

**PROGRAMA DE RESIDÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**ÍNDICE DE GOVERNANÇA E DE INTEGRIDADE: PROJETO DE MELHORIA
QUANTO À SUA IMPLEMENTAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Residência em Gestão Pública, apresentado na forma de um projeto de melhoria relacionado à promoção da integridade, transparência e acesso à informação, nos termos dos arts. 13 a 15 da Portaria SEGES nº 16/2023.

Residente: Beatriz Cristina Rodrigues Silva
Unidade de Atuação: Controladoria Geral do Município – CGM
Orientador: Wagner Luiz Taques da Rocha

ÍNDICE DE GOVERNANÇA E DE INTEGRIDADE: PROJETO DE MELHORIA QUANTO À SUA IMPLEMENTAÇÃO

Residente: Beatriz Cristina Rodrigues Silva¹

Orientador: Wagner Luiz Taques da Rocha²

Avaliador: Renata Figueiredo Andrade de Oliveira

Resumo: Este projeto de melhoria tem como finalidade propor diretrizes para orientar um futuro plano de comunicação da Controladoria Geral do Município de São Paulo, visando a informar os órgãos da Administração Direta Municipal sobre a substituição do Índice de Integridade pelo novo Índice de Governança e de Integridade, vigente a partir de 2025. Para o diagnóstico e fundamentação da proposta de melhoria, adotou-se uma abordagem qualitativa com base em análise documental e levantamento de boas práticas institucionais. As estratégias sugeridas incluem: divulgação de manual explicativo, desenvolvimento de curso assíncrono, reformulação dos relatórios semestrais de demonstração de resultados e realização de reuniões devolutivas com os responsáveis pelo controle interno. O objetivo central é ampliar a transparência, melhorar o acesso à informação e fomentar o engajamento dos órgãos da Prefeitura com as novas diretrizes de governança e integridade estabelecidas pela Controladoria. Espera-se, assim, fortalecer a cultura de controle interno e garantir maior aderência dos órgãos às orientações da Controladoria.

Palavras-chave: Índice de Governança e de Integridade; Controladoria Geral do Município de São Paulo; transparência; plano de comunicação; responsável pelo controle interno.

¹ Residente em Gestão Pública na Prefeitura do Município de São Paulo, com atuação na Controladoria Geral do Município. Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo.

² Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura do Município de São Paulo. Atua na Controladoria Geral do Município.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF), lei de mais alta hierarquia do sistema jurídico brasileiro, pode ser definida como “a norma fundamental de organização do Estado que determina a divisão dos poderes políticos, os direitos e garantias fundamentais e a ordem social e econômica” (PADILHA, 2020). Entende-se, portanto, que o texto constitucional determina uma série de princípios e normas que estabelecem a base jurídica e política do Estado. Além disso, a CF prevê mecanismos para assegurar que suas determinações sejam cumpridas. Especialmente em relação à Administração Pública, a CF prevê o *controle* como mecanismo para tal finalidade (DI PIETRO, 2020).

Objeto dos arts. 70 a 75 do texto constitucional, o controle pode ser interno ou externo. Segundo Di Pietro (2020, p. 1661), “É interno o controle que cada um dos Poderes [Executivo, Legislativo e Judiciário] exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro”.

No âmbito do Poder Executivo da cidade de São Paulo – ou seja, na Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) –, o órgão encarregado de exercer o controle interno é a Controladoria Geral do Município (CGM). O órgão foi criado por meio da Lei Municipal nº 15.764/2013 e desempenha um papel crucial no combate à corrupção, bem como na promoção da ética e transparência no setor público – fundamentalmente, nos órgãos municipais e nas entidades da Administração Indireta.³ À luz dessa atribuição legal, a CGM criou, em 2017, o **Índice de Integridade**, que é um instrumento voltado a avaliar o desempenho dos órgãos da Administração Direta Municipal no que se refere à gestão, transparência, ouvidoria e integridade.

A mensuração do Índice, que ocorre semestralmente, é realizada a partir dos resultados obtidos nos 9 (nove) indicadores que o compõem, quais sejam:

1. Indicador de Transparência Ativa: avalia a disponibilização de informações nos portais institucionais eletrônicos;

³ Lei nº 15.764/2013, art. 118.

2. Indicador de Transparência Passiva: avalia o atendimento dos pedidos de acesso à informação;
3. Indicador de Reclamações: avalia o prazo de retorno das respostas das reclamações e solicitações protocoladas pelos cidadãos junto à Ouvidoria Geral do Município;
4. Indicador de Controle Interno: analisa a existência de servidor responsável pelo controle interno e a evolução das atividades desempenhadas;
5. Indicador de Programa de Integridade e Boas Práticas: analisa a existência de Programa de Integridade e Boas Práticas e a evolução de sua implementação;
6. Indicador de Cargos Comissionados: reflete o percentual de servidores comissionados puros em relação à quantidade de servidores efetivos de cada órgão;
7. Indicador de Contratos Emergenciais: evidencia a proporção de contratações realizadas em caráter emergencial em relação ao total de contratações realizadas;
8. Indicador de Pregões Eletrônicos: evidencia a proporção entre pregões eletrônicos em relação ao total de pregões realizados pelos órgãos; e
9. Indicador de Recomendações de Auditoria: avalia o atendimento às recomendações de auditoria realizadas pela CGM.

