

A implementação da consultoria em gestão de riscos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará

The implementation of risk management consulting by the Office of the Comptroller and Ombudsman General of the State of Ceará

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i1.1045>

Wesley Soares Silva¹

Thiago Mesquita Vieira²

RESUMO

Este artigo descreve o processo de implementação do serviço de consultoria em gestão de riscos na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE/CE), com foco na sua institucionalização como serviço típico da atividade de auditoria interna governamental. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, utilizando estudo de caso, análise documental e pesquisa bibliográfica. O estudo apresenta a evolução normativa da consultoria no âmbito da auditoria interna, os referenciais técnicos adotados e os marcos legais estaduais que fundamentam a prática de gestão de riscos. São detalhadas as etapas de estruturação da consultoria na CGE/CE, incluindo a definição do fluxo de trabalho, os produtos gerados, as experiências-piloto realizadas e os principais desafios enfrentados. Os resultados evidenciam que a consultoria em gestão de riscos fortalece a governança, os controles internos e a cultura de riscos no setor público, além de contribuir para o alcance dos objetivos institucionais e para a geração de valor público. O artigo oferece, ainda, subsídios metodológicos que podem ser replicados por outras unidades de auditoria interna no Brasil.

1 Doutorando em Políticas Públicas (Universidade de Aveiro, Portugal). Mestre em Economia do Setor Público (UFC). Especialista em Gestão Pública Municipal (Unilab) e em Auditoria Interna e Controle Governamental (Faculdade Verbo Educacional). Graduado em Ciências Contábeis (UFC). Auditor de Controle Interno da CGE/CE e instrutor da EGP/CE. *Certified ISO 31000 Risk Management Professional*. Atuou como líder, na CGE/CE, do projeto estratégico “Estruturação do Serviço de Consultoria”. E-mail: wesleyssilva@gmail.com

2 Mestrando em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC). MBA em Administração Pública Universidade Estácio de Sá. *Certified ISO 31000 Risk Management Professional*. Graduado em Administração pela UFC. Auditor de Controle Interno. E-mail: mvieira.thiago@gmail.com

Palavras-chave: consultoria; auditoria interna governamental; gestão de riscos; governança; setor público.

ABSTRACT

This paper describes the implementation process of the risk management consulting service at the Office of the Comptroller and Ombudsman General of the State of Ceará (CGE/CE), focusing on its institutionalization as a typical service of government internal auditing. The research adopts a qualitative, exploratory-descriptive approach, using a case study, document analysis, and bibliographic research. The study presents the normative evolution of consulting within internal auditing, the technical frameworks adopted, and the state legal milestones that underpin risk management practices. It details the structuring steps of the consulting service at CGE/CE, including the definition of workflows, deliverables, pilot experiences, and the main challenges faced. The results show that risk management consulting strengthens governance, internal controls, and risk culture in the public sector, in addition to contributing to achieving institutional goals and generating public value. It also provides methodological tools that can be replicated by other internal audit units in Brazil.

Keywords: consulting; government internal auditing; risk management; governance; public sector.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 02/06/2025

Data de aprovação: 18/08/2025

Data de versão final: 05/10/2025

Data de publicação online: 15/12/2025

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a auditoria interna governamental tem passado por transformações significativas em sua forma de atuação. O que antes

se caracterizava por uma abordagem predominantemente reativa, centrada na detecção de desvios de conformidade legal, evoluiu para um modelo mais proativo e preventivo. Ou seja, uma atuação que busca antecipar falhas, reduzir a probabilidade de ocorrência de riscos e, caso se materializem, mitigar seus efeitos (Oliveira, 2020). Nesse novo paradigma, a auditoria interna busca apoiar as organizações na melhoria de seus processos de governança, gestão de riscos e controles internos, contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais e para o fortalecimento da capacidade estatal de entregar serviços públicos com qualidade (Ceará, 2021b).

Essas transformações começaram a ganhar contornos normativos no Brasil com a publicação da Instrução Normativa CGU/MPOG nº 01/2016, que estabeleceu diretrizes para a estruturação, implementação e manutenção de sistemas de controle interno, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Entre seus avanços, destaca-se a definição da auditoria interna como uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria, concebida para agregar valor e melhorar as operações da organização — em conformidade com as normas internacionais emitidas pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA)³. Esse alinhamento foi reforçado com o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal, ampliando o papel estratégico da auditoria interna na promoção da governança e na geração de valor público (Brasil, 2017; Brasil, 2016a; Verpel, 2023). A consolidação normativa dessa nova forma de atuação no contexto federal ocorreu com a publicação da Instrução Normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 03/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. O documento estabelece princípios, diretrizes e fundamentos técnicos que orientam a atuação das unidades de auditoria interna, com ênfase na função consultiva, ao lado da tradicional função de avaliação. Visando à

³ O *Institute of Internal Auditors* (IIA) é uma entidade global dedicada ao fortalecimento da auditoria interna, por meio de capacitação, articulação profissional e influência técnica. Conta com mais de 140 representações na América do Norte e presença consolidada em diversos países (IIA, 2024).

aplicação prática dessas diretrizes, a CGU publicou, também em 2017, a Instrução Normativa nº 08/2017, que aprovou o Manual Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, detalhando procedimentos, produtos e serviços típicos da função (Teixeira; Contrera, 2024).

Embora o IIA já previsse, desde 1999, a consultoria como uma das atribuições da auditoria interna, foi apenas a partir de 2016 que esse entendimento foi formalmente incorporado às normas brasileiras (Brasil, 2023). Com a publicação do Referencial Técnico e do Manual Técnico em 2017, a atuação consultiva passou a ser, de fato, institucionalizada e preparada para ser operacionalizada na prática, consolidando-se como uma dimensão estratégica da auditoria interna no setor público (Brasil, 2023; Verpel, 2023).

Nesse contexto, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE/CE), membro do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), impulsionada pela parceria dessa entidade com o Banco Mundial, avançou em 2020 na implementação do *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), com o objetivo de alinhar-se aos padrões internacionais de auditoria interna. O processo teve início com a realização de autoavaliações para diagnóstico da maturidade institucional da CGE/CE enquanto unidade de auditoria interna do Poder Executivo estadual. Com base nesse diagnóstico, estabeleceu-se como meta alcançar o Nível 2 de capacidade e, posteriormente, o Nível 3 (Conaci, 2019; Ceará, 2021; Ceará, 2021).

Como parte central do plano de ação para atingir o Nível 2 de maturidade, a CGE/CE publicou seu Referencial Técnico e Manual Técnico da Atividade de Auditoria Interna, alinhados ao *International Professional Practices Framework* (IPPF) do IIA e inspirados nos normativos da CGU (Ceará, 2021b; Ceará, 2022a). Assim como esta, a CGE/CE reconhece a avaliação e a consultoria como serviços típicos da auditoria interna, ambos exercidos com independência e objetividade, com foco na melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos. A avaliação fornece garantias sobre a conformidade e o desempenho, enquanto a consultoria, de natureza colaborativa e normalmente solicitada pela gestão,

apoia a solução de problemas por meio de assessoramento, treinamento e facilitação (Ceará, 2021b; Ceará, 2022a).

Em 2024, a CGE/CE teve sua atuação reconhecida externamente no Nível 2 de capacidade, posicionando-se entre os dez órgãos centrais de controle interno do país com essa validação (Ceará, 2024a; Sant'Anna, 2025). No mesmo ano, estabeleceu como meta institucional alcançar o Nível 3, que inclui o Key Process Area (KPA) 3.2 – Serviço de Consultoria, do modelo IA-CM. Esse KPA visa à sistematização da consultoria como instrumento de apoio à gestão, com foco na geração de valor público (Ceará, 2024i; Ceará, 2025d; Brasil, 2025).

