

# **Estratégias e desafios da governança na implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Ceará**

Governance strategies and challenges in implementing the  
Integrity System at the Court of Accounts of the State of Ceará

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1104>

**Bruno de Oliveira Carneiro<sup>1</sup>**  
**Liana Peixoto Brandão Bandeira<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

O presente estudo investigou o papel da governança institucional na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Buscou-se responder à seguinte questão: qual é o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE? Adotou-se a metodologia de estudo de caso, com abordagem qualitativa, descritiva e analítica. A pesquisa fundamentou-se em análise documental de normas, resoluções administrativas, planos estratégicos, planos de integridade e relatórios institucionais, examinados por meio da técnica de análise de conteúdo, o que permitiu mapear a estrutura, o funcionamento e o grau de maturidade do Sistema. Os achados indicam que o Sistema de Integridade foi implantado em ambiente favorável e com suporte da alta administração, evidenciado pela criação de base normativa e de instâncias de governança. A avaliação de maturidade, com base no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), situou o Tribunal em nível intermediário (3,59), revelando práticas estruturadas ainda em consolidação. Persistem fragilidades operacionais, como a necessidade de uniformização de fluxos, maior integração entre governança e gestão de riscos, aprimoramento de indicadores e fortalecimento

---

1 Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará. Servidor público (auditor de Controle Externo) e atua como Assessor de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: bruno.carneiro@tce.ce.gov.br

2 Servidora pública (auditora de Controle Externo) e atua como Secretária de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: lianapb@tce.ce.gov.br

da cultura ética nas unidades organizacionais. Conclui-se que a governança institucional foi essencial para o avanço do Sistema de Integridade ao assegurar coordenação, legitimidade e alinhamento estratégico. Todavia, sua consolidação requer esforços contínuos voltados ao aperfeiçoamento dos processos, ao fortalecimento das competências internas e à adoção de monitoramento orientado a dados, fatores indispensáveis para elevar a integridade a patamar de referência institucional.

**Palavras-chave:** governança pública; Sistema de Integridade; controle externo; gestão de riscos; maturidade institucional.

## ABSTRACT

This study examined the role of institutional governance in overcoming challenges and formulating strategies for the implementation of the Integrity System at the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE/CE). It sought to answer the following question: what is the role of governance in the implementation of the Integrity System at TCE/CE? A case study methodology was adopted, with a qualitative, descriptive, and analytical approach. The research was based on documentary analysis of regulations, administrative resolutions, strategic plans, integrity plans, and institutional reports, examined through the content analysis technique, which made it possible to map the structure, functioning, and level of maturity of the System. The findings indicate that the Integrity System was implemented in a favorable environment and with the support of senior management, evidenced by the establishment of a normative framework and governance bodies. The maturity assessment, based on the Public Integrity Maturity Model (MMIP), placed the Court at an intermediate level (3.59), revealing structured practices still under consolidation. Operational weaknesses remain, such as the need to standardize procedures, strengthen integration between governance and risk management, improve performance indicators, and reinforce the ethical culture within organizational units. It is concluded that institutional governance was essential to advance the Integrity System by ensuring coordination, legitimacy, and strategic alignment. However, its consolidation requires continuous efforts aimed at process

improvement, strengthening internal capabilities, and adopting data-driven monitoring practices, which are indispensable to elevating integrity as an institutional reference standard.

**Keywords:** public governance; Integrity System; external control; risk management; institutional maturity.

O conteúdo deste periódico está  
sob Licença Creative Commons  
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 02/12/2025

Data de aprovação: 20/02/2026

Data de versão final: 30/03/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

## 1 INTRODUÇÃO

A integridade pública constitui elemento essencial nos modelos contemporâneos de governança, orientando práticas voltadas à prevenção de riscos, ao fortalecimento da confiança social e à promoção do valor público. Nesse contexto, os Sistemas de Integridade assumem papel estratégico ao estabelecer normas, responsabilidades e mecanismos que asseguram uma atuação ética, transparente e orientada ao interesse coletivo.

Nas instituições de controle, como os Tribunais de Contas, a relevância da integridade é ainda mais acentuada, dada a responsabilidade dessas organizações na garantia da boa governança pública, na prevenção de irregularidades e no fortalecimento da *accountability* estatal.

Assim, este estudo tem por objeto a implementação do Sistema de Integridade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), buscando compreender como a governança institucional contribui para sua estruturação, fortalecimento e sustentabilidade. A análise concentra-se nos elementos organizacionais e normativos que influenciam esse processo, com ênfase nos aspectos estruturais, estratégicos e nos desafios enfrentados, sem alcançar avaliações empíricas de desempenho que extrapolem o escopo da pesquisa.