A mensuração dos indicadores que compõem o Índice de Integridade é realizada individualmente, no âmbito de cada um dos órgãos avaliados, a partir de metodologia de apuração e cálculo descrita em documento específico elaborado CGM⁴. Com base nisso, atribui-se a cada um dos indicadores uma nota que varia de 0 (zero) a 10 (dez).

Após essa etapa, calcula-se a nota do Índice de Integridade de cada um dos órgãos da Administração Direta Municipal, que corresponde à média simples dos valores atribuídos aos indicadores, conforme a seguinte equação:

⁴ A metodologia de apuração e cálculo dos indicadores que compõem o Índice de Integridade encontra-se disposta no Manual do Índice de Integridade elaborado pela CGM. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Indice_Integridade_Versao_Dezembro_2023_publicacao_27_12_2023.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

$$\text{Índice de Integridade} = \frac{\Sigma \text{ dos 9 indicadores}}{9}$$

A partir da média simples dos valores – tanto dos indicadores quanto do Índice de Integridade – correspondentes aos órgãos avaliados, são encontrados os valores correspondentes à PMSP.

A relevância do Índice de Integridade encontra-se refletida nos Programas de Metas (PdM) 2017-2020 e 2021-2024, nos quais o Índice foi utilizado como objeto de metas específicas. No PdM 2017-2020, estabeleceu-se a meta de alcançar 6,25 pontos no Índice de Integridade da Administração Direta da PMSP (Meta 34.2), enquanto no PdM 2021-2024, estabeleceu-se como meta o valor de 7,37 pontos (Meta 75). Ambas as metas foram alcançadas – e superadas⁵ – antes mesmo do tempo previsto. Além disso, cabe ressaltar que, a partir de 2023, o Índice de Integridade passou a integrar a composição da nota dos órgãos municipais para fins de apuração da Bonificação por Resultados.

Considerando a importância do combate à corrupção e da promoção da ética e transparência no setor público, bem como a relevância do Índice de Integridade no âmbito da CGM e da PMSP, justifica-se a escolha desse tema como objeto do presente Trabalho de Conclusão de Residência em Gestão Pública.

Desde a implementação do Índice de Integridade em 2017, a PMSP alcançou os seguintes resultados:

Gráfico 1: Evolução do Índice de Integridade (2017 a 2024)⁶

⁵ No PdM 2017-2020, a meta projetada foi 6,25 e a média alcançada foi 6,91. Já no PdM 2021-2024, a meta projetada foi 7,37 e a média alcançada foi 9,44.

⁶ Fonte: CGM.



Os resultados apresentados acima advêm dos esforços da CGM e dos órgãos envolvidos em construir uma gestão pública cada vez mais eficiente, transparente e próxima do cidadão, o que é ratificado pelo crescimento constante da nota do Índice de Integridade e superação das metas estabelecidas nos PdM 2017-2020 e 2021-2024.

Considerando o alto nível de conformidade da Administração Direta aos critérios de integridade e boas práticas avaliados pela CGM, está em andamento, desde julho de 2024⁷, o processo de aperfeiçoamento do Índice de Integridade. A partir disso, a CGM pretende ampliar os requisitos a serem cumpridos pelos órgãos da PMSP e tornar a Administração Direta ainda mais condizente às melhores e mais atualizadas práticas de integridade e boas práticas.

Desde a implementação do Índice em 2017, os indicadores que o compõem passaram por processos de aperfeiçoamento que resultaram em ajustes metodológicos pontuais, sem provocar alterações substanciais no instrumento de avaliação como um todo – ou seja, a estrutura do Índice, de forma geral, foi mantida ao longo desses anos. Diferentemente disso, o atual processo de aperfeiçoamento do Índice objetiva transformá-lo consideravelmente, alterando parte dos indicadores que

⁷ Processo SEI 6067.2024/0021172-7.

o compõem – excluir aqueles que não se fazem mais necessários e substituí-los por novos que se mostrem mais pertinentes – e suas respectivas metodologias de apuração e cálculo, assim como a forma de cálculo da nota final do Índice. Vale ressaltar, inclusive, que justamente devido a todas essas mudanças, o nome do instrumento de avaliação está sendo alterado de *Índice de Integridade* para *Índice de Governança e de Integridade*.

À luz disso, mostra-se conveniente que as referidas alterações sejam informadas pela CGM aos demais órgãos da PMSP, visto que tais mudanças impactam diretamente os parâmetros de avaliação utilizados no Índice e, consequentemente, as notas alcançadas pelos órgãos.

