

INTEGRIDADE, CONTROLE E RESULTADOS:
reflexões sobre o papel estratégico da gestão,
da fiscalização e do controle interno para o
fortalecimento das contratações públicas.

Heloísa Helena Godinho

Junho/2026



Ineficiência ou malícia?

@heloisahelenagod

Ineficiência ou malícia?

@heloisahelenagod



Estudantes em Manaus fazem memes com máscara gigante doada pelo governo

Por que os resultados não acontecem?

- Falhas de planejamento, de execução ou de **controle**;
- Falta de estratégia;
- Inexistência de agenda definida ou agendas concorrentes (competição com urgências, pressões, interesses);
- Falta de comprometimento da alta administração ou de alinhamento com níveis tático e operacional (gestão);
- Ausência de capacitação dos agentes, problemas de recrutamento ou má gestão de pessoas;
- Escassez dos recursos ou corrupção;
- Baixa capacidade relacional (estruturas desconectadas ou competitivas, com problemas de comunicação);
- Baixa capacidade de performance (ineficiência).

- Garantir a estratégia da organização e a efetividade de seus negócios, assegurando a qualidade do gasto (economicidade – comprar bem) e combatendo a ineficiência nos processos das aquisições públicas (comprar certo);
- Aprimorar a capacidade institucional (governança);
- Eliminar ou minimizar os pontos fracos da gestão: estruturas inadequadas (segregação de funções e profissionalização); ausência de planejamento e transparência; deficiência do fluxograma para a tomada de decisão (motivação), desperdício (gestão de riscos), problemas no controle e na execução etc;
- Fomentar e executar políticas públicas relevantes com uso do poder de compra.



O que pretende a Lei nº 14.133/2021

@heloisahelenagod

- **Funções administrativo-gerenciais:**

- essencial e corriqueira de obter insumos para a Administração Pública (materiais, equipamentos, serviços);
- aperfeiçoamento do desempenho da gestão e da qualidade do serviço e do gasto públicos.

- **Funções Político-estratégicas (indutoras, implementadoras e fomentadoras):**

- instrumento de eficiência na implementação de políticas públicas de fomento a setores essenciais para o desenvolvimento econômico e social local, regional e nacional; de sustentabilidade; de proteção ao pequeno empreendedor, a pessoas desfavorecidas ou em situação de fragilidade e do acesso à renda;
- instrumento de promoção e financiamento de avanços tecnológicos e de competitividade empresarial.



**Funções das
contratações
públicas**

@heloisahelenagod

Com base em que os contratos são controlados?

- Atividade financeira: realização de despesa (art. 71, IV e VI, CF).
- Atividade administrativa: suprimento de bens e serviços para organizações estatais, de caráter meramente logístico e executório (art. 71, IX, X, CF).
- Atividade político-estratégica: atingimento de múltiplos objetivos coletivos (políticas públicas e regulação do mercado – art. 71, IV e VI, CF).
- Acórdão 2622/2015 – TCU/Plenário: controle da governança (conjunto de mecanismos de liderança, capacidades institucionais, estratégia e controle) e da gestão (processos de trabalho e as atividades e tarefas específicas do ciclo PDCA) das contratações.

Fiscalização da Governança das Licitações

Dentre outras inúmeras questões, os órgãos controladores devem fiscalizar o cumprimento dos mecanismos de liderança, capacidades institucionais, estratégia e controles internos (autotutela).



o alinhamento entre as políticas e estratégias das compras com as prioridades da organização em prol do resultados (utilização eficiente de recursos)



a otimização da disponibilidade e do desempenho dos insumos adquiridos;



o cumprimento dos papéis e obrigações dos atores envolvidos;