Em paralelo ao fortalecimento da auditoria interna governamental, o Poder Executivo do Estado do Ceará instituiu o Programa de Integridade, por meio da Lei Estadual nº 16.717/2018, com o propósito de fortalecer as instituições públicas e assegurar a entrega de resultados alinhados às expectativas da sociedade. Um dos pilares centrais do programa é a gestão de riscos, que ganhou robustez com a publicação do Decreto nº 33.805, de 9 de novembro de 2020, ao estabelecer a Política de Gestão de Riscos. Esse normativo definiu diretrizes para a adoção de práticas integradas de gerenciamento de riscos nos órgãos e entidades estaduais (Ceará, 2018; Ceará, 2020). A partir do decreto, a CGE/CE, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, passou a ter a responsabilidade de orientar e assessorar tecnicamente os órgãos na implementação da gestão de riscos. Para viabilizar sua aplicação prática, foi publicada a Portaria CGE nº 05/2021, que regulamenta a metodologia de gerenciamento de riscos no âmbito estadual.

Nesse contexto, e com o objetivo de institucionalizar a consultoria como serviço típico da atividade de auditoria interna, a CGE/CE incluiu em seu Planejamento Estratégico 2024–2031 o projeto de estruturação da consultoria com foco na gestão de riscos. O projeto contempla ações voltadas à padronização metodológica, ao fortalecimento da capacidade técnica dos auditores e à definição de fluxos, entregáveis e produtos padronizados

(Ceará, 2024b). Dessa forma, este estudo tem como objetivo descrever a implementação do serviço de consultoria em gestão de riscos na CGE/CE, destacando seus benefícios e desafios. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa, baseada na análise documental de normativos, referenciais técnicos e registros institucionais disponibilizados publicamente pela CGE/CE em seu sítio eletrônico e em outras comunicações oficiais.

Apesar dos avanços normativos, a produção acadêmica e técnica sobre a consultoria como serviço de auditoria interna ainda é incipiente no Brasil, especialmente quanto à sua aplicação prática. No âmbito federal, há poucos estudos sistematizados e, nos estados e municípios, a lacuna é ainda mais significativa, dada a escassez de experiências consolidadas e registros públicos. Este estudo busca contribuir para preencher parte dessa lacuna ao documentar a experiência da CGE/CE na estruturação da consultoria em gestão de riscos, oferecendo subsídios para outras unidades de auditoria. A escolha do tema decorre da vivência direta dos autores no projeto, o que possibilita uma análise prática de seus desafios e benefícios.

Para alcançar esse objetivo, o artigo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, apresenta-se o referencial teórico, que aborda os fundamentos da consultoria como serviço de auditoria interna e a gestão de riscos no setor público. Na sequência, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Posteriormente, são detalhados os processos de implementação da consultoria em gestão de riscos, com ênfase no fluxo de trabalho estruturado pela CGE/CE. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

Cabe ressaltar que as informações constantes neste artigo são de responsabilidade exclusiva dos autores e refletem uma abordagem acadêmica, fundamentada em análise documental e pesquisa bibliográfica em fontes públicas, não representando, necessariamente, o posicionamento oficial da instituição à qual estão vinculados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Modelo IA-CM e consultoria

O *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector* é um modelo de maturidade criado em 2009 pelo IIA, com apoio do Banco Mundial, com o objetivo de servir como ferramenta de diagnóstico, autoavaliação e planejamento para o fortalecimento da auditoria interna no setor público. Trata-se de uma estrutura metodológica voltada à avaliação da capacidade institucional das unidades de auditoria, orientando sua evolução para níveis mais elevados de desempenho, em conformidade com as melhores práticas internacionais (Brasil, 2020; *World Bank*, 2020; Pernambuco, 2020).

A adoção do IA-CM no Brasil tem sido incentivada desde 2014, por meio de parceria entre o Conaci e o Banco Mundial, sendo progressivamente disseminada entre os órgãos de controle como instrumento de aprimoramento técnico, padronização e alinhamento às normas do IPPF (Conaci, 2019; Brasil, 2020).

O modelo está estruturado em cinco níveis de maturidade: (1) Inicial, (2) Infraestrutura, (3) Integrado, (4) Gerenciado e (5) Otimizado. Cada nível representa o grau de institucionalização da função de auditoria interna e é composto por seis elementos essenciais: (i) serviços e papel da auditoria interna; (ii) gestão de pessoas; (iii) práticas profissionais; (iv) gestão de desempenho e *accountability*; (v) cultura e relacionamento organizacional; e (vi) estruturas de governança. Esses elementos se desdobram em 41 *Key Process Areas* (KPAs), que representam áreas-chave com objetivos, práticas e produtos definidos, avaliados quanto à sua existência e institucionalização (Brasil, 2020; Santos, 2021; Pernambuco, 2020).

Dentre essas KPAs, destaca-se a KPA 3.2, “serviço de consultoria”, que avalia a capacidade da auditoria interna de oferecer serviços de consultoria estruturados, com foco no assessoramento à gestão, sem compro-

meter sua independência nem assumir responsabilidades administrativas. São analisados aspectos como a existência de metodologia definida, alinhamento prévio com os gestores, sistematização das atividades consultivas e adequada comunicação dos resultados. Espera-se que os produtos gerados — incluindo relatórios técnicos e registros documentais — contribuam para a melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos. Também são considerados o apoio institucional, a previsão normativa da consultoria, a capacitação da equipe e a adoção de procedimentos padronizados (Brasil, 2017; Brasil, 2018).

Desse modo, o IA-CM contribui não apenas para nortear o desenvolvimento das unidades de auditoria, mas também para consolidar a consultoria como instrumento estratégico de apoio à governança e à gestão de riscos no setor público.

2.2 Tipos de consultoria, principais diferenças e semelhanças com avaliação

No âmbito da auditoria interna governamental, os serviços de consultoria são caracterizados como atividades de assessoria e aconselhamento realizadas mediante solicitação da alta gestão. Devem estar alinhados aos objetivos estratégicos da organização e voltados a temas como governança, gerenciamento de riscos e controles internos. Importa ressaltar que, ao desempenhar tais atividades, a unidade de auditoria interna não deve assumir funções que são de responsabilidade da administração (Brasil, 2017). Essa função consultiva está prevista nas normas do IIA, integrando o IPPF, e é reconhecida pelos normativos brasileiros como serviço típico da auditoria interna, ao lado da função avaliativa (Brasil, 2022a; Brasil, 2023; Brasil, 2022b).

Com a atualização do IPPF em 2024, as normas globais de auditoria interna passaram a adotar o termo “serviços de assessoria” como sinônimo de consultoria. Esses serviços podem ser iniciados pelos auditores ou so-

licitados pela alta administração, com escopo definido em comum acordo. Exemplos incluem apoio à implementação de políticas e processos, treinamentos, serviços forenses e facilitação de discussões sobre riscos e controles. Mesmo nesses casos, os auditores devem manter sua objetividade e independência, evitando assumir responsabilidades gerenciais. Quando o chefe de auditoria exerce outras funções, devem ser adotadas salvaguardas para preservar a independência da função (IIA, 2024).

Conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal replicado pela CGE/CE, os serviços de consultoria podem ser classificados em diferentes formas, a depender da natureza da demanda, da complexidade do objeto e do tipo de apoio requerido pela gestão (Brasil, 2023; Ceará, 2022a). A tipologia apresentada no Quadro 1 resume os principais formatos reconhecidos institucionalmente.