Nesse sentido, considerando eventual plano de comunicação a ser desenvolvido pela CGM para informar aos órgãos da PMSP sobre a implementação do Índice de Governança e de Integridade em substituição ao Índice de Integridade, vigente até 2024, objetiva-se, por meio deste projeto de melhoria, estabelecer diretrizes que poderão orientar o referido plano. A partir disso, pretende-se impactar positivamente a aderência dos órgãos da PMSP às novas condições estabelecidas pela CGM.

METODOLOGIA

Para o diagnóstico e fundamentação da proposta de melhoria, adotou-se uma abordagem qualitativa com base em análise documental e levantamento de boas práticas institucionais. Foram consultados normativos internos da CGM (como a Portaria nº 126/2020/CGM-G), versões anteriores do Manual do Índice de Integridade, documentos dos Programas de Metas da PMSP e relatórios semestrais da mensuração do Índice (2017 a 2024), bem como registros de ações promovidas pela CGM no decorrer dos últimos anos.

A partir da análise desses conteúdos, avaliou-se criticamente os aspectos positivos e aqueles que apresentaram limitações na comunicação e na implementação do Índice de Integridade.

Com base nisso, foram sugeridos ajustes voltados à superação dos pontos identificados como menos eficazes, visando a aprimorar a estratégia de divulgação e engajamento dos órgãos da PMSP. Essas propostas de ajuste consideraram tanto as lições aprendidas com experiências anteriores quanto as necessidades atuais, buscando tornar o processo de transição para o novo Índice de Governança e de Integridade mais claro, acessível e eficiente.

REVISÃO DE LITERATURA

O Índice de Integridade foi objeto de artigo⁸ produzido por Laura Mendes Amando de Barros, que ocupou o cargo de Controladora Geral do Município de São Paulo em 2017. Nesse artigo, a autora sintetizou correntes de pensamento relacionadas ao assunto e apresentou, em linhas gerais, os motivos que culminaram no surgimento do Índice.

Segundo a autora,

“não se pode falar [...] em uma atuação administrativa sem o controle quanto ao efetivo alcance dos fins colimados, da real satisfação dos interesses públicos envolvidos.

[...]

[Portanto,] a ideia a fundamentar o projeto [Índice de Integridade] foi a de criar um indicador objetivo, concreto e funcional capaz de avaliar qualitativamente o desempenho – traçando inclusive análises evolutivas – dos diferentes órgãos e entidades públicas, partindo de parâmetros que prestigiem todas as facetas por meio dos quais se deve o controle se operacionalizar.”

⁸ DE BARROS, Laura Mendes Amando. O Índice de Integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo como Mecanismo de Implementação e Desenvolvimento da Governança Pública em Nível Local. *Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

Nesse sentido, com o intuito de criar uma ferramenta de controle do desempenho dos órgãos da PMSP, elaborou-se o Índice de Integridade, que se apresenta como um importante instrumento de prevenção ao cometimento de irregularidades e promoção da integridade e de boas práticas, seguindo uma tendência mundial de “criação de parâmetros objetivos, concretos e cientificamente aferíveis com vistas ao aumento da qualidade/integridade”, conforme descreve a mencionada ex-Controladora Geral do Município de São Paulo.

Especialmente em relação à promoção da integridade e seus efeitos, vale mencionar que, como ensina Marçal Justen Filho, é unanimidade na doutrina que, “quando se trata de corrupção, a melhor solução é a prevenção” (JUSTEN FILHO, 2105, p. 722). No mesmo sentido, Heller (2015) explica que a integridade pública contribui para a prevenção da corrupção, fortalece a legitimidade do Estado e promove a boa governança – em um ambiente íntegro, as decisões são tomadas com base em critérios técnicos e legais, o que gera maior previsibilidade e segurança para a sociedade e servidores públicos.

Indubitavelmente, fomentar a integridade nos órgãos públicos é uma forma de garantir a correta aplicação dos recursos públicos e o alcance efetivo das políticas públicas. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2017), sistemas de integridade bem estruturados ajudam os governos a identificar riscos, criar mecanismos de controle e desenvolver uma cultura organizacional baseada em valores éticos. Esses sistemas devem estar integrados aos processos decisórios, à gestão de riscos e à responsabilização dos agentes públicos, promovendo uma administração mais eficiente e alinhada ao interesse público.

A cultura de integridade também contribui para a valorização do servidor público e para a melhoria do ambiente organizacional. Quando os princípios éticos são incorporados à rotina institucional, há um fortalecimento do compromisso dos servidores com a missão do órgão e com a entrega de serviços de qualidade à população. Para Abrucio e Loureiro (2019), o fortalecimento da integridade deve ser visto como parte de um esforço mais amplo de aprimoramento da gestão pública,

envolvendo ações contínuas de educação, comunicação e liderança comprometida com a ética e a legalidade.

Nesse contexto, o Índice se apresenta como relevante instrumento de promoção da integridade e prevenção a condutas reprováveis pelo sistema jurídico vigente.

