previsão era de execução do trabalho entre julho e dezembro de 2024. A questão da disciplina com o tempo foi relativizada ao longo do trabalho conforme alguns eventos atrasaram o projeto.

A matriz de riscos e controles elaborada inicialmente na fase de análise preliminar do objeto de auditoria funcionou ao longo do trabalho como espécie de “*backlog*” do projeto, artefato dinâmico que lista as entregas principais para atingimento do produto e objetivo final. Assim, foram documentadas 3 (três) versões da matriz, que revisadas a cada fechamento e início de novo ciclo, trouxeram novos insights, com alteração da visão dos eventos de risco, reavaliações do seu impacto e probabilidade e da avaliação preliminar dos controles, resultando em alterações nos objetos prioritários de análise ao longo do trabalho. Com isso, também foram criadas três matrizes incrementais de planejamento dos testes de auditoria. Cabe observar que a proposta inicial da matriz de riscos e controles contou com ampla participação da equipe do MPI, que também estava trabalhando em uma matriz de riscos internamente, com apoio da sua Assessoria Especial de Controle Interno, para apoiar a gestão do contrato. Logo, ambas as iniciativas se retroalimentaram e produziram um extenso inventário de riscos inicial, e apenas um risco não

identificado inicialmente foi incorporado no trabalho de auditoria ao longo de sua execução.

Após o levantamento inicial da primeira versão dessa matriz de riscos, foi identificada a possibilidade de dividir o fluxo do processo de distribuição de cestas de alimentos entre os ciclos, razão pela qual, em que pese atrasos na execução do trabalho, manteve-se a estrutura de 3 ciclos, priorizando as etapas do processo em detrimento de uma disciplina mais rígida com os tempos de entregas. Se por um lado a metodologia ágil implicaria em maior adaptabilidade do escopo em prol da agilidade e compromisso com o tempo da sprint, a equipe entendeu que tal decisão ainda permitiria um processo suficientemente ágil e atenderia a complexidade logística da execução em campo do trabalho. Desse modo o primeiro ciclo focou nas etapas do processo e riscos priorizados desde o armazenamento dos alimentos em Boa Vista até seu transporte em aeronaves de asas fixas; o segundo nos eventos desde a recepção e armazenamento das cestas nos entrepostos do exército no interior da Terra Yanomami até seu transporte por helicóptero e entrega às comunidades indígenas; e, por fim, o terceiro tratou das atividades de gestão do contrato e de outros eventos de risco não priorizados nos ciclos anteriores, mas ainda assim críticos, e que pudessem ser feitos sem o deslocamento em Boa Vista ou no interior da Terra Indígena.

FIGURA DO RELATÓRIO 1633137 QUE SUMARIZA A EXECUÇÃO DOS CICLOS (SPRINTS).

Ao final de cada um dos ciclos foram realizadas reuniões com as equipes do MPI e da Funai, e mesmo interlocuções com outros órgãos envolvidos, como a Conab-RR, responsável pela aquisição e armazenamento dos alimentos em Boa Vista. Inicialmente planejava-se produzir uma Nota Técnica a cada ciclo, mas a partir de discussões internas a equipe entendeu que, em atendimento ao princípio

da metodologia ágil de priorizar a comunicação tempestiva em vez da documentação extensa, a produção de uma versão da matriz de achados e sua apresentação e discussão com o auditado seria mais eficiente. Ainda assim, quando o rigor da situação exigiu, foi emitida Nota de Auditoria para comunicar formalmente sobre providência a ser adotada imediatamente pela unidade auditada³.

3. Conforme Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna do Governo Federal, a Nota de Auditoria é documento emitido durante os exames de auditoria quando da identificação de providência a ser adotada imediatamente pela Unidade Auditada, de modo que aguardar a finalização do trabalho para expedir a recomendação necessária poderá resultar em danos aos cidadãos ou à administração pública ou no caso de identificação de falha meramente formal ou de baixa materialidade, que não deva constar no relatório, mas para a qual devam ser adotadas providências para saneamento.