Quadro 1 – Tipos de serviço de consultoria segundo o MOT – CGE/CE

Tipo de consultoria	Características principais	Exemplos de atuação
Assessoramento / Aconselhamento	Orientações técnicas em resposta a demandas da gestão; não envolvem decisão ou autorização.	Definir padrões de controle; analisar riscos de sistemas; sugerir melhorias em políticas públicas.
Treinamento	Atividades de capacitação voltadas ao aperfeiçoamento de processos de governança, riscos e controles.	Capacitações temáticas; benchmarking de boas práticas internas ou externas.
Facilitação	Apoio à gestão na condução de discussões estruturadas sobre governança, riscos e controles.	Avaliação de riscos, autoavaliação de governança, redesenho de processos ou mediação de debates estratégicos.

Fonte: Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Estadual (2022).

Esses diferentes tipos de consultoria podem coexistir em um mesmo trabalho, a depender da natureza da demanda e das necessidades da unidade auditada (Brasil, 2017; Ceará, 2022a).

Em contraste, a função de avaliação constitui um serviço de assegu-
ração, cujo objetivo é fornecer conclusões independentes sobre conformida-
de, eficácia ou desempenho de objetos auditáveis. O escopo, os critérios e os
objetivos desses trabalhos são definidos pela própria unidade de auditoria,
com base em planejamento orientado por riscos. Os resultados são formali-
zados em relatórios que apresentam achados, causas, efeitos e recomenda-
ções. Entre os principais tipos de avaliação estão: auditorias financeiras (ou
de demonstrações contábeis), auditorias de conformidade (compliance) e
auditorias operacionais (ou de desempenho) (Brasil, 2022b).

As normas internacionais esclarecem que os serviços de avalia-
ção envolvem, em geral, três partes: o responsável pelo objeto avaliado
(proprietário do processo), o auditor interno (executor da avaliação) e o
usuário dos resultados. Por sua vez, os serviços de consultoria caracteri-
zam-se por envolver apenas duas partes: o auditor interno (ofertante da
assessoria) e o gestor que a solicita e recebe. Em ambos os casos, cabe ao
auditor manter sua objetividade, não assumindo responsabilidades que são
próprias da administração (IIA, 2025).

Apesar das diferenças conceituais, avaliação e consultoria compar-
tilham princípios como independência, objetividade e foco na melhoria da
gestão pública. Enquanto a avaliação oferece garantias por meio da verifica-
ção sistemática, a consultoria contribui com soluções colaborativas. Assim,
ambas se complementam no fortalecimento da gestão, com foco na agrega-
ção de valor e no aperfeiçoamento dos processos, podendo recorrer a técni-
cas e abordagens semelhantes (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b; Brasil, 2023).

2.3 Gestão de riscos no setor público brasileiro

O início do Século XXI foi marcado por escândalos corporativos
a nível mundial que ocasionaram profundas alterações na realidade de
até então. O Caso Enron é um dos mais conhecidos. Em suma, devido
a fraudes contábeis que manipulavam os balanços, a empresa americana

Enron faliu em 2001. Em virtude de casos semelhantes, os EUA criaram a lei Sarbanes-Oxley (SOX), a qual, em linhas gerais, estabeleceu maiores obrigações relacionadas a controles internos e gestão de riscos (IBGC, 2017). Após a SOX, foi publicado o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) II, voltado para o tema gestão de riscos, e, em complemento ao COSO I, o qual tinha seu foco em controles internos. No mesmo compasso, foram criadas a norma internacional ISO 31000, a qual teve a primeira edição em 2009, e foi atualizada por uma nova versão em 2018, sendo ambas edições voltadas para o tema gestão de risco (Araújo; Callado, 2022)

Seguindo essa tendência, o Tribunal de Contas da União passou a recomendar, por meio do Acórdão nº 1273/2015, no âmbito da Administração Pública Federal, a implementação de práticas de gestão de risco (Brasil, 2015). Adicionalmente, o referido tribunal, com o intuito de fomentar essas práticas, elaborou materiais de referência, a exemplo do Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024).

A partir disso, a Esfera Federal passou a emitir relevantes legislações sobre o tema, tais como a Instrução Normativa MPOG e CGU nº 01/2016, que estabeleceu diretrizes para a implementação de controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo Federal, e a Lei Nacional nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, que reforçou a obrigatoriedade de práticas de governança e gestão de riscos nas empresas públicas, visando maior transparência e eficiência na administração dessas entidades (Brasil, 2016a; Brasil, 2016b).

Outras legislações relevantes incluem o Decreto Federal nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, a Lei nº 14.129/2021, que trata do Governo Digital, e a Lei nº 14.133/2021, que trouxe um novo marco regulatório para licitações e contratos. Essas normas, aliadas ao avanço de modelos de governança, demandam soluções cada vez mais proativas para a identificação, avaliação e mitigação de riscos, garantindo

maior estabilidade, segurança e eficiência na entrega de serviços públicos essenciais (Brasil, 2017; Brasil, 2021b; Brasil, 2020).

Portanto, observa-se que a gestão de riscos na administração pública federal vem ganhando força não apenas como boa prática, mas como obrigação legal.

2.4 Programa de Integridade e Gestão de Riscos no Poder Executivo do Estado do Ceará

Em 2018, o Poder Executivo do Estado do Ceará instituiu o Programa de Integridade, por meio da Lei Estadual nº 16.717/2018, como instrumento de articulação de mecanismos organizacionais voltados à gestão de riscos e aos controles internos, com o objetivo de fortalecer as instituições públicas, orientando-as para o alcance de seus objetivos estratégicos e para a entrega de resultados à sociedade de forma regular, eficiente, transparente e proba. O programa é aplicável a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, excetuadas as empresas estatais, que se submetem à Lei Federal nº 13.303/2016 e à regulamentação específica (Ceará, 2018).

Embora tenha como foco a integridade institucional e a conduta ética de servidores e parceiros, o Programa de Integridade estadual contempla objetivos mais amplos de governança, como a sistematização de práticas de gerenciamento de riscos, o fortalecimento dos controles internos e a promoção da boa governança. Também prevê ações de capacitação contínua dos agentes públicos em temas relacionados à integridade, riscos e controles, buscando a melhoria dos resultados organizacionais e o fortalecimento das políticas públicas.

A estrutura do programa baseia-se em quatro eixos: (i) comprometimento e apoio da alta administração; (ii) definição e fortalecimento de instâncias de integridade; (iii) gestão de riscos; e (iv) monitoramento contínuo. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE/CE) cabe a coordenação da implementação do programa no âmbito do Executivo estadual (Ceará, 2018).

Em 2020, o Estado do Ceará deu um passo decisivo na institucionalização do gerenciamento de riscos com a edição do Decreto nº 33.805, de 9 de novembro, que estabeleceu a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo estadual. O normativo definiu diretrizes para a adoção de práticas integradas de gerenciamento de riscos em todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta. Trata-se de uma iniciativa pioneira entre os entes subnacionais brasileiros, ao instituir uma política unificada, de caráter obrigatório e transversal (Ceará, 2020).

O decreto prevê a designação formal de instâncias responsáveis pela gestão de riscos nos níveis estratégico, tático e operacional, cabendo à alta administração garantir o apoio institucional necessário. Além disso, exige a adoção de metodologias compatíveis com normas internacionais e boas práticas nacionais. Seus objetivos incluem aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos organizacionais, fomentar uma gestão proativa, melhorar a governança, o ambiente de controle, a alocação de recursos e a prevenção de perdas. Os princípios que orientam a política incluem a agregação de valor, o apoio da alta gestão, a integração aos processos organizacionais e a melhoria contínua. A implementação deve ser gradativa, com foco nos processos mais críticos, definidos com base em sua relevância para o cumprimento da missão institucional e dos objetivos estratégicos (Ceará, 2020).