PROJETO DE MELHORIA

Conforme adiantado, considerando eventual plano de comunicação a ser desenvolvido pela CGM para informar os órgãos da PMSP sobre a implementação do Índice de Governança e de Integridade em substituição ao Índice de Integridade, vigente até 2024, objetiva-se, por meio deste projeto de melhoria, estabelecer diretrizes que poderão orientar o referido plano. A partir disso, pretende-se impactar positivamente a aderência dos órgãos da PMSP às novas condições estabelecidas pela CGM.

Para fins de contextualização, é fundamental mencionar que, no âmbito de cada órgão da PMSP, há ao menos um servidor incumbido de tratar de assuntos relacionados a controle interno e representar o órgão perante a CGM. Esse servidor é chamado de *Responsável pelo Controle Interno (RCI)* e suas principais atribuições encontram-se dispostas na Portaria nº 126/2020/CGM-G. Assuntos referentes às mensurações semestrais do Índice, por exemplo, costumam ser tratadas diretamente com os RCIs. Nesse sentido, pretende-se estabelecer diretrizes que terão como público-alvo, essencialmente, os RCIs.

Considerando a nova estrutura metodológica do Índice, deve-se garantir, inicialmente, que os RCIs tenham plena ciência e entendimento dos pontos que foram mantidos e daqueles que foram alterados após a reestruturação, visto que qualquer alteração nos parâmetros de avaliação do Índice impacta diretamente as notas alcançadas pelos órgãos. É fundamental, portanto, que a metodologia utilizada seja

amplamente conhecida pelos servidores incumbidos de executar o controle interno em seus órgãos de atuação.

Essa necessidade, prevista desde o início do processo de aperfeiçoamento do Índice, fomentou a reformulação do Manual do Índice de Integridade, que consiste em um documento criado para explicar, de forma sistematizada e instrutiva, os critérios avaliados por cada um dos indicadores que compõe o Índice. Por meio dessa reformulação, que se encontra em fase preliminar, objetiva-se ajustar o conteúdo do Manual aos parâmetros do novo Índice e alterar seu nome para “**Manual do Índice de Governança e de Integridade**”.

Levando em conta que a versão reformulada do Manual, assim que disponível, consistirá em um material resumido e de adequada compreensão sobre o Índice de Governança e de Integridade, sugere-se que seu conteúdo seja amplamente utilizado como instrumento de divulgação e de consulta, sempre que houver necessidade, pelos RCIs e demais pessoas interessadas – outros servidores públicos e sociedade civil, de forma geral. Certamente, portanto, o Manual consistirá em um instrumento adequado de apresentação do Índice de Governança e de Integridade, seus indicadores e respectivas metodologias de apuração e cálculo.

Porém, a complexidade do assunto pode exigir uma abordagem mais interativa e dinâmica para garantir um melhor entendimento. Além disso, nem todos os leitores possuem o mesmo nível de familiaridade com o tema, o que pode gerar dúvidas ou dificuldades na interpretação e aplicação dos conceitos apresentados. Nesse sentido, considera-se adequado o desenvolvimento de um **curso de formação** para complementar as informações apresentadas no Manual.

No que concerne ao desenvolvimento de cursos de formações, a CGM possui, em sua estrutura organizacional, o Centro de Formação em Controle Interno (CFCI), que tem como principal objetivo promover o combate à corrupção na Administração Pública mediante a formação e capacitação de servidores públicos e cidadãos. Para atingir esse fim, o CFCI desenvolve uma série de cursos síncronos e assíncronos sobre os mais diversos assuntos tratados pela CGM, como ética no serviço público,

aspectos gerais de controle interno e externo na PMSP, e privacidade e proteção de dados pessoais. Diante disso, mostra-se oportuno que essa estrutura interna da CGM seja utilizada em prol do próprio órgão e do Índice de Governança e de Integridade.

Dessa forma, o curso de formação teria como objetivo aprofundar a compreensão do conteúdo do Manual do Índice de Governança e de Integridade, oferecendo explicações adicionais, exemplos práticos e contribuições de especialistas, garantindo uma aprendizagem mais completa e eficaz dos assuntos tratados pelo Índice.

Em relação ao formato do curso (síncrono / assíncrono), sugere-se optar por um curso assíncrono, que permitiria aos participantes acessar e reassistir as aulas sempre que necessário, garantindo uma aprendizagem mais flexível, acessível e adequada ao ritmo e disponibilidade de cada pessoa. Além disso, a troca constante de RCIs no âmbito dos órgãos exige que o acesso ao curso esteja sempre disponível para que qualquer pessoa que precise do treinamento possa iniciá-lo imediatamente.

Quanto à sua estrutura, sugere-se que o curso seja dividido em ao menos onze módulos específicos – um para introdução, nove para tratar individualmente de cada um dos indicadores do Índice e outro para encerramento – e lecionado por meio de aulas gravadas, vídeos explicativos, apostilas digitais, infográficos e estudos de caso, garantindo uma experiência de aprendizagem dinâmica.