A relevância do estudo decorre da crescente demanda social por mecanismos de integridade e da necessidade de compreender como os órgãos de controle estruturam seus sistemas internos para reforçar a credibilidade institucional e promover uma cultura ética. No plano teórico, o trabalho aprofunda a articulação entre governança pública e integridade organizacional; no plano prático, busca oferecer subsídios ao aprimoramento do Sistema de Integridade do TCE/CE, bem como de outras instituições públicas que visem consolidar modelos semelhantes.

Dessa delimitação, formula-se a seguinte pergunta: qual é o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará?

Parte-se da hipótese de que a governança atua como variável estruturante, articulando liderança, gestão de riscos e mecanismos de controle, e que sua ausência comprometeria a consolidação do Sistema. Pressupõe-se, ainda, que esses fatores contribuem para superar resistências iniciais, orientar decisões estratégicas e consolidar práticas essenciais à maturidade institucional.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade do TCE/CE. Para atingir esse propósito, estabeleceram-se como objetivos específicos: caracterizar o contexto institucional do Tribunal, descrever os elementos estruturantes do Sistema de Integridade, examinar a articulação entre governança, gestão de riscos e controles, e identificar os desafios e estratégias adotadas ao longo do processo de implementação.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva e analítica, fundamentada na análise documental de resoluções, políticas, planos, relatórios e demais instrumentos relacionados à governança e à integridade. Os procedimentos de categorização e interpretação estão detalhados no capítulo de metodologia.

Quanto à estrutura, o trabalho organiza-se da seguinte forma: o capítulo dois apresenta a fundamentação teórica; o capítulo três descreve a metodologia da pesquisa; o capítulo quatro contextualiza o TCE/CE e ex-

põe os resultados; o capítulo cinco discute as evidências à luz do referencial teórico; e as considerações finais sintetizam as conclusões, destacam as limitações e indicam as recomendações para estudos futuros.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta o arcabouço teórico que sustenta os conceitos de governança pública, integridade institucional, gestão de riscos e controles interno e externo, elementos interdependentes que compõem um modelo de administração pública orientado pela ética, transparência e geração de valor público.

### 2.1 Governança pública

A governança pública assume papel de destaque, nas agendas contemporâneas de gestão pública, ao proporcionar instrumentos que direcionam as instituições estatais para a obtenção de resultados sustentáveis e coerentes com as necessidades sociais. Esse conceito evoluiu significativamente com a ascensão da Nova Governança Pública (*New Public Governance* [NPG]), que, diferentemente do gerencialismo, cujo foco recai estritamente na eficiência interna, enfatiza a atuação em rede, a colaboração entre múltiplos atores e a legitimidade democrática (Pires, 2016).

Segundo Pires (2016), a governança configura-se como um conjunto estruturado de mecanismos voltados ao aprimoramento da coordenação entre atores públicos e privados, assegurando transparência, ética e *accountability*. De acordo com Filgueiras (2018a), *accountability* consiste no dever de prestar contas associado à responsabilização por atos e resultados, constituindo requisito essencial para o controle democrático da ação estatal. Assim, a governança ultrapassa a dimensão meramente gerencial e consolida-se como prática estratégica orientada à coordenação de longo prazo.

Nessa perspectiva, Motta (2018a) defende que uma governança eficaz exige a integração entre dimensões técnicas e políticas, criando condições institucionais capazes de enfrentar desafios como ineficiência, corrupção e fragilidade organizacional.

Sob o prisma da NPG, essa eficácia é medida pela capacidade da administração em gerar valor público (Osborne, 2010). Valor público é compreendido como o equivalente ao valor de mercado para o setor público, representando o benefício real, a justiça e a satisfação das necessidades coletivas produzidos pela atuação estatal (Moore, 1995).

Complementando essa visão, Resende et al. (2024) afirmam que a governança pública deve estar orientada à criação de valor, o que requer ações efetivas, responsivas e voltadas às reais necessidades sociais. O valor público, portanto, é o produto final de uma governança que equilibra o cumprimento de normas com a utilidade social da intervenção estatal. Essa perspectiva converge para o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020), segundo o qual os mecanismos de liderança, estratégia e controle compõem o núcleo da governança pública, orientando a alta administração na tomada de decisões, no monitoramento do desempenho e na responsabilização pelos resultados. Nessa ótica, destaca-se a governança democrática, caracterizada pela participação plural e inclusiva de atores sociais no processo decisório e na construção de políticas públicas (Teixeira; Sena; Silva, 2024).