Com base nesse decreto, a CGE/CE, como órgão central do sistema de controle interno, assumiu a responsabilidade de coordenar, orientar e assessorar tecnicamente os órgãos e entidades na implementação da política. Para viabilizar sua aplicação prática, foi publicada a Portaria CGE nº 05/2021, que regulamenta a metodologia estadual de gerenciamento de riscos (Ceará, 2021). Essa metodologia foi feita com base na metodologia de gestão de riscos da CGU e adota princípios do COSO ERM e da ISO 31000, estruturando as etapas de forma lógica e padronizada (Brasil, 2021).

Quadro 2 – Resumo das etapas do gerenciamento de riscos no Poder Executivo do Estado do Ceará

Etapa	Descrição Resumida
1. Comunicação e Consulta	Assegurar o entendimento e o engajamento das partes interessadas ao longo de todo o processo de gerenciamento de riscos.
2. Entendimento do Contexto	Identificar os objetivos do processo, seu ambiente interno e externo, partes interessadas, fluxo e justificativas para o gerenciamento de riscos.
3. Identificação de Riscos	Identificar eventos que possam comprometer os objetivos do processo, com base no contexto e no fluxo do processo.
4. Análise de Riscos	Determinar causas, conseqüências e controles existentes para os riscos identificados, classificando-os em categorias como operacional, legal, financeiro ou integridade.
5. Avaliação de Riscos	Calcular e classificar os riscos inerentes e residuais, avaliando a eficácia dos controles e priorizando os riscos para tratamento conforme o apetite a risco.
6. Tratamento de Riscos	Definir opções e medidas de resposta aos riscos priorizados, elaborando plano de ação com responsáveis, prazos e metas de mitigação.
7. Monitoramento e Análise Crítica	Acompanhar e analisar a eficácia dos controles e das ações de tratamento, detectando mudanças e riscos emergentes.
8. Registro e Relato	Documentar e comunicar todas as etapas do processo de gerenciamento de riscos, fornecendo subsídios para a tomada de decisão.

Fonte: elaborado pelos autores com base na Portaria CGE nº 05/2021 (2025).

A metodologia também estabelece o apetite a riscos no âmbito estadual, determinando que, em regra, devem ser tratados os riscos residuais classificados como altos e extremos. No entanto, admite-se o não tratamento desses riscos ou o tratamento de riscos médios e baixos, desde que devidamente justificados e aprovados pela instância estratégica. Além disso, é facultado aos órgãos e entidades adotar níveis de apetite distintos, conforme suas especificidades (Ceará, 2021).

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como exploratório-descritivo, de natureza aplicada e abordagem qualitativa. É exploratório por buscar compreender e sistematizar uma experiência institucional ainda pouco documentada na literatura acadêmica — a estruturação da consultoria em gestão de riscos como serviço de auditoria interna governamental. É também descritivo, por registrar e analisar as etapas, produtos e aprendizados decorrentes da implementação do serviço no âmbito da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE/CE), ao longo do ano de 2024 (Gil, 2002).

Conforme Gil (2002), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema e tornar os fenômenos mais explícitos, enquanto a pesquisa descritiva busca observar, registrar e analisar fatos ou práticas sem intervenção do pesquisador. Ambas são apropriadas para compreender fenômenos emergentes e sistematizar experiências práticas relevantes.

A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso, tendo como foco a experiência da CGE/CE. A análise concentrou-se no ano de 2024, período em que o projeto foi formalmente incorporado ao planejamento estratégico da instituição e operacionalizado por meio de consultorias-piloto em órgãos do Poder Executivo estadual. A escolha desse recorte temporal justifica-se pela relevância das ações desenvolvidas para a institucionalização da consultoria como serviço de auditoria.

A pesquisa combinou análise documental e pesquisa bibliográfica. A análise documental envolveu o exame de normativos legais e institucionais (leis, decretos, portarias), documentos técnicos e operacionais produzidos pela CGE/CE (referenciais, manuais, fluxos) e registros oficiais disponíveis em fontes públicas. Já a pesquisa bibliográfica abrangeu livros, artigos acadêmicos, manuais e diretrizes emitidas por organismos nacionais e internacionais, como o IIA, a CGU, o Conaci, as unidades de auditoria interna do Ministério Público da União (MPU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tratam de auditoria interna, serviço de consultoria, governança e gestão de riscos no setor público (Gil, 2002).

Ressalta-se que os autores deste estudo participaram diretamente da concepção, planejamento e execução do projeto de estruturação da consultoria em gestão de riscos, o que possibilitou uma compreensão aprofundada dos processos analisados. A análise foi conduzida de forma interpretativa, com base na triangulação entre fontes normativas, referenciais teóricos e evidências documentais da prática institucional.

Não foram utilizados dados primários por meio de entrevistas ou questionários, preservando o caráter técnico e documental do estudo, alinhado ao objetivo de descrever e analisar a estruturação do serviço de consultoria em gestão de riscos na CGE/CE, sem mensurar de forma abrangente seus impactos. Considerando a recente execução das consultorias-piloto, cujas ações de tratamento são implementadas gradualmente, parte dos efeitos esperados ainda está em fase de maturação, exigindo acompanhamento em médio e longo prazo. As matrizes de riscos e os planos de tratamento, por não estarem disponíveis ao público e por sigilo profissional, não foram integralmente divulgados, preservando-se a confidencialidade sem prejuízo da apresentação das informações essenciais à compreensão da experiência.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este tópico aborda a estruturação da consultoria em gestão de riscos na CGE/CE e, de forma geral, as experiências observadas nas consultorias-piloto realizadas em 2024, destacando suas etapas, entregas e principais aprendizados.

4.1 Estruturação da consultoria em gestão de riscos

A CGE iniciou a construção de seu Planejamento Estratégico 2024–2031 no final de 2022, concluindo-o no início de 2024. O processo de elaboração contou com ampla consulta a partes interessadas, por meio da re-

alização de entrevistas com representantes da alta administração de órgãos e entidades estratégicas, como a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), Secretaria da Fazenda (Sefaz), Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), Secretaria da Saúde (Sesa), Superintendência de Obras Públicas (SOP), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e Secretaria das Cidades (Ceará, 2024a; Ceará, 2023b; Ceará, 2024e; Ceará, 2024l).

As entrevistas foram fundamentais para a identificação de sugestões de atuação institucional, além de possibilitarem o mapeamento de percepções sobre as principais forças e oportunidades de melhoria da CGE/CE. De forma complementar, foi realizada uma análise SWOT com servidores e colaboradores, ampliando o diagnóstico interno (Ceará, 2023a).

Como resultado, foram definidos 15 objetivos estratégicos para o período de 2024 a 2031, desdobrados em 26 projetos estratégicos. Dentre esses, destaca-se o projeto de estruturação do serviço de consultoria em gestão de riscos, vinculado ao objetivo: “Aprimorar os processos de negócios dos órgãos e entidades, com foco na governança, gestão de riscos, controles internos e prestação de contas anuais” (Ceará, 2024b).

De acordo com o documento Planejamento Estratégico CGE 2024–2031, disponível no sítio eletrônico da instituição, o referido projeto tem como meta implementar o serviço de consultoria em gestão de riscos até 2025, de forma a fornecer apoio técnico aos órgãos e entidades do Poder Executivo na adoção de práticas estruturadas de gerenciamento de riscos.