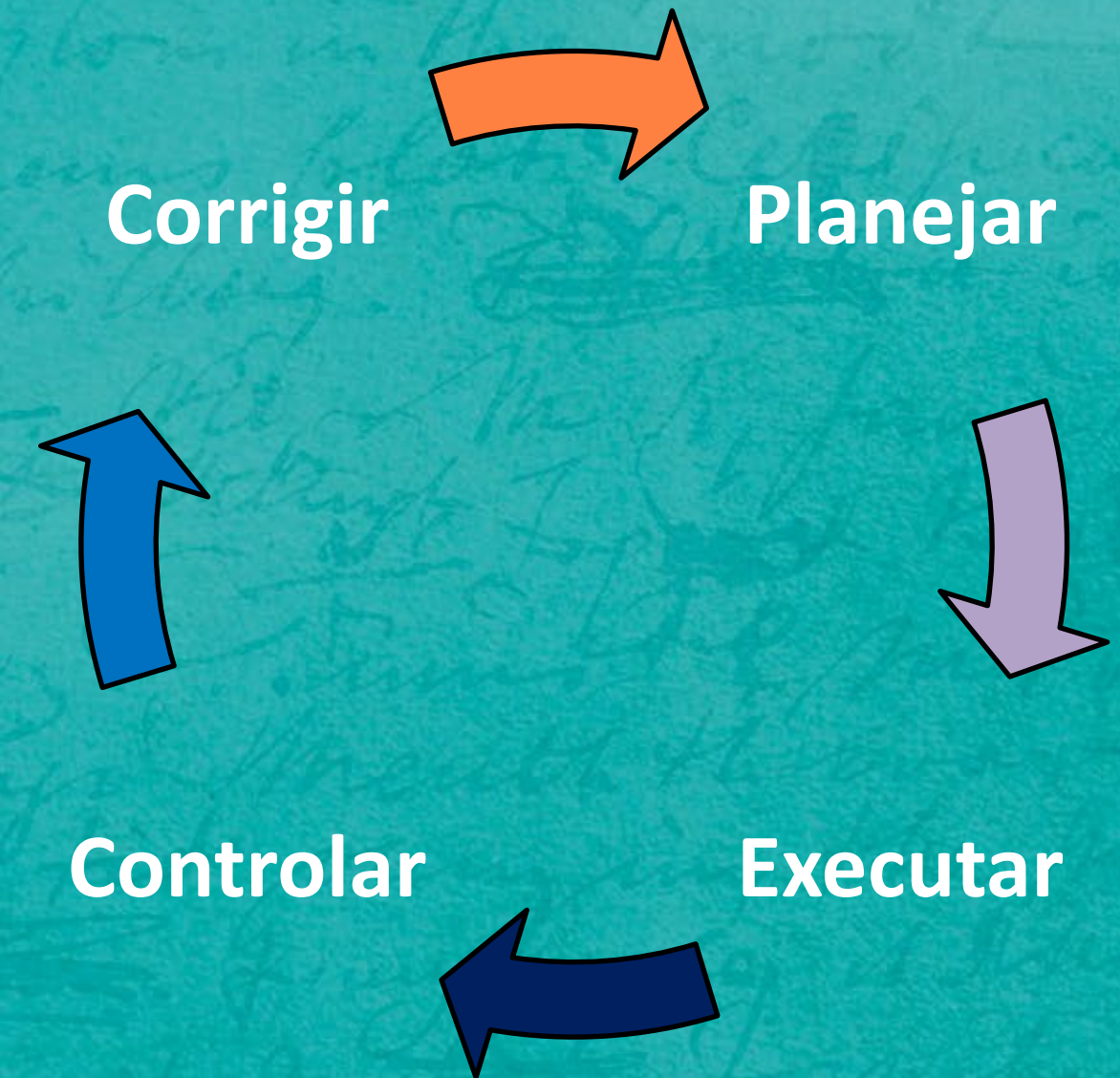
a gestão dos riscos e a transparência do processo.

Fiscalização da Gestão das Licitações

Dentre outras inúmeras questões, os órgãos controladores devem fiscalizar os processos de trabalho, isto é, o *modus operandi* dos gestores e demais atores diretamente ligados a tais processos, bem como as atividades do ciclo PDCA, quais sejam:

- *Plan* – planejar (Planos, manuais e normas);
- *Do* – executar (processos);
- *Check* - verificar (controle);
- *Action* - agir de forma corretiva.

O processo licitatório é visto como atividade específica da gestão pública. A NLLC trouxe a lógica de utilização do processo como exteriorização da vontade administrativa e como veículo de transparência e interação.



A **GOVERNANÇA** é uma combinação equilibrada e harmoniosa de capacidades institucionais, relacionais e de desempenho, voltadas à formulação e implementação das políticas públicas, consecução de metas e missões estabelecidas na Constituição Federal e compromissadas coletivamente.



O G DO ACRÔNIMO ESG - GOVERNANÇA

A Governança permite arranjos institucionais mais sofisticados e inovadores, envolvendo:

- a) transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada entre atores estatais e não estatais, inclusive para desburocratizar/simplificar processos;
- b) construção de novas capacidades e incremento das existentes;
- c) oportunidades para o aprendizado e preparo do ambiente para inovação;
- d) soma de esforços e recursos de forma mais apropriada ao propósito.