Nessas reuniões de busca conjunta de soluções, eram pactuadas e propostas as medidas que seriam implementadas para aperfeiçoamento e correção dos processos e atividades, antes mesmo da produção do relatório da auditoria. Desse modo, antes da reunião final de busca conjunta de soluções amparada no texto do relatório preliminar do trabalho a ser apresentado ao auditado, outros dois encontros preliminares foram feitos. As medidas discutidas nesses encontros, quando e na extensão em que foram implementadas, foram documentadas no relatório final do trabalho, e aquelas que não foram possíveis de serem adotadas até o relatório, integraram o rol de recomendações consignadas no relatório final e que serão monitoradas pela CGU.

Essa sistemática possibilitou de fato que, antes mesmo do relatório final do trabalho, o auditado pudesse, amparado nas evidências e discussões com o controle, implementar soluções e aprimoramentos. Com isso, a partir da publicação do relatório, a CGCEI e a CGU-RR já puderam propor o registro de benefícios relacionados ao aprimoramento da gestão e fiscalização da logística de distribuição de cestas de alimentos na Terra Yanomami. Conforme achados 7, 8 e 9 do relatório final e manifestações do MPI e da Funai⁴, o trabalho permitiu medidas tempestivas para aprimoramento das obrigações da contratada na armazenagem de alimentos para a nova contratação licitada, o aperfeiçoamento dos instrumentos de registro de ocorrências e procedimentos de gestão de contrato e a melhora da coordenação das equipes do MPI e da Funai com a Conab em Boa Vista.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

A auditoria realizada demonstrou que a incorporação de elementos ágeis – como a comunicação e colaboração contínuas, as entregas incrementais e a avaliação de riscos de forma iterativa – pode ser extremamente benéfica, mesmo que o trabalho não adote todos os ritos, técnicas ou ferramentas de uma auditoria ágil. A adaptação do fluxo tradicional em cascata para ciclos (*sprints*) de dois meses, com a revisão constante da matriz de riscos e controles como um “*backlog*”, permitiu uma atuação proativa e a geração de valor contínuo. A aderência aos princípios

dos métodos ágeis, que se alinham aos normativos já adotados pela CGU, mantendo o foco na geração de valor, permitiu a construção de uma auditoria suficientemente ágil. A capacidade de o auditado implementar soluções e aprimoramentos com base em evidências e discussões com o controle, antes mesmo da formalização das recomendações no relatório final, torna a auditoria um parceiro estratégico na melhoria contínua da gestão. A experiência relatada neste artigo demonstra que a incorporação desses princípios, em menor ou maior grau e conforme o contexto do trabalho e do objeto auditado, é não apenas possível, mas desejável.

REFERÊNCIAS

- Marnewick, C., & Mkoba, F. (2020). Agile internal audit adoption challenges. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 23(1), a3489.
- Notícias CONACI. (s.d.). Auditoria Interna Ágil na Administração Pública: Inviabilidade ou Oportunidade? Disponível em: <https://conaci.org.br/noticias/auditoria-interna-agil-na-administracao-publica-inviabilidade-ou-oportunidade/>. Acesso em: 23 de junho de 2025.
- Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI). (s.d.). CONACI debate Auditoria Ágil em live no YouTube. Disponível em: <https://conaci.org.br/conaci-debate-auditoria-agil-em-live-no-youtube/>. Acesso em: 23 de junho de 2025.
- Alvares, P. (2021). Implementando a Auditoria Interna Ágil no Setor Público. Reunião Técnica do CONACI/2021. Disponível em: <https://conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/Auditoria%20interna%20C3%A1gil%20no%20setor%20p%20C3%BAblico%20Conaci.pdf>
- Internal Auditor. (2024, October). Building a Better Auditor: Embracing Agile Audit. Disponível em: <https://internalauditor.theiia.org/pt-br/voices/2024/october/building-a-better-auditor-embracing-agile-audit/>. Acesso em: 23 de junho de 2025.
- Deloitte. (2017). Becoming agile: A guide to elevating internal audit's performance and value (Part 1: Understanding agile internal audit). Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Finance/gx-fa-agile-internal-audit-introduction-elevating-performance.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2025.
- Newmark, A., Stork, B., & Marth, N. (2018). Agile auditing. The Institute of Internal Auditors.
- Tribunal de Contas da União (TCU). (s.d.). Auditoria Ágil. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-agil.htm>. Acesso em: 23 de junho de 2025.
- Thiollent, M. Metodologia da pesquisa-ação. 18a. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