As entregas previstas estão sintetizadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Entregas do Projeto Estratégico da CGE/CE

Entregas do projeto	Descrição resumida
Capacitação dos auditores em consultoria	Ações de formação específicas voltadas ao papel de consultoria em auditoria interna.
Certificação em Gestão de Riscos (ISO 31000)	Formação com certificação internacional em gestão de riscos para os auditores.
Capacitação em Gestão de Riscos	Treinamentos técnicos sobre a metodologia de gestão de riscos institucional.
Desenvolvimento de modelos de consultoria	Criação de modelos padronizados de atuação consultiva da CGE.
Fluxo de processo de consultoria em gestão de riscos	Desenho do fluxo de trabalho da consultoria com definição de etapas e produtos.
Desenvolvimento de módulo de consultoria no Sistema Integrado de Controle Interno - AVIA	Integração do serviço ao sistema AVIA para gerenciamento das consultorias (planejamento, execução e comunicação).
Execução piloto de consultoria (4 órgãos)	Aplicação prática da consultoria em órgãos estaduais.

Fonte: elaborado pelos autores com base no Planejamento CGE 2024-2031(2025).

Vale destacar que as consultorias-piloto foram direcionadas à Secretaria do Meio Ambiente (Sema), Secretaria da Educação (Seduc), Secretaria da Saúde (Sesa) e à Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace), com base em pedidos formalizados por esses órgãos. A priorização dessas demandas ocorreu conforme critérios definidos no planejamento tático 2024–2027 e no planejamento operacional de 2024 (Ceará, 2024c; Ceará, 2024d).

Além das etapas internas de diagnóstico e definição estratégica, a CGE/CE buscou referências externas para embasar a estruturação do serviço de consultoria em gestão de riscos. Durante a elaboração do projeto estratégico, foram analisadas experiências exitosas de órgãos de controle que já desenvolvem esse tipo de serviço, como a Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE/GO), a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG) e a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (SCGE/PE) (Ziller *et al.*, 2022; Ceará, 2024e). O conhecimento dessas iniciativas contribuiu para o

desenho metodológico adotado pela CGE/CE, favorecendo a adoção de práticas alinhadas com modelos consolidados de consultoria e com os referenciais nacionais da atividade de auditoria interna governamental.

Além das entregas formais previstas no projeto estratégico, outras iniciativas foram desenvolvidas ao longo de 2024 com o propósito de apoiar a institucionalização do serviço de consultoria e ampliar a disseminação da cultura de gestão de riscos no Poder Executivo estadual. Nesse contexto, destacam-se a criação de páginas específicas no sítio institucional da CGE/CE sobre o serviço de consultoria e sobre a gestão de riscos, reunindo documentos, modelos e orientações para uso interno e externo (Ceará, 2025b; Ceará, 2025c).

Foram elaborados instrumentos técnicos voltados à padronização da atuação consultiva, como o termo de compromisso, o modelo de análise de admissibilidade, a nota e o relatório de consultoria para uso interno. Também foram disponibilizados aos órgãos e entidades modelos de ofício-padrão para solicitação de consultoria, declaração de apetite a risco, portaria para implementação da gestão de riscos, plano de comunicação e matriz de riscos — todos acessíveis no sítio institucional da CGE, com o objetivo de auxiliar na adoção das práticas de gerenciamento de riscos.

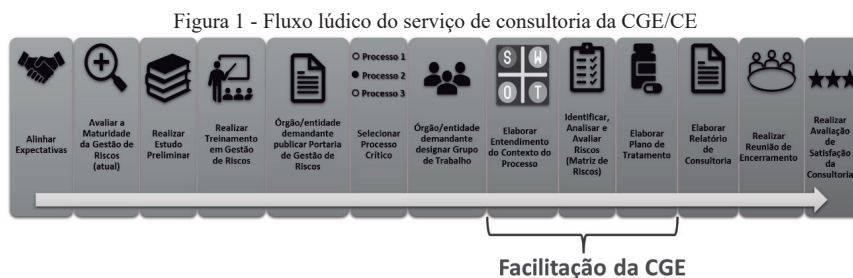
Considerando a limitação operacional da CGE/CE para prestar consultoria a todos os órgãos e entidades simultaneamente, foi desenvolvido um fluxo-padrão de gerenciamento de riscos, voltado àqueles que desejassem iniciar a implementação por iniciativa própria. Essa ação foi complementada pela publicação do Guia Prático para Implementação da Gestão de Riscos no Poder Executivo do Estado do Ceará e pela produção de vídeos explicativos sobre a metodologia adotada, igualmente disponibilizados no sítio institucional (Ceará, 2025c; Ceará, 2024j).

Com o objetivo de divulgar essas ferramentas e promover seu uso pelas unidades setoriais de controle interno, a CGE realizou um webinar institucional, reforçando o caráter colaborativo e estratégico da iniciativa e estimulando a autonomia e a capacitação contínua dos órgãos estaduais (Ceará, 2024f).

Essas ações visam consolidar a consultoria em gestão de riscos como serviço típico da atividade de auditoria interna governamental, em alinhamento com as normas internacionais e os referenciais técnicos que tratam da atuação consultiva como instrumento estratégico de apoio à melhoria da governança pública.

4.2 Fluxo da consultoria em gestão de riscos

Como resultado do projeto estratégico de estruturação do serviço de consultoria em gestão de riscos, a CGE/CE desenvolveu um fluxo metodológico que orienta a sua realização junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Esse fluxo de forma geral está organizado em três fases principais: planejamento, execução e comunicação (Ceará, 2025b).



Fonte: site da CGE/CE (2025).

O modelo integra dois tipos de consultoria — treinamento e facilitação — aplicadas de forma complementar. O treinamento consiste na capacitação teórica e prática dos servidores dos órgãos atendidos, com o objetivo de fortalecer competências técnicas relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles internos.

Já a facilitação refere-se à atuação da equipe de consultoria como mediadora e orientadora da implementação da gestão de riscos, em articulação com os grupos de trabalho formados nos órgãos. Essa atuação ocorre

ao longo de todas as etapas da metodologia prevista na Portaria CGE nº 05/2021, respeitando a autonomia da gestão quanto às decisões adotadas.

A fase de planejamento tem início com a manifestação formal de interesse do órgão, por meio de ofício-padrão. Após a análise e o aceite da demanda, firma-se um Termo de Compromisso, que estabelece os objetivos, as responsabilidades, os prazos, o escopo da consultoria e os riscos envolvidos na sua execução. Na sequência, é aplicado um questionário de avaliação da maturidade da gestão de riscos, que possibilita um diagnóstico inicial da instituição, servindo como linha de base para comparações futuras (Ceará, 2024k).

A equipe da CGE/CE realiza um estudo preliminar sobre o órgão ou entidade atendida, com o objetivo de construir uma visão abrangente da instituição. Essa etapa reúne informações relevantes sobre missão, visão, objetivos estratégicos, estrutura organizacional, principais programas e serviços, orçamento, força de trabalho, sistemas utilizados, auditorias anteriores e demais aspectos que contribuam para contextualizar a atuação da consultoria. O levantamento é elaborado com base em documentos oficiais, relatórios institucionais e dados disponíveis em fontes públicas, servindo como subsídio técnico para alinhar a abordagem da consultoria às necessidades reais do órgão. O resultado é consolidado em um relatório interno, que orienta o planejamento e a condução das etapas subsequentes. Esse levantamento pode ser atualizado até a elaboração do relatório final, de modo a contemplar informações novas e aspectos específicos dos processos críticos selecionados como piloto.

Na sequência, a equipe de consultoria ministra treinamento teórico e prático sobre gestão de riscos, incluindo exposições dialogadas, oficinas aplicadas e exercícios com base em processos reais das instituições atendidas. Com o objetivo de fortalecer a cultura de gestão de riscos, recomenda-se a participação de servidores de diferentes áreas dos órgãos e entidades, incluindo representantes do controle interno setorial e de instâncias colegiadas estratégicas, como comitês de integridade ou comitês

executivos, assegurando a participação das três áreas previstas no Decreto Estadual nº 33.805/2020: operacional, tática e operacional (Ceará, 2024).