Os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenvolvidos são discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados. Arranjos institucionais mais complexos permitem a atuação plural de atores, criação de espaços de consenso, utilização de conhecimentos e recursos em prol de novas e melhores formas de se produzir valor público (Pires e Gomide).

GOVERNANÇA: Mix de Capacidades

As capacidades institucionais relacionam-se às aptidões técnicas (pessoas e processos), financeiras (recursos e estrutura) e gerenciais (liderança, estratégia, ciclo PDCA e economicidade).

As capacidades relacionais referem-se às habilidades de comunicação e negociação com a rede interna e externa de interessados, enfrentamento das crises e conflitos, grau de ética e transparência.

As capacidades de desempenho estão ligadas às entregas de resultados e valor público, bem como ao nível de performance (eficácia e efetividade).

GOVERNANÇA PÚBLICA: Capacidade Institucional

@heloisahelenagod

Domínio das competências, habilidades e atitudes; preparo técnico (gestão por competências).

Liderança atuante, compartilhada e comprometida.

Gestão de pessoas eficiente (distribuição adequada; ativação da colaboração).

Propósito bem definido e desenho organizacional compatível.

Domínio da inovação relacionada ao setor de atuação.

Escolha adequada do modelo (**estratégia**, estrutura, **recursos**, processos).

Maturidade (erros e acertos, consciência, experimentação).

Avaliação e medição dos resultados.

Controles internos , mapeamento e gerenciamento de riscos.

GOVERNANÇA PÚBLICA: Capacidade de **Performance**

- Performance (desempenho) = esforço + resultados.
- Esforços (eficiência) e eficácia: combinação de insumos com a atividade de execução (tempo, desgaste, qualidade e economicidade).
- Resultados (entrega de valor público): efetividade e eficácia (presteza, perfeição, rendimento).
- Gestão dos riscos.
- Atingimento dos objetivos e das metas – avaliação.

GOVERNANÇA PÚBLICA: Capacidade **Relacional**

- Reconhecimento e gerenciamento da Rede de Governança (atores envolvidos direta ou indiretamente no propósito institucional).
- Comunicação interna eficiente entre os setores (Alta Administração e demais unidades da organização).
- Comunicação com contratados, parceiros e colaboradores.
- Interação com a sociedade (clientela): transparência, canais de comunicação diretos e acesso à participação.
- Diálogo com o Controle da Administração (Externo, Judicial).

Capacidade de Diálogo

- **Soft Skill** (envolve comportamento - inteligência emocional, diplomacia, negociação, empatia, comunicação interpessoal e institucional, capaz de construir relacionamentos duradouros com diferentes partes interessadas).
- **Hard Skill** (envolve conhecimento específico e técnico das normas, ritos burocráticos e a estrutura da organização com a qual se dialoga, viabilizando a soft skill).

CONTROLE DA GESTÃO: o processo licitatório.

- A NLLC trouxe uma lógica de utilização do processo como: exteriorização da vontade administrativa, meio de interação entre o Estado e o mercado, um veículo de transparência e de verificação da governança, através de um iter previamente estabelecido em lei.
- A execução é a última fase do macroprocesso de contratação. O fiscal e o gestor são responsáveis por essa fase (input – contrato assinado; output – contrato cumprido).
- Controle multidimensões (legalidade, operacional e resultados). Apoio na tomada de decisões do gestor, tornando-as mais seguras e eficientes (análise das alternativas - LINDB), em especial na fiscalização contratual.
- Análise conjunta da execução dos planos (metas, prioridades) e gestão dos riscos (falhas, experimentação, riscos) – a fiscalização contratual é um retroalimentador;
- Possibilidade de correção de rumos consensuada e verificação da situação do gestor (LINDB).