4. Proposta de benefício #1816967

LIA: Plataforma para uso de IA da CGU

Maura Paraíso Wanderley¹, Breno Oliveira Nunes² e José Carlos Ferreira Neto³

Resumo: A Plataforma LIA, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), tem como objetivo democratizar o uso da Inteligência Artificial (IA) entre os funcionários da instituição, promovendo um ambiente seguro e governado. Por meio do acesso a modelos de linguagem avançados, a LIA busca facilitar a eficiência operacional, a produção de documentos e a análise de dados, impactando positivamente a administração pública.

Palavras-chave: Inteligência artificial generativa, modelos de linguagem, LLM, governança de IA, democratização, desenvolver capacidades em IA, uso seguro de IA e dados, transformação digital.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos

O principal objetivo da Plataforma LIA é proporcionar aos servidores da CGU um acesso facilitado e seguro a ferramentas de IA generativa, seja por meio de sítio na intranet que permita a interação direto com os modelos de IA disponíveis na casa, seja por meio de integrações de sistemas da casa com a plataforma para execução de atividades específicas. Dessa forma, a iniciativa visa capacitar os colaboradores e fomentar a experimentação, de forma se-

gura, nessa nova tecnologia, permitindo-lhes, assim, otimizar suas atividades diárias e melhorar a qualidade dos serviços prestados ao público.

1.2 Questões de Pesquisa

- Quais são os desafios para que os servidores da CGU possam usar modelos de IA generativa em seus trabalhos?
- Como a LIA pode transformar a forma de trabalho dos servidores da CGU?
- Que impactos a utilização da LIA pode ter na eficiência administrativa?

1. MBA em Ciência de Dados – Universidade de São Paulo (USP/ICMC), 2021, Trabalho: Aplicação de redes neurais e embeddings de texto na triagem de manifestações do sistema Fala.BR. Mestrado Profissional em Ciência da Computação – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2018, Ênfase em Gestão de Tecnologia da Informação. Dissertação sobre inovação aberta no governo federal. Auditor Federal de Finanças e Controle – Controladoria-Geral da União (CGU), desde 2008. Atua há mais de 14 anos na CGU, com foco em coordenação de sistemas e inovação tecnológica. Trabalhou inicialmente na unidade regional de Pernambuco e, posteriormente, na Diretoria de Sistemas de Informação.

2. MBA em Administração Estratégica de Sistemas de Informação – Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2007. Especialização em Banco de Dados – União Educacional de Brasília (UNEB), 2002. MBA em Ciência de Dados – Universidade de São Paulo (USP/ICMC), 2021. Graduação: Tecnologia em Processamento de Dados (UNICEUB), 1997. Auditor Federal de Finanças e Controle – Controladoria-Geral da União (CGU), desde 2012. Atua na área de tecnologia da informação, com foco em gestão de dados, análise de sistemas e infraestrutura tecnológica, contribuindo para o aprimoramento dos sistemas governamentais. Foi por mais de 10 anos chefe da equipe de Banco de Dados e Business Intelligence da CGU, ficando a frente de projetos importantes como o Portal da Transparência.