Compreendida como um sistema interdependente, a governança pública fornece a infraestrutura institucional necessária à integridade, visto que mecanismos de liderança coerente e de estratégia clara criam condições para a incorporação de valores éticos às práticas organizacionais (Brasil, 2020). Assim, governança e integridade formam dimensões complementares e mutuamente fortalecedoras do desempenho institucional.

## 2.2 Integridade

A integridade pública constitui resposta à crescente demanda social por ética, transparência e responsabilização na administração pública. Mendes e Machado (2016) defendem que a integridade deve transcender o mero cumprimento normativo, integrando-se à cultura organizacional e influenciando comportamentos cotidianos.

Silva, Almeida e Cardoso (2020) conceituam a integridade pública como um indicador de desempenho institucional e de credibilidade pública, cuja consolidação depende da adoção de políticas de transparência e da harmonização entre o interesse público e as práticas administrativas.

A literatura enfatiza o papel das lideranças éticas como vetores de ambientes íntegros. Oliveira e Torres (2015) destacam que líderes comprometidos com valores morais promovem condutas desejáveis e fortalecem os mecanismos de prevenção a desvios. Rezende e Kanan (2017) complementam ao ressaltar que a integridade resulta de estruturas institucionais pautadas em comunicação transparente, vigilância ética e decisões fundamentadas.

Sob o prisma normativo, a Controladoria-Geral da União concebe integridade pública como um conjunto de arranjos institucionais destinados a prevenir que a Administração Pública se desvie de sua missão de entregar resultados imparciais e eficientes à sociedade — definição que encontra respaldo no Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal (Brasil, 2017; CGU, 2025).

No âmbito internacional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) reforça essa ideia ao definir integridade como a adesão sistemática a valores e normas éticas que priorizam o interesse público, mesmo na ausência de regulação detalhada. Barreto e Vieira (2021) ampliam essa visão, caracterizando a integridade como um modelo híbrido baseado em normas (*compliance*) e valores éticos.

Esse enfoque sistêmico fortalece a capacidade institucional de prevenir, detectar e responder a desvios, fraudes e práticas de corrupção,

contribuindo para a consolidação de ambientes administrativos íntegros e orientados ao interesse público, conforme estabelecem os Decretos n.º 9.203/2017 e n.º 11.529/2023 (Brasil, 2017; Brasil, 2023).

### 2.3 Gestão de riscos

A gestão de riscos representa um componente estratégico da governança, ao possibilitar a identificação e o tratamento antecipado de vulnerabilidades. Conforme Dias Tavares (2018), essa gestão deve integrar dimensões estratégicas e operacionais, orientando medidas preventivas voltadas à mitigação de riscos financeiros, reputacionais e éticos.

O Referencial Básico de Governança do TCU (Brasil, 2020) define a gestão de riscos como processo sistemático de identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de eventos que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais. O documento enfatiza, ainda, que a gestão de riscos deve ser incorporada à cultura organizacional e contar com o engajamento contínuo das lideranças.

De acordo com Souza Neto (2017), a gestão de riscos está intimamente associada ao fortalecimento dos controles internos, considerados pilares da governança responsável. Cruz e Moraes (2019) observam que a consolidação desse campo no Brasil ganhou impulso após a adoção de diretrizes internacionais, como as da *International Organization for Standardization* – ISO 31000:2018, mas ainda enfrenta desafios culturais e institucionais, notadamente a baixa confiança social na administração pública.

A gestão de riscos é fundamental para proteger a integridade institucional ao permitir o tratamento preventivo de vulnerabilidades relacionadas a agentes, processos e decisões (Souza; Prodel Júnior, 2023). A integração entre Governança, Risco e Compliance (GRC) constitui a base de um modelo ético e sustentável de gestão pública, conforme a Metodologia de Gestão de Riscos da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2018).

A adequada gestão dos riscos de integridade contribui diretamente para a geração de valor público, uma vez que práticas fraudulentas e atos de corrupção corroem a confiança social e comprometem o cumprimento dos objetivos estratégicos (Vieira; Barreto, 2019).