Como parte do apoio na fase de planejamento, a CGE/CE fornece modelo de portaria para formalizar a implementação da gestão de riscos, com definição das áreas estratégica, tática e operacional, conforme o Decreto Estadual nº 33.805/2020. A publicação no Diário Oficial, de responsabilidade do órgão, oficializa a institucionalização da gestão de riscos em sua estrutura.

Na sequência, realiza-se a seleção do processo crítico com apoio de planilha fornecida pela CGE/CE, baseada em critérios como materialidade, relevância, criticidade e oportunidade. A validação final é realizada pela instância estratégica do órgão, ocasião em que se define o processo piloto para a implementação da gestão de riscos.

Cabe ressaltar que, em 2025, essa etapa vem sendo aperfeiçoada com o objetivo de otimizar o fluxo: a instância estratégica passa a ser responsável por indicar diretamente o processo crítico, cabendo à equipe de consultoria realizar uma análise de admissibilidade para verificar se o objeto atende aos requisitos mínimos de criticidade estabelecidos.

Para viabilizar as etapas subsequentes, a equipe de consultoria fornece um modelo de portaria para a formação do grupo de trabalho, cuja publicação é de responsabilidade do órgão. Esse grupo é composto por dois subgrupos: (i) execução — formado por gestores e técnicos vinculados ao processo selecionado; e (ii) apoio — integrado por representantes do controle interno setorial.

Com essas definições, tem início a fase de execução, conduzida por meio de facilitações realizadas pela equipe de consultoria junto aos grupos de trabalho. Nessas reuniões, os consultores atuam como mediadores técnicos, orientando a aplicação prática da metodologia de gestão de riscos e apoiando a elaboração dos produtos pelo próprio órgão, sem assumir responsabilidades que são exclusivas da gestão.

Destaca-se que, ao longo de toda a consultoria, está presente a etapa de comunicação e consulta, prevista como transversal na metodologia

da Portaria CGE nº 05/2021. Essa etapa visa assegurar o engajamento e o entendimento das partes interessadas e tem início já no alinhamento de expectativas entre a CGE/CE e o órgão atendido. Como apoio, a equipe de consultoria fornece um modelo de plano de comunicação e estimula a ampla divulgação da gestão de riscos na instituição. Cabe ao órgão ou entidade a responsabilidade pela realização de ações internas e externas de divulgação, pela promoção de reuniões institucionais e pelo envolvimento de diferentes áreas organizacionais. Os treinamentos teóricos e práticos, além de contribuir para o desenvolvimento de capacidades técnicas, também cumprem papel relevante como instrumento de comunicação e consulta ao sensibilizar e mobilizar os servidores em torno da gestão de riscos.

A partir da seleção do processo crítico e formado o grupo de trabalho nos órgãos e entidades, inicia-se a aplicação da metodologia, estruturada nas seguintes etapas:

- entendimento do contexto: descrição detalhada do processo, seus normativos, partes interessadas, sistemas, estrutura e principais desafios. Inclui também a aplicação de análise SWOT e mapeamento de processo, caso esse não exista, de forma participativa entre a equipe de consultoria e o grupo de trabalho;

- identificação dos riscos: reconhecimento de eventos que possam comprometer os objetivos do processo. Os eventos são descritos geralmente com base em estrutura padronizada (etapa do processo + qualificador negativo), conforme técnica sugerida no Guia Prático para Implementação da Gestão de Risco (Ceará, 2024j);

- análise e avaliação dos riscos: identificação das causas (fatores que originam o risco), das consequências (impactos esperados), dos controles internos existentes (preventivos e de atenuação) e cálculo dos níveis de risco inerente, com base na combinação entre probabilidade e impacto, e dos riscos residuais, considerando a eficácia dos controles internos. Com base nos riscos residuais, é que são priorizados os riscos para tratamento, sendo priorizados, em regra, os extremos e os altos;

- plano de tratamento: definição de ações para mitigar os riscos priorizados, com a indicação de responsáveis, ações, prazos, respeitando o apetite a riscos institucional.

Ressalte-se que os produtos elaborados ao longo da consultoria — como a matriz de riscos que contempla o plano de tratamento — são submetidos à instância estratégica do órgão ou entidade para validação e aprovação formal. A etapa de monitoramento e análise crítica é de responsabilidade do órgão atendido, conforme previsto no Termo de Compromisso e nos normativos estaduais vigentes, sem prejuízo de futuras auditorias internas do tipo avaliação por parte da CGE/CE. Já a etapa de registro e relato ocorre de forma contínua, com a documentação de todos os produtos gerados ao longo do processo. Ambas integram a metodologia oficial de gerenciamento de riscos do Poder Executivo Estadual.

A fase de comunicação dos resultados pela consultoria inicia-se com a elaboração do relatório de consultoria, que consolida os produtos desenvolvidos e apresenta aconselhamentos para continuidade e expansão do gerenciamento de riscos. Na sequência, realiza-se reunião de encerramento com a alta gestão da CGE/CE e do órgão atendido. Por fim, aplica-se um questionário de avaliação do serviço, cujo retorno contribui para o aprimoramento contínuo da consultoria em gestão de riscos. O Quadro 4 sintetiza as etapas e os principais produtos gerados no processo de consultoria em gestão de riscos:

Quadro 4 – Etapas e principais produtos gerados no processo de consultoria em gestão de riscos

Etapa	Produto Gerado
Alinhar expectativa	Termo de Compromisso
Avaliar maturidade da gestão de riscos	Relatório de Diagnóstico da Maturidade de Gestão de Riscos
Realizar estudo preliminar	Relatório de Estudo Preliminar (documento interno da consultoria)
Realizar treinamento em gestão de riscos	Gestores e servidores com conhecimento teórico e prático sobre gestão de riscos
Órgão/entidade demandante publicar Portaria de Gestão de Riscos	Portaria para implementação da gestão de riscos
Selecionar processo crítico	<i>Ranking</i> de Seleção de Processos Críticos
Órgão/entidade demandante designar Grupo de Trabalho	Portaria que designa grupo de trabalho, contendo subgrupo de execução, responsável pelo processo organizacional e o subgrupo de apoio formado pelo controle interno setorial
Elaborar entendimento do contexto (facilitação)	Matriz de riscos, aba Contexto
Identificar, analisar e avaliar riscos (facilitação)	Matriz de riscos, aba Riscos
Elaborar Plano de Tratamento (facilitação)	Matriz de riscos, aba Tratamento
Elaborar Relatório de Consultoria	Relatório de Consultoria com os produtos gerados
Realizar reunião de encerramento	Apresentação do trabalho prestado pela consultoria, produtos gerados e potenciais benefícios
Realizar Avaliação de Satisfação da Consultoria	Resultado da pesquisa feita junto ao órgão e entidade sobre a satisfação com o serviço prestado da consultoria e <i>feedbacks</i>

Fonte: elaborado pelos autores com base no fluxo metodológico disponível no site da CGE/CE (2025).

Em 2024, a CGE/CE prestou o serviço de consultoria em caráter piloto nos seguintes órgãos: na Sesa, no processo Gerir Contratos de Gestão; na Sema, no processo Emitir Autorização Ambiental; na Seduc, no processo Realizar Inventário de Bens Móveis; e na Semace, no processo Apurar Denúncias Ambientais (Ceará, 2024g; Ceará, 2025e). Observa-se que a atuação ocorreu em processos estratégicos para o Estado do Ceará e com impacto direto ou indireto nos serviços públicos ofertados à sociedade cearense.

Essas experiências demonstram o potencial da consultoria em gestão de riscos como ferramenta estratégica de apoio à governança pública. A metodologia adotada, ao conjugar capacitação, orientação técnica e participação ativa dos servidores, teve o potencial de fomentar a cultura de riscos, fortalecer os controles internos e promover melhorias nos processos institucionais (Ceará, 2025e).