A respeito dos professores especialistas, sugere-se que sejam selecionados servidores da própria CGM que possuam conhecimento aprofundado e experiência prática na área – ou seja, que atuem diretamente com o tema no dia a dia. Essa abordagem garantiria que o conteúdo do curso fosse altamente relevante e aplicado à realidade do trabalho, permitindo que os participantes aprendessem com quem vivencia cotidianamente os desafios e as exigências da área. Além disso, a participação de servidores como instrutores proporcionaria um ensino mais alinhado com as normas e procedimentos internos, assegurando que as informações transmitidas sejam precisas e atualizadas.

Quanto à carga horária do curso, sugere-se que seja definida a partir de um alinhamento entre as áreas da CGM envolvidas no Índice, considerando a complexidade do assunto e a melhor forma de estruturá-lo para garantir uma aprendizagem eficiente.

Vale mencionar, ainda, que haveria necessidade de atualizar o curso na hipótese de mudanças significativas, como ajustes na mensuração dos indicadores que compõem o Índice, alterações normativas ou expedição de novas diretrizes e orientações relacionadas ao tema. A partir disso, o curso estaria sempre alinhado às mais atualizadas e relevantes informações sobre o assunto.

Por fim, assim como ocorre nos demais cursos ofertados pelo CFCI, sugere-se que, ao final do curso, os participantes tenham acesso a uma avaliação para testar a assimilação do conteúdo e, se aprovados, recebam um certificado de conclusão – inclusive, uma possibilidade seria condicionar a regularidade da designação do RCI à realização do curso de formação, que seria comprovada por meio do referido certificado.

A partir disso, ou seja, da divulgação do Manual do Índice de Governança e de Integridade e da realização do curso de formação sugerido acima, espera-se que os RCIs dos órgãos da PMSP possam adquirir conhecimento suficiente para desenvolver as atividades de controle interno da forma mais condizente possível com as novas orientações da CGM, refletidas no Índice de Governança e de Integridade.

Além dos instrumentos de divulgação mencionados anteriormente, um eventual plano de comunicação a ser desenvolvido pela CGM poderia incluir a **reformulação dos relatórios de demonstração de resultados** referentes às mensurações semestrais, os quais desempenham um papel essencial na apresentação dos dados coletados e analisados, permitindo uma visão clara do desempenho e do impacto das ações implementadas pela CGM e demais órgãos avaliados.

Atualmente, são elaborados dois tipos de relatórios a cada semestre: um que abarca os resultados de todos os órgãos da PMSP, chamado de “Balanço do Índice

de Integridade”⁹, e outro que é direcionado especialmente a cada um dos órgãos avaliados, que contempla as notas alcançadas nos indicadores que compõem o Índice¹⁰. No entanto, ambos os relatórios se propõem, essencialmente, a divulgar quantitativamente, e não qualitativamente, as notas alcançadas, apresentando os resultados em termos numéricos sem uma análise mais aprofundada de seu significado. Diante desse cenário, sugere-se tornar esses relatórios mais completos, incorporando uma avaliação qualitativa que contextualize os números, explique as razões por trás dos resultados obtidos e identifique tendências, avanços e desafios. Essa abordagem permitiria uma interpretação mais precisa dos dados, fornecendo subsídios para a tomada de decisão e para o aprimoramento contínuo dos processos avaliados.

O “Balanço do Índice de Integridade” é elaborado semestralmente no âmbito de processo SEI específico, criado anualmente para reunir todos os dados e informações utilizadas nas mensurações referentes aos dois semestres compreendidos no ano. Esse documento consolida os dados coletados ao longo do semestre avaliado, proporcionando um panorama do desempenho da PMSP como um todo.

Embora o relatório semestral consolide as informações de todos os órgãos avaliados, sugere-se seu aprimoramento a partir de análises qualitativas mais detalhadas, proporcionando uma compreensão mais aprofundada dos resultados. O documento poderia incorporar interpretações mais amplas sobre o desempenho dos órgãos, destacando boas práticas, desafios recorrentes e pontos de atenção. Essa abordagem permitiria uma visão mais estratégica da evolução dos indicadores e auxiliaria na identificação de oportunidades de melhoria. Além disso, resumos executivos e seções explicativas poderiam destacar tendências observadas ao longo das mensurações, apontando possíveis correlações entre diferentes fatores que impactam os resultados. Com esses ajustes, o relatório se tornaria uma ferramenta

⁹ Os Balanços do Índice de Integridade constam de Processos SEI referenciados no Apêndice I.

¹⁰ A título exemplificativo, o Processo SEI 6067.2025/0000595-9 (documentos SEI 117767526 e 118594240) dispôs sobre a divulgação das notas alcançadas pela Secretaria Municipal do Turismo (SMTUR) no 2º (segundo) semestre de 2024.

ainda mais eficaz para orientar gestores e tomadores de decisão na busca pelo aprimoramento contínuo dos processos institucionais.