O papel estratégico do CONTROLE INTERNO

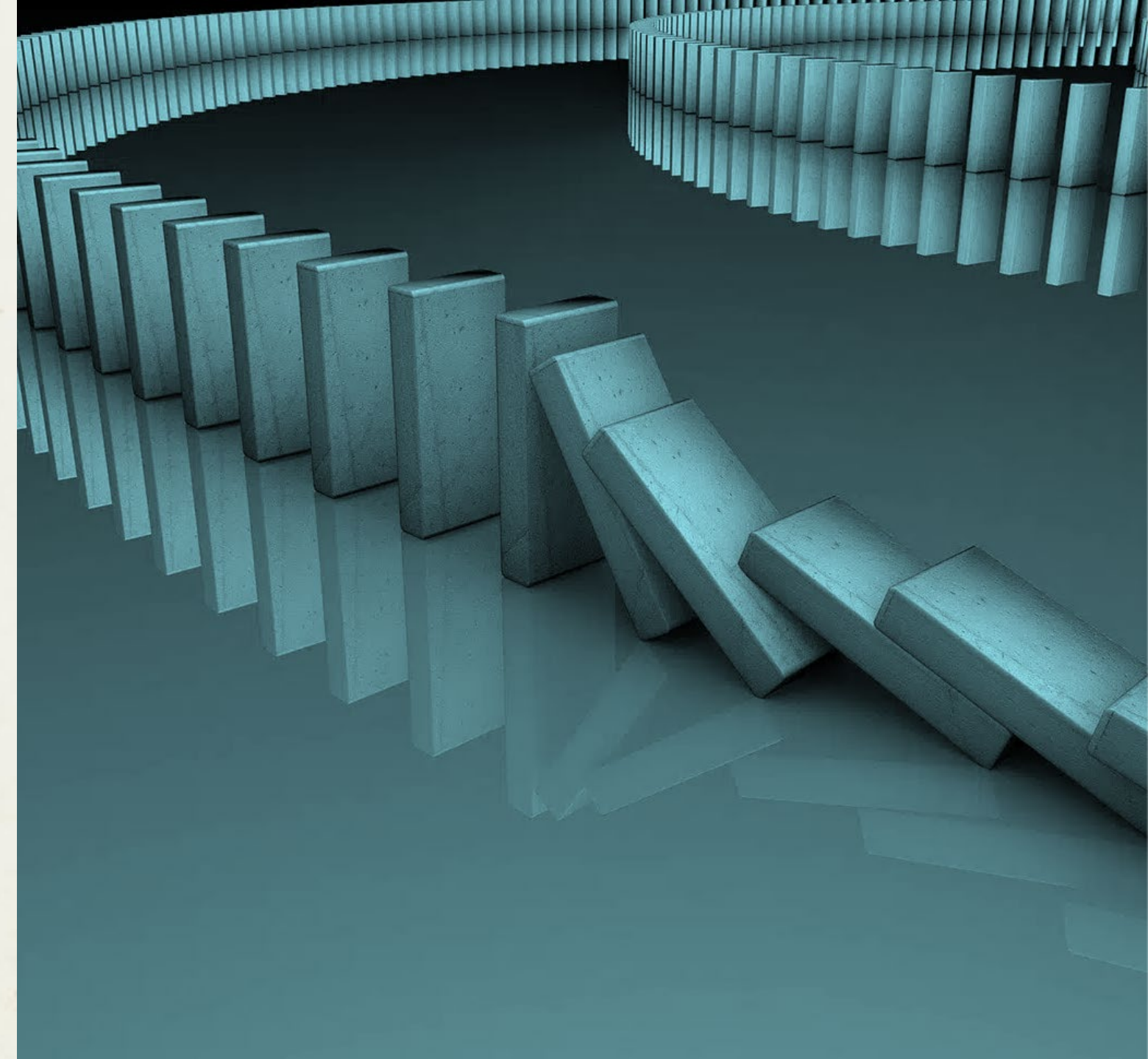
- O controle é visto como um fator de risco para os negócios.
- Por isso, é preciso adotar novos critérios de ponderação e intensidade do controle, como: a análise da estratégia, da integridade combinada com gestão de riscos, da deferência às decisões da Alta Administração, a eficácia, a experimentação, as consequências da atuação controladora, autocontenção do controle, consequencialismo, situação do gestor.
- O controle de conformidade gera benefícios institucionais como a segurança e estabilidade (grau de aderência aos princípios, às leis e regras); a confiança legítima (preservação do patrimônio e qualidade do gasto); e lealdade (probidade e compromisso com os propósitos). Moderação e juridicidade.
- O controle de mérito gera benefícios institucionais como a coerência (sentido lógico e adesão entre o que planeja e faz); a eficiência (boa utilização dos recursos) e a eficácia e credibilidade (consistência das entregas). Convalidação.

Estratégia

A estratégia de uma organização pública é um conjunto de planos e ações que visam a garantir o cumprimento da missão institucional e a alcançar a visão de futuro da organização.