Embora os avanços institucionais e os resultados positivos das consultorias-piloto evidenciem o potencial do serviço de consultoria em gestão de riscos, sua implementação ainda apresenta pontos que demandam atenção e aperfeiçoamento contínuo. Entre os principais aspectos a serem fortalecidos, destacam-se: a limitação de tempo e de pessoal nas equipes dos órgãos atendidos; a familiaridade inicial reduzida de alguns servidores com a temática; a rotatividade de profissionais nas unidades setoriais de controle interno e nas áreas responsáveis pelos processos; além da necessidade de ampliar o engajamento da alta gestão para consolidar o gerenciamento de riscos como prática estratégica.

Outro desafio refere-se à continuidade da gestão de riscos nos órgãos após o encerramento da consultoria. Apesar do repasse metodológico e da capacitação promovida pela equipe da CGE/CE, a ausência de uma estrutura fortalecida na unidade setorial de controle interno pode gerar dependência e dificultar a manutenção das práticas implantadas.

A atuação da equipe de consultoria também exige esforço constante de planejamento, adaptação às especificidades de cada órgão e articulação com diferentes níveis institucionais. Além da formação técnica, os auditores envolvidos nesse serviço devem desenvolver competências interpessoais como liderança, pensamento crítico, oratória, negociação, gestão de conflitos, escuta ativa e comunicação não violenta — habilidades essenciais para uma atuação colaborativa e efetiva. Soma-se a isso o desafio de expandir o serviço para o tipo “assessoramento” e ampliar o escopo com foco em governança.

Essas considerações reforçam a importância de manter o apoio institucional à frente de consultoria e investir no aprimoramento técnico e

pedagógico dos consultores. A CGE/CE gerencia os riscos do próprio processo de consultoria, prevenindo obstáculos, mitigando riscos operacionais e promovendo a melhoria contínua do serviço (Ceará, 2024k).

Para 2025, uma das metas institucionais é atualizar a Política e a metodologia de Gestão de Riscos, incorporando boas práticas, lições aprendidas e exigências da Lei nº 14.133/2021, especialmente sobre riscos nas contratações públicas (Ceará, 2024k).

No contexto das controladorias públicas, ainda há espaço para consolidar metodologias que mensurem sistematicamente os benefícios da consultoria. O desenvolvimento de indicadores e mecanismos de avaliação poderá fortalecer o modelo e orientar melhorias. A criação de um sistema informatizado de gestão de riscos, integrado à metodologia estadual e alinhado a boas práticas, é uma oportunidade estratégica para sistematizar etapas, garantir rastreabilidade, facilitar o acompanhamento e apoiar a avaliação de resultados.

5 CONCLUSÃO

A experiência da CGE/CE na implementação da consultoria em gestão de riscos demonstra que uma atuação metodológica, consistente e alinhada a referenciais nacionais e internacionais é estratégica para fortalecer a governança, aprimorar controles internos e consolidar a cultura de riscos no setor público. O modelo, baseado em capacitação, facilitação e transferência de conhecimento, apresenta potencial para contribuir com a institucionalização da gestão de riscos e a geração de valor público.

As consultorias-piloto evidenciaram avanços no desenvolvimento de competências, na formalização de processos críticos e na adoção de práticas de gestão de riscos pelos órgãos atendidos, contribuindo para a governança estadual. Persistem, contudo, desafios como a limitação de recursos humanos e tempo, além da dificuldade de assegurar a continuidade das práticas nos órgãos e entidades após o encerramento do serviço.

Trata-se de um estudo descritivo, centrado em um único caso e fundamentado em análise documental e na vivência dos autores, sem coleta de dados primários externos, tanto pelo escopo adotado quanto pela necessidade de resguardar informações sensíveis, não disponíveis ao público. Assim, comparações entre instituições que receberam o serviço em caráter piloto dependeriam de dados internos indisponíveis no presente contexto.

Recomenda-se que pesquisas futuras aprofundem a avaliação dos impactos da consultoria em gestão de riscos, incluindo análises comparativas entre os órgãos atendidos e a coleta de percepções de gestores e servidores por meio de entrevistas ou questionários. Também é pertinente realizar estudos comparativos entre diferentes entes federativos, voltados à avaliação do modelo de consultoria e à mensuração de seus benefícios. Adicionalmente, sugere-se investigar a evolução da gestão de riscos nos órgãos-piloto e explorar soluções tecnológicas que apoiem o gerenciamento de riscos e a sustentabilidade das práticas implantadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. O. **Gestão de riscos no Poder Executivo Federal: fatores percebidos como mais complexos de serem implementados**. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Faculdade UnB de Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/bitstream/10482/49794/1/2024_TatianaDeOliveiraDeAlmeida_DISSERT.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

ARAÚJO, J. G. R. D.; CALLADO, A. L. C. Concepção e implementação de práticas de gestão de riscos: uma análise em uma instituição federal de ensino superior brasileira. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, [S.l.], v. 25, n. 3, p. 308-330, 2022. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2872/763>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acordo de Cooperação Técnica nº 474/2018**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/39337/17/ACT_CGU_SERPRO_CGDF.pdf. Acesso em: 31 mai. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliação IA-CM 2017**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: https://cgugovbr-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/leonardo_donin_cgu_gov_br/Eft8iBR9loxMliF4Mj-V7EhkBAuSHM3XgjIgSy2SK6zV1tw?rttime=q-hgsC-h3Ug. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Metodologia de gestão de riscos**. Brasília, DF: CGU, 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/74049>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Modelo de Capacidade de auditoria interna (IA-CM)**. Brasília, DF: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/modelo-de-capacidade-de-auditoria-interna>. Acesso em: 22 mai. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientação prática: serviços de auditoria**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68936/3/OP_Servicos_de_Auditoria. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade**. Brasília, DF: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/pgmq>. Acesso em 30 mai. 2025.

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

BRASIL. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 01**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 maio de 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Ministério Público da União. Auditoria Interna. **Manual de consultoria Audin-MPU**. Brasília, DF: MPU, 2022. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/documentos-audin-mpu/manuais-e-cartilhas/>