## 2.4 Controle interno e o Modelo das Três Linhas

O controle interno representa uma das bases da governança pública, integrando-se de modo indissociável aos sistemas de integridade, gestão de riscos e *compliance*. Segundo Berti (2019), *compliance* corresponde ao conjunto de procedimentos destinados a assegurar a conformidade das ações institucionais com normas legais, regulatórias e éticas, prevenindo irregularidades e fortalecendo a segurança organizacional. Seu propósito é garantir que as atividades institucionais sejam realizadas de maneira regular, eficiente e alinhadas ao interesse público.

Para que essa conformidade seja operacionalizada de forma sistêmica, a literatura e as boas práticas internacionais recomendam o Modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors* (IIA). Segundo Souza Neto (2017), esse modelo é fundamental para organizar as responsabilidades de controle, evitando lacunas ou sobreposições de funções. Na primeira linha, situam-se os gestores operacionais, responsáveis por gerenciar riscos e executar controles no cotidiano; na segunda linha, encontram-se as instâncias de apoio, como as unidades de integridade e riscos, que monitoram e orientam a primeira linha; já a terceira linha é representada pela auditoria interna, que provê avaliação independente e objetiva sobre a eficácia de todo o sistema (Castro, 2020).

O referencial teórico reforça essa perspectiva ao destacar que o controle interno opera como um arcabouço estruturado de práticas destinadas a assegurar legalidade, economicidade e confiabilidade das informações produzidas pela administração pública. Slomski (2007) destaca que esses mecanismos sustentam a integridade dos processos organizacionais,

enquanto Piovesan (2010) enfatiza que controles eficazes reduzem incertezas, fortalecem a transparência e ampliam a capacidade institucional de alcançar seus objetivos estratégicos. Assim, o controle interno consolida-se como elemento indispensável para a boa governança.

Nessa direção, Machado (2014) e Filgueiras (2018a) salientam que o controle interno é um instrumento de transparência e prevenção de riscos éticos, sendo essencial à *accountability*. Ele permite o monitoramento contínuo do desempenho institucional e a correção tempestiva de falhas, fortalecendo o controle democrático sobre o poder público.

Nesse sentido, a estrutura atualizada pelo IIA (2020) evoluiu para enfatizar a criação de valor, mantendo componentes essenciais como o ambiente de controle, a avaliação de riscos e o monitoramento constante. A efetividade desse sistema, conforme evidenciado pelo arranjo das três linhas, depende intrinsecamente de uma cultura organizacional íntegra e de lideranças comprometidas com valores éticos e com a responsabilidade pública (IIA, 2020).

## 2.5 Controle externo

O controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas, conforme a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), constitui componente estruturante da arquitetura institucional brasileira. Sua atuação não se limita à verificação da legalidade, abrangendo também a análise da legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão pública, conforme diretrizes estabelecidas no Referencial Básico de Governança para Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU (Brasil, 2020).

Filgueiras (2018b) destaca que o controle externo desempenha papel decisivo no fortalecimento da integridade pública, ao assegurar que a administração estatal atue de forma transparente, responsável e em conformidade com seus deveres institucionais. Loureiro e Abrúcio (2019) en-

fatizam que esse mecanismo contribui simultaneamente para a correção de desvios e para o aperfeiçoamento da gestão, ampliando a capacidade do Estado de entregar resultados efetivos à sociedade. Assim, o controle externo reforça tanto a regularidade administrativa quanto a efetividade das políticas públicas.

No âmbito dos próprios Tribunais de Contas, o fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle é condição essencial para assegurar a integridade institucional e prevenir desvios que comprometam a missão constitucional dessas Cortes (OCDE, 2023). O TCU (Brasil, 2020) ressalta que as entidades fiscalizadoras superiores devem adotar padrões elevados de governança, servindo de referência ética e técnica às organizações sob sua jurisdição.

Nesse sentido, a consolidação de controles internos robustos e a gestão contínua dos riscos de integridade são determinantes para que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará mantenha a confiança pública e assegure o uso adequado dos recursos sob sua fiscalização, conforme orientações do Guia de Integridade Pública da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2017).

## **2.6 Tecnologia e inovação da informação**

O uso de tecnologias inovadoras no controle externo é impulsionado pela necessidade de gerar valor público, compreendido como o benefício real entregue à sociedade por meio da eficiência institucional (Resende et al., 2024). No campo tecnológico, isso implica que a Inteligência Artificial (IA) e a automação devem atuar como instrumentos de justiça e precisão fiscalizatória, garantindo que a inovação resulte em um controle mais tempestivo e transparente (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

No entanto, a dependência crescente de dados reclassifica a Tecnologia da Informação (TI) de uma área de suporte para um macroprocesso crítico de risco. Segundo Filgueiras e Almeida (2021), a digitalização exige que a governança assegure a integridade dos dados e a segurança ciber-

nética, uma vez que falhas na proteção de informações sensíveis comprometem diretamente a legitimidade das decisões públicas.