A estratégia organizacional é importante para direcionar os líderes e ajudar o corpo de agentes a entenderem onde a organização está, para onde ela quer ir e como chegar lá.

A estratégia impacta na sustentabilidade financeira e no atingimento das metas.



A integridade é uma decisão estratégica.

O controle interno eficiente e equilibrado também.

A fiscalização contratual é estratégica.

**Ineficiência
ou
malícia?**



Integridade

- A integridade é uma condição para a confiança, a legitimidade e a previsibilidade da atuação estatal.
- Promover a integridade no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios privados.
- A integridade é um dos pilares das estruturas política, social e econômica , e é a pedra angular da governança (OCDE).

- A INTEGRIDADE sustenta o desenvolvimento econômico à medida em que torna o ambiente da organização mais propício à eficiência, à confiança, à transparência, à economicidade e ao investimento.
- O comprometimento com a integridade beneficia as estruturas de governança, pois **estabelece o papel de cada um na busca dos objetivos da organização e faz com que as pessoas assumam a responsabilidade por suas funções.**



O desenvolvimento econômico sustentável exige estabilidade, confiança e credibilidade.

Esse funcionário merece um prêmio

**Ineficiência
ou
malícia?**



- A Governança engloba integridade, gestão de riscos e transparência na estratégia da organização.
- A Administração Pública têm o dever de agir em conformidade com a legislação, de forma íntegra e com o menor risco possível, para gerar confiança.
- Uma Governança bem implantada previne irregularidades, desperdícios, ineficácia e insegurança. De quebra, diminui a atuação do controle.

Integridade



Governança



Gestão de Riscos



- **A integridade não pode gerar paralisia ou burocracia excessiva.**
- **Atualmente, a visão de ética está mais próxima do risco programado do que do excesso de virtudes. Logo, integridade sem gestão de riscos não atinge sua máxima potencialidade e objetivos.**
- **A estratégia exige que o exemplo venha de cima (tone at the top – tom da liderança).**
- **Confiar nos agentes e colaboradores é bom. Verificar é fundamental (due diligence, duplo check).**
- **A instabilidade tem um alto custo e afeta os investimentos, a reputação e corrói a previsibilidade, essenciais ao crescimento econômico sustentável.**
- **A combinação integridade e gestão de riscos promove a Proteção da Confiança Legítima e a Blindagem Reputacional da organização.**

Vantajosidade

BONS
NEGÓCIOS



**Cena do filme
MONEYBALL:
o homem que
mudou o Jogo**



Adapte-se ou morra.

Fortalecimento das contratações públicas, Fiscal e Controle Interno: visão de mercado

- Entendimento adequado sobre MERCADO e suas práticas: conjunto de comportamentos, normas e estratégias adotados por empresas para garantir ética, competitividade, eficácia e eficiência (governança corporativa, benchmarking, transparência, gestão de riscos, marketing de relacionamento e conformidade com regras regulatórias).
- As boas práticas visam a sustentabilidade, fidelização de clientes e melhoria da reputação. São **importantes** para as empresas (melhoria da imagem, credibilidade e confiança, atração de novos clientes, fidelização dos clientes existentes, competitividade empresarial); para os clientes (maior segurança na utilização de produtos e serviços, melhor qualidade, atendimento mais eficiente); e para a sociedade (desenvolvimento sustentável e promoção do bem-estar social), pois empresas que adotam boas práticas de mercado tendem a ser mais responsáveis socialmente, preservar o meio ambiente e desenvolver as comunidades onde estão inseridas.
- Práticas que imaginamos: liberdade para agir, decidir, comprar, precificar; inovação para experimentar, errar para acertar; sigilo nos negócios; rapidez na atuação; desburocratização.

Fortalecimento das contratações públicas, Fiscal e Controle Interno: visão de mercado

- Liberdade sem controle gera instabilidade e falta de confiança, alto custo nas operações, prejuízo aos investimentos e à reputação, risco político, corrosão à previsibilidade e ao planejamento.
- Experimentalismo e benchmarking exigem estratégia, aprendizado contínuo e maturidade institucional. É preciso bons planos, trilhas de capacitação, gestão de riscos bem conduzida.
- A falta de transparência gera descrédito e insegurança. Parceiros e controle desconfiam.
- A rapidez na atuação não pode ser pressa. É preciso estratégia, expertise em economicidade, processos estruturados, integridade e alta capacidade de performance.
- A desburocratização excessiva destrói a blindagem reputacional. Primeiro é preciso eliminar os pontos fracos da gestão: estruturas inadequadas, amadorismo, ausência de planejamento, liderança e memória institucional, desperdícios, problemas de comunicação interna.