3. Mestrado em Engenharia de Sistemas e Automação – Universidade Federal de Lavras (UFLA), 2023, Tema: Desenvolvimento de chatbot para tarefas de question answering com consultas a knowledge bases. Bacharelado em Engenharia Mecânica – Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), 2017, Trabalho de Conclusão: Projeto de uma bancada CNC portátil. Controladoria-Geral da União (CGU), desde 2024. Atua na Diretoria de Tecnologia da Informação, com foco em projetos de inteligência artificial aplicada à administração pública, incluindo automação de processos, análise de dados e desenvolvimento de soluções com modelos de linguagem. Pesquisador e Desenvolvedor em Inteligência Artificial – Universidade Federal de Lavras (2022–2023). Desenvolveu chatbots inteligentes para question answering com consultas a knowledge bases, utilizando PLN, embeddings e integração semântica.

1.3 Contexto

A necessidade de modernização e eficiência na administração pública tem impulsionado a implementação de tecnologias inovadoras. A CGU, reconhecendo essa demanda, desenvolveu a Plataforma LIA, que se insere no contexto de transformação digital, promovendo o uso responsável e seguro da IA por todos os seus servidores de forma Governada pelo órgão.

1.4 Desafios Enfrentados

Os principais desafios incluem a segurança dos dados processados pela plataforma, a necessidade de constante atualização tecnológica da plataforma e o engajamento e capacitação dos servidores para introduzir o uso de IA de forma consciente e responsável.

2. METODOLOGIA E FERRAMENTAS UTILIZADAS

Para a implementação da LIA, foi criada uma equipe piloto e adotada a metodologia ágil padrão da Coordenação Geral de Sistemas de Informação – CGSIS, baseada no modelo SCRUM. Essa implementação envolveu a colaboração entre equipes internas da CGU, desde áreas de negócio que participaram com as definições sobre os assuntos que deveriam constar da base de conhecimento da LIA até consultores externos especializados em IA, passando, também, pelas equipes internas da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, especializadas em várias áreas como por exemplo: nuvem, segurança da informação, desenvolvimento, ciência de dados e monitoramento de ambientes de TI. O projeto foi desenvolvido inicialmente em caráter piloto com uma fase de testes com algumas áreas de negócio da CGU. Estas áreas iniciaram o uso da LIA, em sua primeira versão viável, validando o conceito da solução e fornecendo *feedbacks* importantes para as equipes envolvidas no projeto. Ainda neste período inicial, foi possível a entrada em produção de alguns subprodutos, como o robô de atendimento EVA – Assistente Virtual para matéria Correcional, oferecido aos usuários do sistema ePAD. Este assistente virtual foi o primeiro caso de sucesso de integração de um sistema corporativo com modelos de Inteligência Artificial por meio da plataforma LIA e abriu espaço para futuras integrações de sistemas da CGU com esta solução de IA.

Depois da fase inicial, a LIA teve sua camada de apresentação reconstruída para atender aos padrões tecnológicos utilizados na DTI, aos padrões de usabilidade e aos padrões de segurança da informação da CGU. Nesta etapa, foi desenvolvida integração com a ferramenta EntraID para autenticação dos usuários na solução, bem como adotou o *SQLServer* como solução de banco de dados para armazenamento das informações de controle da plataforma e o *Postgree* na extensão *PgVector* para armazenamento dos dados vetoriais da solução, utilizados na “conversação” direta com os modelos de IA generativa - LLM.

As ferramentas utilizadas incluem modelos de linguagem da Azure OpenAI, *backend* desenvolvido em linguagem *Python* com API em *FastAPI* e interfaces de usuário desenvolvidas usando VUE - linguagem padrão interfaces da CGU – visando facilitar a interação dos servidores com a tecnologia.

Atualmente, o projeto da LIA está na fase de incorporação de várias bases de conhecimento da casa, criando soluções departamentais e corporativas que são gerenciadas pelas próprias áreas de negócio, custodiantes e curadores dos dados inseridos na plataforma. Dessa forma, a solução ajuda na democratização e na experimentação de modelos de IA nas rotinas de trabalho sem a preocupação de estar usando documentos sensíveis ou dados pessoais em modelos abertos que podem ferir os regramentos do uso dessa tecnologia dentro do governo federal.