Por sua vez, o relatório que é direcionado especialmente a cada um dos órgãos avaliados contém, fundamentalmente, um quadro que contempla os indicadores do Índice e as respectivas notas alcançadas. Como exemplo, segue quadro constante do relatório encaminhado à Secretaria Municipal do Turismo (SMTUR) para informar suas notas referentes ao 2º (segundo) semestre de 2024:

Quadro 1: Índice de Integridade da SMTUR no 2º (segundo) semestre de 2024¹¹

RESULTADO PRÉVIO		
	PREFEITURA DE SÃO PAULO	Secretaria Municipal de Turismo - SMTUR
ÍNDICE DE INTEGRIDADE	9,43	9,81
<i>Transparência Ativa</i>	9,83	9,91
<i>Transparência Passiva</i>	9,59	8,75
<i>Reclamações</i>	8,86	10,00
<i>Controle Interno</i>	9,96	10,00
<i>Programa de Integridade e Boas Práticas</i>	9,67	10,00
<i>Cargos Comissionados</i>	8,88	N/A
<i>Contratos Emergenciais</i>	9,78	10,00
<i>Pregões Eletrônicos</i>	9,57	N/A
<i>Recomendações de Auditoria</i>	8,77	10,00

O relatório encaminhado individualmente aos órgãos poderia, além de informar o valor atingido em cada indicador, detalhar quais dados foram considerados no cálculo das notas. Esse aprimoramento permitiria que os gestores compreendessem melhor os critérios adotados na mensuração e identificassem com maior clareza os

¹¹ Fonte: Processo SEI 6067.2025/0000595-9, documento SEI 117767526.

fatores que influenciaram seu desempenho. Dessa forma, cada órgão teria mais transparência sobre os elementos avaliados, possibilitando ajustes e aprimoramentos nos processos internos para melhorar seus resultados nas mensurações seguintes.

Além disso, o relatório poderia incluir uma seção específica mencionando não só o respectivo processo SEI que reúne todos os dados e informações utilizadas na mensuração¹², mas também a forma como tais conteúdos devem ser interpretados. Essa abordagem tornaria o processo de mensuração mais transparente e fortaleceria a credibilidade do Índice.

Além da reformulação dos relatórios, o plano de comunicação poderia contar com a realização de uma **reunião devolutiva** (presencial ou virtual, por meio da plataforma Microsoft Teams, por exemplo) voltada às pessoas responsáveis pelos dados considerados na mensuração. Esse encontro teria como principal objetivo apresentar detalhadamente os resultados obtidos e promover uma maior compreensão do processo de avaliação. Com isso, os envolvidos poderiam perceber de maneira mais clara a relevância do seu papel na mensuração dos indicadores e na melhoria contínua dos processos institucionais.

Durante a reunião devolutiva, poderiam ser abordadas não apenas as análises quantitativas, mas também aspectos qualitativos, permitindo um espaço para troca de experiências e sugestões de aprimoramento. Esse diálogo direto entre os responsáveis pelos dados e os gestores da mensuração contribuiria para a identificação de desafios, possíveis inconsistências e oportunidades de otimização do processo. Dessa forma, a comunicação interna se tornaria mais eficiente, promovendo um maior alinhamento entre os setores e fortalecendo a cultura de transparência e colaboração.

A implementação dessas iniciativas tornaria a divulgação dos resultados mais clara e acessível, além de fortalecer o engajamento dos envolvidos no processo de mensuração. Portanto, o aprimoramento dos relatórios de demonstração de

¹² Esse processo SEI é justamente aquele que contempla o Balanço do Índice de Integridade. É criado anualmente para reunir todos os dados e informações utilizadas nas mensurações referentes aos dois semestres compreendidos no ano.

resultados e a realização de reuniões devolutivas não apenas garantiriam maior compreensão e uso estratégico das informações, mas também reforçariam o compromisso da CGM com a transparência e a melhoria contínua. Dessa forma, o processo de mensuração seria continuamente aperfeiçoado, alinhando-se cada vez mais às necessidades institucionais e contribuindo para a tomada de decisões mais assertivas.

Para a implementação das medidas trazidas nesta seção do projeto de melhoria, propõe-se a adoção do seguinte cronograma:

Quadro 2: Cronograma de execução das medidas que compõem o projeto de melhoria

INICIATIVA	TEMPO ESTIMADO	DESCRIÇÃO
Manual do Índice de Governança e de Integridade	3 meses	A regulamentação do Índice de Governança e de Integridade, que será realizada a partir de um decreto e uma instrução normativa, e abarácará as principais informações do Índice, encontra-se em fase de revisão e fechamento pelas áreas da CGM envolvidas.¹³ Considerando que o conteúdo do Manual será reformulado a partir desses atos normativos, que se encontram pendentes de publicação, propõe-se a adoção das seguintes etapas para sua reformulação/estruturação: 1. Levantamento de alterações: análise comparativa entre o manual atual e os parâmetros do Índice de Governança e de Integridade, identificando o que precisa ser ajustado, incluído ou excluído; 2. Reuniões técnicas internas: reuniões com as áreas responsáveis pela definição dos critérios do novo Índice, para alinhamento conceitual e técnico; 3. Redação preliminar: elaboração da versão inicial do novo manual pela Assessoria Técnica, com base nas alterações identificadas e nos alinhamentos realizados; 4. Revisão técnica e jurídica: análise da versão preliminar pelas áreas técnicas e, se necessário, pela Assessoria Jurídica, para validação do conteúdo; 5. Ajustes finais e padronização: revisão final, ajustes de linguagem, diagramação e padronização visual conforme identidade institucional; 6. Aprovação final e publicação: submissão para aprovação do Gabinete e publicação do novo manual no <i>site</i> institucional; 7. Divulgação e capacitação: divulgação do manual atualizado aos órgãos da Administração Direta e promoção de ações de esclarecimento ou capacitação.
Curso de formação	6 a 12 meses	Considerando a complexidade envolvida na elaboração de um curso de formação, propõe-se a adoção das seguintes etapas para sua estruturação:

¹³ Informações referentes a abril de 2025, conforme Processos SEI 6067.2024/0021172-7, 6067.2025/0010473-6 e 6067.2025/0011708-0.

INICIATIVA	TEMPO ESTIMADO	DESCRIÇÃO
		1. Planejamento inicial: definição de objetivos, público-alvo, formato (assíncrono), e principais conteúdos do curso; 2. Alinhamento com palestrantes: reunião com os servidores que atuarão como instrutores para definição de temas e responsabilidades; 3. Roteirização do conteúdo: elaboração de roteiros para cada módulo ou aula, com base nos temas definidos; 4. Produção dos materiais: gravação de vídeos, criação de apresentações, apostilas e outros materiais de apoio; 5. Edição e finalização: edição dos vídeos e revisão dos conteúdos escritos e visuais; 6. Inserção na plataforma: organização dos módulos no <i>site</i> do CFCI; 7. Testes e ajustes: revisão final do curso, testes de acesso, correções e ajustes necessários; 8. Lançamento do curso: divulgação e disponibilização do curso para os participantes; 9. Monitoramento inicial: acompanhamento da utilização e coleta de <i>feedbacks</i> dos primeiros usuários.
Reformulação dos relatórios de demonstração de resultados	6 a 12 meses	Considerando a complexidade envolvida na reformulação dos relatórios de demonstração de resultados, propõe-se a adoção das seguintes etapas: 1. Diagnóstico inicial: análise do formato atual dos relatórios devolutivos e levantamento de pontos de melhoria (conteúdo, linguagem, visual, utilidade); 2. Coleta de percepções: consulta às áreas técnicas e eventuais usuários dos relatórios para coleta de sugestões (pode ser por formulário, reunião ou grupo focal); 3. Proposta de reformulação: elaboração de uma proposta de novo modelo de relatório, incorporando gráficos, indicadores visuais e análises qualitativas; 4. Validação interna: apresentação da proposta às equipes da CGM envolvidas na mensuração e avaliação dos resultados para ajustes e validação técnica; 5. Ajustes e padronização visual: aplicação de ajustes sugeridos e padronização do <i>layout</i> conforme identidade institucional; 6. Teste-piloto: aplicação do novo modelo em um grupo reduzido de órgãos para avaliar clareza e efetividade do formato; 7. Revisão final e aprovação: realização de ajustes finais com base no teste-piloto e aprovação institucional do novo modelo; 8. Implementação oficial: início do uso do novo formato nos relatórios devolutivos semestrais.
Reunião devolutiva	4 meses	Considerando a existência de 56 órgãos – entre secretarias e subprefeituras – no âmbito da Administração Direta da PMSP, é natural que a realização de reuniões com todos esses entes demande tempo considerável. A quantidade expressiva de unidades envolvidas exige um planejamento cuidadoso e uma distribuição escalonada dos encontros, de modo a garantir que cada órgão receba a devida atenção e orientação sem que a qualidade do diálogo e das devolutivas seja comprometida. Nesse sentido, propõe-se a adoção das seguintes etapas:

INICIATIVA	TEMPO ESTIMADO	DESCRIÇÃO
		1. Levantamento e agrupamento: listar os 56 órgãos e agrupá-los por área de atuação ou semelhança temática para facilitar o planejamento; 2. Planejamento da agenda: definir dias e horários para as reuniões, prevendo a realização de uma reunião presencial por dia útil ou, alternativamente, duas reuniões virtuais por dia, conforme a disponibilidade das partes envolvidas; 3. Envio de convites e confirmação: enviar os convites formais, com as respectivas datas e formatos (presencial ou virtual), e confirmar a participação dos representantes dos órgãos; 4. Realização das reuniões: condução dos encontros conforme o cronograma. Com essa dinâmica, estima-se que todas as reuniões possam ser concluídas em cerca de 6 (seis) semanas; 5. Consolidação das informações: compilação e sistematização dos principais pontos discutidos nas reuniões, com identificação de demandas comuns e encaminhamentos necessários.

CONCLUSÃO

Conforme abordado ao longo deste projeto de melhoria, considerando eventual plano de comunicação a ser desenvolvido pela CGM para informar aos órgãos da PMSP sobre a implementação do Índice de Governança e de Integridade em substituição ao Índice de Integridade, vigente até 2024, pretendeu-se estabelecer diretrizes que poderão orientar o referido plano a fim de impactar positivamente a aderência dos órgãos da PMSP às novas condições estabelecidas pela CGM.