Nesse cenário, o avanço da automação introduz a necessidade de *accountability* algorítmica, que obriga as instituições a garantirem a transparência e a auditabilidade dos critérios utilizados em decisões automatizadas (Brasil, 2020). Para Rover e Galindo (2021), a integridade tecnológica exige o combate às “caixas-pretas” decisórias, assegurando que o uso de algoritmos no controle externo esteja alinhado a princípios éticos e à prevenção de vieses, fortalecendo, assim, a confiança social nas instituições.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e analítica, tem como objetivo compreender como as práticas de governança influenciam a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A abordagem qualitativa permite examinar o fenômeno a partir da dinâmica e das particularidades institucionais, enquanto a dimensão descritiva busca identificar suas principais características e relações.

Segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo identificar características de determinado fenômeno, processo ou instituição, enquanto as qualitativas privilegiam a interpretação e a compreensão das dinâmicas sociais subjacentes aos dados. Essa combinação metodológica é especialmente adequada para estudos voltados à análise de processos institucionais complexos, como a governança e a integridade pública.

Para a delimitação empírica do objeto, adotou-se o estudo de caso, considerado o método mais apropriado quando se pretende investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, cujos limites entre ambos não são claramente definidos (Yin, 2015). Essa estratégia permite examinar de forma aprofundada como os princípios e mecanismos de governança influenciam as práticas de integridade e de gestão de riscos no TCE/CE.

A investigação baseia-se em duas fontes principais de evidência: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica envolveu a revisão crítica da literatura especializada sobre governança pública, integridade institucional, gestão de riscos, *compliance* e controle público, incluindo autores clássicos e documentos de referência de organismos nacionais e internacionais.

Paralelamente, a pesquisa documental concentrou-se na análise de resoluções, políticas, planos, relatórios e demais instrumentos normativos e administrativos do TCE/CE relacionados à estruturação, implementação e monitoramento do Sistema de Integridade. Essa análise contemplou instrumentos como:

- as Resoluções Administrativas n.º 4/2019 (Política de Governança Institucional), n.º 21/2022 (Política de Gestão de Riscos) e n.º 19/2023 (Sistema de Integridade);
- os Planos de Integridade do TCE/CE de 2024 e de 2025/2026;
- os relatórios e as notas metodológicas sobre maturidade em gestão de integridade;
- os normativos correlatos emitidos pela Controladoria-Geral da União, pela Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa; e
- as parcerias e os acordos institucionais, como o Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e o Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC).

Esses documentos constituíram o corpus analítico primário, por refletirem a institucionalização dos mecanismos de governança e integridade no Tribunal. Como complementação, foram utilizados relatórios (públicos e internos) e publicações técnicas que descrevem boas práticas de integridade em outros Tribunais de Contas, permitindo estabelecer parâmetros comparativos e analíticos.

A técnica de análise dos dados utilizada foi a Análise de Conteúdo conforme Bardin (2016), a qual possibilita identificar categorias, inferir significados e interpretar padrões nas manifestações textuais. Essa técnica foi aplicada em três etapas:

1. pré-análise, que consistiu na leitura dos documentos e na seleção do material relevante;

2. exploração do material, com codificação e categorização das informações segundo os eixos temáticos de governança, integridade, riscos e controles; e

3. tratamento dos resultados, com interpretação das categorias à luz do referencial teórico, buscando compreender como a governança atua como variável explicativa na implementação do Sistema de Integridade.

A opção pela análise de conteúdo deve-se à sua adequação para estudos qualitativos de natureza institucional, permitindo construir uma visão sistemática e fundamentada das evidências documentais.

As limitações do estudo decorrem do foco exclusivo no TCE/CE, o que impede a generalização dos resultados para instituições com estruturas e culturas diferentes. Além disso, a pesquisa considerou apenas documentos oficiais disponíveis até o momento da análise, podendo não refletir atualizações posteriores. Apesar disso, a investigação mantém sua validade, ao oferecer uma análise aprofundada e contextualizada, capaz de subsidiar reflexões e práticas em outros órgãos de controle.