3. RESULTADOS E IMPACTOS OBTIDOS

A implementação da LIA traz segurança e Governança para a CGU, com relação ao uso de modelos de IA, pois ela se mantém *compliance* com as exigências legais e as instruções e guias internos da CGU, como por exemplo, a Portaria SGD/MGI nº 5.950 (de 26 de outubro de 2023), a Portaria Normativa CGU nº 37 (2022), que tratam da contratação e uso de serviços em nuvem; a LGPD; o guia de uso responsável de IA da CGU e o guia de uso de IA Generativa no serviço público. Além disso, a plataforma visa ampliar as capacidades de todos os servidores e colaboradores no uso seguro da IA entendendo que isto trará inúmeros benefícios indiretos, como o impacto na ampliação da criação de produtos que aumentem a efetividade dos trabalhos da CGU a partir do uso

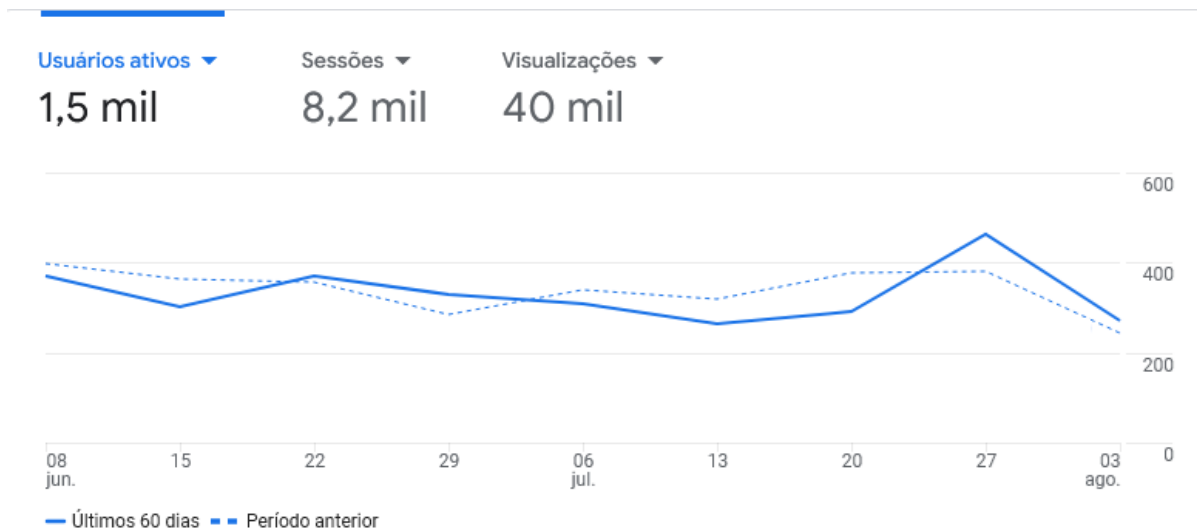
desta tecnologia. A plataforma também promoveu uma cultura de inovação e aprendizado contínuo.

Com a implantação da solução em larga escala a partir de março de 2025, ainda é cedo para falarmos dos resultados obtidos. Estamos definindo como métrica para acompanhamento do projeto: o número de usuários ativos na aplicação - como sendo aqueles que nos últimos 10 dias realizaram mais de 2 consultas na ferramenta, e o número de chats e soluções criadas com integração a LIA.

Podemos apontar que desde março de 2025, o número de usuários ativos da solução vem cres-

cendo continuamente bem como já temos mais de 30 chats criados para departamentos e projetos compartilhados da CGU, além das soluções de integração com sistemas da casa que estão sendo desenvolvidas. A título de exemplificação, o Gráfico a seguir mostra que, em um período de 60 dias, entre 08/06/2025 e 07/08/2025, a LIA registrou, apenas em seu site e sem contar com as chamadas de API, ou seja, a interação vinda de outros sistemas e/ou soluções desenvolvidas na casa, o quantitativo de 1.500 usuários ativos e 40.000 visualizações. Isso mostra que a ferramenta possui uma utilização consistente.