Diante de todo o exposto, as estratégias de divulgação do Índice de Governança e de Integridade sugeridas ao longo deste projeto de melhoria resumem-se às seguintes: (1) divulgação do Manual do Índice de Governança e de Integridade; (2) elaboração de curso de formação assíncrono com o auxílio do CFCI e demais áreas da CGM envolvidas; (3) reformulação dos relatórios de demonstração de resultados referentes às mensurações semestrais; e (4) realização de reuniões devolutivas com os RCIs e demais pessoas envolvidas para apresentação dos resultados.

As medidas de divulgação sugeridas não constituem um rol taxativo, mas apenas exemplificativo, servindo como referência para aprimorar a comunicação dos resultados. Dessa forma, a implementação dessas ações não exclui a possibilidade de desenvolver outras estratégias complementares, conforme a necessidade e a evolução do processo de mensuração do Índice. A CGM poderá, sempre que julgar necessário, avaliar e adotar novas iniciativas que contribuam para a transparência, a acessibilidade das informações e o engajamento dos envolvidos, garantindo que a divulgação dos resultados seja cada vez mais eficaz e alinhada aos objetivos institucionais.

Outras medidas de divulgação que poderão ser desenvolvidas incluem, por exemplo, a reformulação das informações disponibilizadas no site e nas redes sociais da CGM, tornando-as mais acessíveis, didáticas e atrativas para o público. Além disso, a promoção de eventos voltados à integridade e ao controle interno – como a I Semana de Controle Interno, realizada entre os dias 8 e 10 de abril de 2025 – pode ser uma estratégia eficaz para ampliar o alcance das informações e fomentar o debate sobre boas práticas na PMSP. Essas iniciativas complementariam as ações já sugeridas, fortalecendo a transparência e incentivando os RCIs a desenvolverem atividades de controle interno nos órgãos onde atuam.

Diante disso, espera-se que o objetivo deste projeto de melhoria tenha sido alcançado, oferecendo diretrizes que possam orientar a estruturação do referido plano de comunicação. A definição dessas medidas busca não apenas aprimorar a divulgação dos resultados das mensurações, mas também fortalecer o engajamento e a transparência no processo. A partir dessas diretrizes, espera-se impactar positivamente a aderência dos órgãos da PMSP às novas condições estabelecidas pela CGM, promovendo uma cultura de controle interno mais eficiente e alinhada às exigências institucionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: novos padrões de governança?* Revista de Administração Pública, v. 53, n. 6, 2019.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

CGM, Controladoria Geral do Município. *Índice de Integridade*. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/controladoria_geral/w/a_cgm/310750. Acesso em: 10 dez. 2024.

_____. *Manual do Índice de Integridade*. 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Indice_Integridade_Versao_Dezembro_2023_publicacao_27_12_2023.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

_____. *PORTARIA Nº 126/2020/CGM-G*. Disciplina a interlocução entre a Controladoria Geral do Município e os responsáveis pelo controle interno de órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.

DE BARROS, Laura Mendes Amando. O Índice de Integridade da Controladoria Geral do Município de São Paulo como Mecanismo de Implementação e Desenvolvimento da Governança Pública em Nível Local. *Direito, instituições e políticas públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo. *Guia para elaboração do Trabalho de Conclusão da Residência em Gestão Pública*. São Paulo, 2024.

HELLER, Patrick. *Accountability and transparency in the public sector*. Cambridge University Press, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. Corrupção e contratação administrativa – A necessidade de reformulação do modelo jurídico brasileiro. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 258, ago. 2015, p. 722.

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

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

_____. *Recomendações sobre Integridade Pública*. Paris: OECD Publishing, 2017.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Método, 2020.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap, 2019.

Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

APÊNDICE I

Balanços do Índice de Integridade, que consistem em documentos elaborados semestralmente para reunir todos os dados e informações utilizadas nas mensurações do Índice:

PdM 2017-2020

Período	Processo SEI	Documento
2017.2	6067.2024/0025191-5	110732000
2018.1	6067.2024/0025197-4	110735947
2018.2	6067.2024/0025197-4	110738112
2019.1	6067.2024/0025205-9	110739828
2019.2	6067.2024/0025205-9	110744035
2020.1	6067.2024/0025180-0	110731484
2020.2	6067.2024/0025180-0	110727286

PdM 2021-2024

Período	Processo SEI	Documento
2021.1	6067.2021/0019255-7	056677618
2021.2	6067.2021/0019255-7	057753829
2022.1	6067.2022/0012956-3	075685332
2022.2	6067.2022/0012956-3	085859758
2023.1	6067.2023/0017362-9	087481309
2023.2	6067.2023/0017362-9	099043639
2024.1	6067.2024/0018436-3	108761085
2024.2	6067.2024/0018436-3	118213706