manuais-da-audin-mpu/manual-de-consultoria/manual-de-consultoria-audin-mpu-atualizado.pdf. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Secretaria de Auditoria Interna. **Manual de Consultoria**. Brasília, DF: STJ, 2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/bfae7811-e3fd-4a-0a-bc98-ea54e36f995a/content>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1273/2015-Plenário**. Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1431678. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 12 mai. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE aprova o Plano Tático de Auditoria Interna para o período de 2024/2027**. Fortaleza: CGE, 8 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2024/03/08/cge-aprova-o-plano-tatico-de-auditoria-interna-para-o-periodo-de-2024-2027/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE avança para o nível 2 no processo de implementação do Modelo IA-CM pelo Conaci**. Fortaleza: CGE, 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2024/03/12/cge-avanca-para-o-nivel-2-no-processo-de-implementacao-do-modelo-ia-cm-pelo-conaci/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE Ceará se reúne com Controladoria-Geral do Distrito Federal para conhecer experiência do órgão em consultoria de gestão de risco.** Fortaleza: CGE, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2024/02/26/cge-ceara-se-reune-com-controladoria-geral-do-distrito-federal-para-conhecer-experiencia-do-orgao-em-consultoria-de-gestao-de-risco/>. Acesso em: 26 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE encerra segunda etapa da construção de seu Planejamento Estratégico 2023-2031.** Fortaleza: CGE, 25 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2023/08/25/cge-encerra-segunda-etapa-da-construcao-de-seu-planejamento-estrategico-2023-2031/>. Acesso em: 31 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE inicia etapa de finalização da construção de seu Planejamento Estratégico 2023-2031.** Fortaleza: CGE, 16 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2024/01/16/cge-inicia-etapa-de-finalizacao-da-construcao-de-seu-planejamento-estrategico-2023-2031/>. Acesso em: 31 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE promove webinar para divulgar serviço de consultoria para a implementação de gestão de risco.** Fortaleza: CGE, 17 maio 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2024/05/17/cge-promove-webinar-para-divulgar-servico-de-consultoria-para-a-implementacao-de-gestao-de-risco/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **CGE retoma a elaboração de seu Planejamento Estratégico 2023-2031.** Fortaleza: CGE, 21 jul. 2023. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/2023/07/21/elaboracao-do-planejamento-estrategico-2023-2031-da-cge/>. Acesso em: 31 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Diagrama de escopo interface do processo**. Fortaleza: CGE, 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/12/Deip-P.F.2.02-Auditoria-Interna-Governamental-Servico-de-Consultoria-em-Gestao-de-Riscos-Versao-01-so-o-deip-1.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Etapas e principais produtos gerados no processo de consultoria em gestão de riscos** [quadro]. Fortaleza: CGE-CE, 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/12/Imagem-P.F.2.02-Auditoria-Interna-Governamental-Servico-de-Consultoria-em-Gestao-de-Riscos-Versao-01-2.png>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Fluxo de consultoria**. Fortaleza: CGE, 2024. 1 imagem. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/12/Imagem-P.F.2.02-Auditoria-Interna-Governamental-Servico-de-Consultoria-em-Gestao-de-Riscos-Versao-01-2.png>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Fluxo lúdico do serviço de consultoria** [figura]. Fortaleza: CGE-CE, 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/servico-de-consultoria/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Gestão de riscos**. Fortaleza: CGE, 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/gestao-de-riscos/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Guia prático para implementação da gestão de riscos no Poder Executivo Estadual do Ceará**. Fortaleza: CGE, 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov>.

br/wp-content/uploads/sites/20/2024/[caminho]/Guia-Pratico-para-a-Implementacao-da-Gestao-de-Riscos-no-Poder-Executivo-Estadual-do-Ceara-2024_v4.pdf. Acesso em: 7 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental**. Fortaleza: CGE, 2022. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2023/04/Manual-de-Orientacoes-Tecnicas-da-Atividade-de-Auditoria-Interna-Governamental.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Planejamento estratégico 2024-2031**. Fortaleza: CGE, abr. 2024. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2025/05/Planejamento_Estrategico_CGE_2024-2031-1.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Planejamento Estratégico: entregas do projeto estratégico** [quadro]. Fortaleza: CGE-CE, 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/10/Planejamento-Estrategico-Site-Atualizado.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Plano Operacional de Auditoria Interna 2024**. Fortaleza: CGE, 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/08/Plano-Operacional-de-Auditoria-Interna-Governamental-2024.pdf>. Acesso em 26 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Portaria CGE nº 2**, de 25 de janeiro de 2021. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/01/do20210127p01-PORTARIA-CGE-Nº022021.pdf>. Acesso em: 2 jun 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Portaria CGE nº 5**, de 8 de fevereiro de 2021. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 9 fev. 2021. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/02/do20210209p01-PORTARIA-No05_2021.pdf. Acesso em: 02 jun 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Portaria CGE nº 44**, de 21 de fevereiro de 2025. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2025/03/PORTARIA-CGE-No44.2025-21-de-fevereiro-de-2025.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará. **Portaria CGE nº 45**, de 29 de julho de 2021. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 29 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/07/PORTARIA-CGE-Nº45-2021.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Portaria nº 45**, de 10 de junho de 2024. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 10 jun. 2024. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/06/PORTARIA45-1.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Estadual**. Fortaleza: CGE, 2021. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/12/Referencial-Tecnico-da-Atividade-de-Auditoria-Interna-do-Poder-Executivo-Estadual.pdf>. Acesso em: 26 maio 2025.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Serviço de consultoria**. Fortaleza: CGE, 2025. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/servico-de-consultoria/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CEARÁ. **Decreto nº 33.805**, de 9 de novembro de 2020. Institui a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2020/11/Decreto-33805-2020-Politica-de-Gestao-de-Riscos-do20201110p01.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2025.

CEARÁ. **Lei nº 16.717**, de 21 de dezembro de 2018. Institui o Programa de Integridade do Poder Executivo do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 21 dez. 2018. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/6514-lei-n-16-710-de-21-12-18-republicado-no-d-o-de-27-12-18>. Acesso em: 02 mai. 2025.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Mensagem à Assembleia 2025**. Fortaleza: Seplag, 2025. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2025/02/Mensagem-a-Assembleia-2025.pdf>. Acesso em: 31 maio 2025.

CEARÁ. Secretaria da Saúde. **Sesa firma compromisso com CGE para realização de consultoria em gestão de riscos**. Fortaleza: Sesa, 3 maio 2024. Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/2024/05/03/cge-firma-compromisso-para-realizacao-de-consultoria-em-gestao-de-riscos-na-secretaria-da-saude/>. Acesso em: 30 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Resolução CONACI nº 006**, de 2019. Dispõe sobre a adoção do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) pelos órgãos de controle interno dos entes da Federação. Fortaleza: CONACI, 2019. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/resolucao-conaci-n-006-2019-2.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Gerenciamento de riscos corporativos: evolução em governança e estratégia**. São Paulo: IBGC, 2017. Disponível em: <https://www.egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/IBGC---Gerenciamento-de-Riscos-Corporativos---2017.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

OLIVEIRA, T. C. **Auditoria interna governamental no Brasil: passado, presente e futuro**. Lisboa: [s.n.], 27 nov. 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64191/5/olivetia_publicado_CLAD.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

PERNAMBUCO. Escola de Gestão Pública do Estado de Pernambuco. **Introdução à auditoria interna e aos fundamentos do modelo IA-CM**. Recife: EGAPE, 2020. Disponível em: https://www.egape.pe.gov.br/images/media/1665417493_Apostila%20Aperfeicoamento%20GGCI%20IA-CM%20Modelo%20de%20Capacidade%20de%20Auditoria%20Interna.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

SANT'ANNA, D. **Consultoria em auditoria governamental: o que é, para que serve, como fazer**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANT'ANNA, D. **IA-CM no STJ: lições, desafios e benefícios**. Fortaleza: Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, 23 maio 2025. 57 slides, color.

SANTOS, I. T. **Governança e auditoria interna: uma análise da aplicação do IA-CM no setor público brasileiro**. 2021. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

TEIXEIRA, M. L. F.; CONTRERA, R. B. Apontamentos sobre a implementação da atividade de consultoria no âmbito das auditorias internas dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: um estudo dos Raints de 2018 a 2021. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 22, n. 1, 6 jun. 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/933>. Acesso em: 30 maio 2025.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **About us**. [S.l.]: IIA, 2024. Disponível em: <https://www.theiia.org/en/about-us/>. Acesso em: 22 maio 2025.

VERPEL, O. B. **Implementação do serviço de consultoria no âmbito da auditoria interna do Poder Executivo Federal brasileiro: trajetória, diagnósticos e projeções**. 2023. [número de f.] f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/22177/2/Dissertacao-Olga%20Bernardo%20Verpel-2023-completa.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

WORLD BANK. **Avaliação nacional do controle interno baseado no COSO I e IA-CM**. Washington, D.C.: World Bank, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/990861608105110250/pdf/Relatorio-Principal.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

ZILLER, H. M. *et al.* **Gestão de riscos na prática: conceitos, desafios e resultados no Estado de Goiás**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.