FIGURA 1: QUANTITATIVO DE USUÁRIOS E VISUALIZAÇÕES



Fonte: Extraído do relatório da LIA pelos autores, 2025.

3.1 Lições Aprendidas

A jornada da LIA ainda está longe de terminar, mas algumas lições já foram aprendidas pela equipe. A primeira, mais relacionada ao momento tecnológico mundial, é a de que a IA veio para ficar. Em que pese a angústia e as aflições que tecnologias disruptivas como essa costumam causar na sociedade, pelo medo da substituição do homem pela máquina até nas atividades mais nobres, o uso da inteligência artificial nas atividades cotidianas tem se tornado cada vez mais comum. Dessa forma, cabe a CGU entender como a IA pode ser parceira nos trabalhos desenvolvidos na casa e disciplinar o seu uso para que, de forma responsável e segura, ela possa ser uma alavanca da produtividade e uma assistente

poderosa em várias áreas de atuação, sem jamais substituir o trabalho valoroso dos colaboradores. Tendo isso em mente, a inclusão de pilotos práticos com algumas áreas da CGU ajudou de forma decisiva na concepção da plataforma. Aliado a isso, a adoção das metodologias de desenvolvimento de soluções já praticadas pela DTI e a colaboração entre os diferentes times especialistas desta diretoria com empresas especializadas em inteligência artificial e/ou em soluções na nuvem, tornou possível driblar os recursos humanos escassos e construir versões viáveis que entregam valor para a casa.

Ainda na ideia de entregar valor para a casa, outra lição aprendida diz respeito à necessidade de se criar um programa capaz de fomentar o uso dessa

tecnologia, por meio lives, treinamentos em vídeo, mentorias e troca de experiências entre todos os colaboradores.

Por outro lado, as dificuldades por baixa disponibilidade de pessoas na equipe atrasaram o lançamento da solução. Criar um ambiente de testes para que a ferramenta pudesse ter sido liberada mais cedo para uso, teria sido importante pois quanto mais cedo as soluções estivessem nas mãos dos usuários mais cedo poderíamos entender as limitações e agir nos pontos importantes. Por conta dos atrasos, não se conseguiu ampliar a construção de minicursos e vídeos antes do lançamento da ferramenta para facilitar os primeiros passos dos usuários, especialmente aqueles mais leigos no assunto.

Além disso, ficou evidenciada a necessidade de ter, desde os primeiros passos da LIA em produção, uma rede de multiplicadores que desejem compartilhar suas experiências, pois isso traz experiências valiosas que podem ajudar a todos a se beneficiarem da plataforma nos seus afazeres diários. Esta ação está sendo desenhada agora.

Por fim, ficou claro que não é possível competir com as ferramentas de mercado, no que diz respeito a velocidade com que novos modelos e ferramentas de IA são anunciadas. Assim, o foco da CGU, no que diz respeito à evolução da LIA, deverá estar em agregar modelos, técnicas de tratamento de dados e suítes de soluções que possam ser incorporadas de forma governada e que tragam, inequivocamente, valor para os trabalhos da casa, sempre buscando o uso responsável dessas tecnologias.

3.2 Desdobramentos Esperados ou Planejados

Sobre desdobramentos esperados a partir do uso da LIA, já temos observado o aumento do interesse dos servidores pelo uso da IA em diversas atividades. A formação de grupos de apoio em Regionais e áreas da CGU para impulsionar os primeiros passos. E com isso, é esperado o aumento das demandas pela criação de ferramentas específicas para casos de uso concretos como Revisão de Relatórios de Auditoria, Elaboração de peças documentais com base em modelos específicos, Análises de dados a partir de informações coletadas em trabalhos da CGU, dentre outros. Estas demandas, avaliamos que devem direcionar nossos trabalhos

de desenvolvimento da LIA, sendo, no entanto, um desafio acompanhar esses trabalhos.