Assim, a metodologia adotada combina rigor científico, consistência teórica e aderência prática, permitindo examinar de forma estruturada o papel da governança na implementação do Sistema de Integridade e na consolidação de uma cultura institucional ética e transparente.

#### **4 RESULTADOS DA PESQUISA**

Esta seção detalha os achados obtidos a partir da análise dos documentos institucionais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Os resultados são organizados de modo a demonstrar, de forma integrada, o papel da governança, os principais desafios e as estratégias adotadas na implementação do Sistema de Integridade.

#### 4.1 Contexto institucional e identidade organizacional do TCE/CE

O estudo da implementação do Sistema de Integridade fundamenta-se na compreensão do contexto institucional e da identidade organizacional do TCE/CE, fatores que balizam o estabelecimento de políticas e de práticas de governança.

Nessa perspectiva, o Planejamento Estratégico 2021-2026 define a missão institucional de “exercer o controle externo, fiscalizando e orientando a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade”, e o propósito de “cuidar do que é de todos, melhorando vidas” (Ceará, 2021). Tais enunciados, associados a valores como ética, transparência e *accountability*, asseguram a coerência entre o posicionamento estratégico e as práticas de governança e integridade.

Como desdobramento, a Resolução Administrativa n.º 19/2023 (Ceará, 2023) formalizou o Sistema de Integridade, organizando mecanismos de prevenção, detecção e remediação de irregularidades, fundamentais à construção de uma cultura ética e ímpessoal. Para garantir sua eficácia, o Sistema aplica-se a todos os agentes da Corte e é supervisionado por instâncias que garantem coordenação e legitimidade:

1. o Comitê de Governança Institucional (CGI), responsável pela supervisão estratégica do Sistema; e
2. a Secretaria de Governança (Secgov), unidade vinculada à Presidência, incumbida de elaborar, acompanhar e revisar o Plano de Integridade, além de prestar apoio técnico ao CGI e ao Comitê de Gestão de Riscos (CGR).

Essa configuração assegura proximidade com a alta administração e deixa as responsabilidades bem definidas, o que é essencial para uma boa governança pública. Ao adotar internamente altos padrões éticos, o Tribunal reforça sua credibilidade e se consolida como referência para as organizações sob sua fiscalização.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021) orienta que a integridade seja tratada como prioridade estratégica, por constituir elemento fundamental para a preservação do interesse público e para a legitimação das instituições estatais. Em alinhamento com essa diretriz, o TCE/CE reconhece a integridade como valor institucional indispensável, norteando sua atuação ética e promovendo comportamentos pautados pela honestidade, moralidade, independência e imparcialidade.

#### 4.2 Estrutura e elementos do Sistema de Integridade no TCE/CE

A formalização do Sistema de Integridade consolidou princípios de governança alinhados à Política Institucional de Governança, estabelecida pela Resolução Administrativa n.º 04/2019 (Ceará, 2019), e à Política de Gestão de Riscos, definida pela Resolução Administrativa n.º 21/2022 (Ceará, 2022). O modelo adota uma lógica contínua e integrada de prevenção, detecção, correção e remediação, aplicável a todos os agentes e unidades da instituição.

O Sistema estrutura-se em três elementos. O primeiro, estrutura e atores, define-se conforme o Modelo das Três Linhas (IIA, 2020): (i) Primeira Linha: áreas operacionais responsáveis pela implementação de controles e mitigação de riscos; (ii) Segunda Linha: unidades de governança, riscos e *compliance*, especialmente a Secgov, que supervisiona e orienta as unidades; (iii) Terceira Linha: Auditoria Interna e Controladoria, que realizam avaliações independentes, assegurando credibilidade e imparcialidade.

O segundo é o Plano de Integridade, elaborado pela Secgov, submetido ao CGI e aprovado pelo Pleno. Ele estabelece medidas, prazos e responsáveis, adotando abordagem baseada em riscos e alinhada ao planejamento estratégico.

O terceiro são os processos de integridade, que abrangem práticas relacionadas à liderança, à estratégia e ao controle (*accountability*), garantindo coerência entre normas, decisões e comportamentos institucionais.

A integração desses três componentes fortalece um ambiente institucional íntegro e transparente, essencial à legitimidade da atuação do Tribunal.

### **4.3 A governança e o alinhamento estratégico da integridade no TCE/CE**

Conforme o Referencial Básico de Governança para Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU (Brasil, 2020), os mecanismos de liderança, estratégia e controle são determinantes para a maturidade e efetividade dos sistemas de integridade.