Fortalecimento das contratações públicas, Fiscal e Controle Interno: entender o diálogo com setor privado

- O diálogo é complexo e exige compreensão de parte a parte, preparo técnico e forte capacidade relacional. As relações entre empresas, terceiro setor, Administração Pública e controle devem ser focadas em equilibrar a eficiência empresarial, a eficácia no atingimento dos objetivos estatais e a indispensabilidade do controle público.
- O controle interno precisa profissionalizar ainda mais sua atuação para entender os novos arranjos. Entender o papel público de agente de inovação (pix, por ex.) e desenvolvimento sustentável (agro, por ex.), contribuindo com soluções para problemas contemporâneos, cumprindo seu papel constitucional.
- O controle deve atuar em prol da conformidade, mas utilizar novas funções no controle da conformidade (juridicidade) e do mérito, agindo com deferência, autocontenção e segregação de funções.

Fortalecimento das contratações públicas, Fiscal e Controle Interno: visão de resultados.

- As contratações visam a executar funções variadas, atender demandas e solucionar problemas.
- O enquadramento falho das necessidade ou dos problemas leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de alternativas com potencial para resolver.
- As escolhas de soluções para resolver demandas ou problemas devem atender a três condições ao mesmo tempo: ser politicamente aceitáveis, administrativamente viáveis e tecnicamente sólidas.
- O controle deve entender das soluções para fiscalizar adequadamente as opções da Administração sobre o que fazer, o que se quer fazer e **como** fazer (meios). Para isso, deve aprimorar a capacidade institucional.

Fortalecimento das contratações públicas, Fiscal e Controle Interno: controlando os controles.

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de **gestão de riscos e de controle preventivo** (...), além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

1ª Linha (inciso I): servidores, empregados, agentes de licitação, autoridades que atuam na estrutura de governanças do órgão ou entidade (autotutela e controle hierárquico: controle administrativo; gestão de riscos e *compliance*, fiscais de contrato etc);

2ª Linha (inciso II): unidades de assessoramento jurídico (art. 52: controle prévio de licitações e contratações diretas) e controle interno (auditoria interna);

3ª Linha (inciso III): órgão central de controle interno e Tribunais de Contas.



- O modelo das **Três Linhas** relativo às boas práticas na gestão de riscos foi incorporado à Lei nº 14.133/2021 de forma **equivocada** em relação ao que preconizam o IIA – Institute of Internal Auditors e o IIA Brasil - Instituto dos Auditores Internos.
- A 1ª e a 2ª linhas estão vinculadas às **funções de gestão**. A 1ª linha atua diretamente na entrega de produtos e serviços aos destinatários, no desenvolvimento e implementação dos controles internos que respondem aos riscos (alta administração e gerências). A 2ª linha atua no apoio, na assistência, na facilitação e no monitoramento das operações desenvolvidas pelos atores da primeira linha, tutelando a eficácia (unidades da estrutura de governança).
- A 3ª linha é a **auditoria interna** (controle interno). Responsabiliza-se pela avaliação objetiva da formatação e operacionalização da gestão dos riscos, apontando aqueles considerados críticos para a organização (vide Referencial Básico de Governança Organizacional, TCU, p. 71/72)

Fortalecimento das contratações públicas e o controle interno: fiscalizando o fiscal.

- Competências, habilidades e atitudes do fiscal (capacitação, recursos disponíveis etc).
- Avaliar as decisões tomadas pelo fiscal e pelo gestor do contrato.
- Avaliar a comunicabilidade do fiscal e do gestor, os registros efetuados de suas atividades, as avaliações feitas do contrato.
- Recebimento do objeto.
- Mapeamento de riscos para informar a gestão dos riscos. A gestão de riscos deixa de figurar como uma orientação, uma boa prática recomendável, e passa a ser uma condição essencial para a legitimidade e integridade da atuação administrativa dos agentes públicos e privados que lidam com recursos públicos. Desconhecer os riscos das operações passa a ser fato típico para a responsabilização dos agentes, em todos os níveis da organização, sendo inclusive considerado erro grosseiro e falha grave.

**”Além das ideias de certo e errado,
existe um campo. Eu te encontro lá.”**

Jalal ad-Din Muhammad Rumi
poeta persa

OBRIGADA !

 @heloisahelenago d

heloisamonteiro@uol.com.br