Futuras implementações incluem a expansão da plataforma para outras áreas da administração pública, além do desenvolvimento de novas funcionalidades baseadas em feedback dos usuários. Com relação a desdobramentos do projeto e atualização da plataforma são muitos os desafios pela frente tendo em vista as constantes mudanças relacionadas a IA.

Pretendemos que a LIA evolua, sem abrir mão de ser um ambiente exploratório seguro para seus usuários, mas que permita que os usuários possam crescer em suas habilidades no uso da IA. Neste cenário, pensamos em avançar com uma rede de parceiros que possam contribuir com as evoluções da LIA de forma aberta, para acelerar os avanços da CGU.

Do ponto de vista técnico, já temos uma lista de funcionalidades com base em feedback dos usuários e isto alimenta um debate iniciado sobre o papel da LIA e a versão LIA 2.0 na CGU. Dentre os diversos desafios será fundamental facilitar a experiência do usuário, incluir novos modelos de IA permitir a adoção de modelos treinados pela CGU, e a inclusão de agentes que permitam automatização de tarefas e integração com nossas ferramentas da CGU.

5.3 Próximos Passos

Dentre os próximos passos temos a realização de novas ações para aumentar o engajamento dos usuários, o acompanhamento das métricas do projeto, o estímulo a formação de uma rede de parceiros, inclusive de desenvolvimento de integrações, a coleta de feedback contínuo dos usuários e a atualização da plataforma com base nas necessidades identificadas.

Com relação a atualização técnica da plataforma os maiores desafios são a inclusão de uma lista de agentes que permitam automatização de tarefas e integração com nossas ferramentas da CGU; bem como a inclusão de novos modelos de IA para que possamos acompanhar as evoluções do mercado trazendo melhorias para o ambiente corporativo da CGU.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

A Plataforma LIA representa um avanço significativo na gestão pública dentro da CGU, promovendo a democratização do acesso à inteligência artificial dentre os servidores e colaboradores de todas as áreas de atividades. Seus impactos diretos sobre os servidores e colaboradores já podem ser observados, assim como já observamos os impactos de Governança e Segurança da CGU no uso de IA. Diversos trabalhos de auditoria, de prevenção e transparência já são feitos utilizando a LIA, seja diretamente pela interface da LIA ou pelas chamadas da API.

Consequentemente, existem impactos na eficiência operacional que são inegáveis ainda que difíceis de medir, como por exemplo, na rede de usuários de Corregedoria que hoje tem suas dúvidas atendidas por meio da EVA, solução oferecida pela CRG, no sistema ePAD, por integração com a LIA.

A LIA não apenas permite transformar a maneira como os servidores da CGU trabalham, oferece governança para CGU uma vez que permite a instituição conhecer o uso de IA nos seus mais diversos projetos, gerenciar os custos relacionados. O modelo de plataforma governada definido pela LIA estabelece um modelo a ser seguido por outras instituições.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2022. Dispõe sobre as diretrizes e requisitos para uso do ambiente de computação em nuvem da Controladoria-Geral da União - CGU. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de dezembro de 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 587, de 10 de março de 2021. Institui a Política de Segurança da Informação da Controladoria-Geral da União - POSIN. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 de março de 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Plataforma LIA. Disponível em: <https://cgugovbr.sharepoint.com/sites/intracgu-lia>. Acesso em: 25 de junho de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manuais e Guias de Uso da Plataforma LIA. Disponível em: <https://www.lia.cgu.gov.br/projeto=AjudarLia>. Acesso em: 25 de junho de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de Uso Responsável de IA. Disponível em: https://cgugovbr.sharepoint.com/sites/intracgu-inovacao/SitePages/Guia_uso_IA.aspx. Acesso em: 07 de agosto de 2025.