A criação de instâncias como o Pleno, o Comitê de Governança Institucional e a Secretaria de Governança evidencia o comprometimento da alta administração em converter princípios éticos em ações concretas e sustentáveis. A vinculação da Secgov à Presidência, estabelecida pela Resolução Administrativa n.º 08/2019 (Ceará, 2019), confere a essa unidade a autoridade técnica e capacidade de coordenação estratégica, assegurando o alinhamento entre o Sistema de Integridade e a missão institucional.

Dessa forma, a governança busca evitar que as ações de integridade se restrinjam ao cumprimento normativo, transformando-as em instrumento estratégico de geração de valor público. Para isso, cabe às instâncias superiores associar os objetivos do Plano de Integridade – como mitigação de riscos e fortalecimento da ética – às funções constitucionais do controle externo, garantindo coerência entre princípios, práticas e resultados da instituição.

### **4.4 Implementação do Sistema de Integridade**

A implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE consolidou-se mediante um cronograma estruturado de atos normativos e entregas técnicas, evidenciando o compromisso da alta gestão com diretrizes nacionais de transparência e controle. Esse processo evoluiu da criação

de grupos de trabalho à institucionalização de planos bienais, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Marcos da implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE

<b>Instrumento Normativo / Ato</b>	<b>Ano</b>	<b>Descrição e Objetivo Principal</b>	<b>Principais Entregas / Resultados</b>
Resolução Conjunta Atricon/IRB n.º 01/2022	2022	Estabelecimento de diretrizes nacionais para Tribunais de Contas no combate à fraude e à corrupção	Referencial estratégico para a estruturação de sistemas de integridade nos TCs
Portarias n.º 284/2023 e n.º 895/2023	2023	Instituição e prorrogação de Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar coordenado pela Secgov	Modelagem de processos, minutas normativas e protótipo do Canal de Denúncias
Resolução Administrativa n.º 19/2023	2023	Formalização e institucionalização do Sistema de Integridade do TCE/CE	Definição de fluxos de reporte e monitoramento periódico (Secgov e CGI)
Portaria n.º 138/2024 (Ceará, 2024a)	2024	Aprovação e publicidade do Plano de Integridade para o exercício de 2024	Plano de Integridade 2024 vigente
Plano de Integridade (2024)	2024	Ações preventivas e mitigação de riscos de integridade para o exercício de 2024	Foco em macroprocessos críticos: Fiscalização, Julgamentos, Gestão de Pessoas, Aquisições e TI
Portaria n.º 574/2025 (Ceará, 2025a)	2025	Aprovação e publicidade do Plano de Integridade para o exercício de 2025/2026	Plano de Integridade 2025/2026 vigente
Plano de Integridade (Biênio 2025–2026)	2025	Ações preventivas e mitigação de riscos de integridade para os exercícios de 2025/2026	Gestão de riscos em contratações e alinhamento ao Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC)

Fonte: elaborado pelos autores, 2026.

Os marcos sintetizados no Quadro 1 evidenciam que o processo se iniciou em 2022, com a edição da Resolução Conjunta Atricon/IRB n.º 01/2022, que estabelece normas gerais para os Tribunais de Contas (Atricon; IRB, 2022). Em resposta, o TCE/CE, de forma progressiva, es-

truturou atos normativos e instrumentos de governança voltados à implementação do Sistema de Integridade.

O monitoramento do Plano ocorre mensalmente pela Secgov, com relatórios quadrimestrais encaminhados à Presidência e ao Comitê de Governança Institucional, nos termos da Resolução Administrativa n.º 19/2023 (Ceará, 2023c), o que permite decisões tempestivas e assegura a retroalimentação do ciclo de integridade.

#### **4.5 Desafios e estratégias de resposta**

A consolidação do Sistema de Integridade encara desafios relacionados à disseminação da cultura ética, à integração entre governança e gestão de riscos e à expansão da transparência e do engajamento organizacional.

Os principais desafios são consolidar uma cultura de integridade que envolve todas as áreas da organização; integrar o Sistema de Integridade ao ciclo de gestão de riscos e à Cadeia de Valor; ampliar a transparência e do engajamento dos servidores; e padronizar fluxos, rotinas e procedimentos disciplinares.

Em resposta, o TCE/CE desenvolveu estratégias, agrupadas em sete eixos:

a) Integração com a gestão de riscos e a cadeia de valor do Tribunal de Contas. A Política de Gestão de Riscos (Resolução Administrativa n.º 21/2022) orienta a abordagem preventiva e sistêmica, que incorpora a avaliação de riscos éticos (integridade) nos macroprocessos.

b) Fortalecimento da governança institucional e da liderança. A Política de Governança Institucional (Resolução Administrativa n.º 04/2019) estabelece práticas de liderança, estratégia e controle, atribuindo à alta administração papel principal no fortalecimento da integridade (Ceará, 2019). Nesse modelo, a Secretaria de Governança atua como unidade executora e articuladora do Sistema de Integridade, enquanto o CGI assume a função de instância de supervisão estratégica.

A literatura destaca que lideranças íntegras influenciam diretamente a consolidação de culturas éticas robustas (OCDE, 2022). Essa compreensão tem orientado a atuação do Pleno e da Presidência, evidenciada pela aprovação dos Planos de Integridade (2024 e 2025/2026), pelo apoio às capacitações e pela garantia de condições necessárias para execução das ações previstas.

c) Mecanismos de controle, responsabilização e transparência. O TCE/CE adota o Modelo das Três Linhas (IIA, 2020), que estrutura responsabilidades voltadas à proteção organizacional: (i) as unidades operacionais constituem a Primeira Linha; (ii) a governança, a gestão de riscos e a integridade formam a Segunda Linha; e (iii) a Auditoria Interna atua como Terceira Linha, assegurando avaliações independentes.

A responsabilização institucional é fortalecida por mecanismos complementares, como o Canal de Denúncias e Comunicação de Irregularidades, gerido pela Corregedoria e orientado pelos princípios da confidencialidade, celeridade e tratamento adequado das ocorrências. Além disso, há um incremento no controle de conflitos de interesse, por meio da publicação do Manual de Conduta Ética nas Fiscalizações. Paralelamente, são implementadas iniciativas de Transparência Ativa, que disponibilizam informações sobre o desempenho do Sistema e os resultados dos Planos de Integridade.

d) Cooperação interinstitucional e iniciativas preventivas. A participação no Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, formalizada pela Portaria n.º 276/2025 (Ceará, 2025c), evidencia o compromisso do TCE/CE com as práticas de integridade e controle social. O acordo técnico firmado com a Atricon e o Tribunal de Contas da União possibilita acesso à plataforma e-Prevenção, proporcionando diagnóstico padronizado das vulnerabilidades e comparação de práticas entre Tribunais (Atricon; Brasil, 2024).

De forma complementar, a adesão ao Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, firmada por meio da Portaria n.º 273/2025 (Ceará 2025b), favorece a cooperação com entidades públicas e privadas, apoiando iniciativas de capacitação e o desenvolvimento de soluções voltadas à integridade. O pacto destaca-se por ampliar a rede de aprendizagem e por

promover a disseminação de boas práticas de integridade (Brasil, 2025).

e) Participação na Rede Integrar. O TCE/CE integra a Ação 16 – Promoção da Integridade Pública, desenvolvida no âmbito da Rede Integrar e coordenada pela Atricon, pelo Instituto Rui Barbosa e pelo Tribunal de Contas da União. Essa iniciativa promove a cooperação entre tribunais de contas do país, possibilitando o compartilhamento de metodologias, processos de trabalho e soluções tecnológicas voltadas ao fortalecimento do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (Rede Integrar, 2025).

O TCE/CE participa ativamente das atividades previstas, incluindo: (i) a troca de experiências para aprimorar métodos e indicadores; (ii) o desenvolvimento de iniciativas coordenadas que incentivem boas práticas de integridade entre os jurisdicionados; e (iii) o acompanhamento do nível de suscetibilidade à fraude e à corrupção e da aderência às práticas do PNPC por parte das organizações selecionadas. O resultado esperado consiste em um relatório consolidado das ações implementadas e da evolução dos indicadores de integridade ao longo de 2025.

f) Aprimoramento normativo e processos de trabalho. A evolução institucional também se manifesta na revisão e atualização dos marcos normativos internos. Entre os avanços recentes, destacam-se a proposta de revisão do Código de Ética dos Servidores (Resolução Administrativa n.º 01/2026), a revisão das atividades de inspeção e correição (Resolução Administrativa n.º 10/2014), o aperfeiçoamento dos fluxos de apuração da Comissão de Ética e da Corregedoria, bem como o fortalecimento da Ouvidoria como canal de escuta e de orientação. Essas iniciativas contribuem para aumentar a rastreabilidade dos processos, promover maior coerência entre as instâncias disciplinares e assegurar a tempestividade das providências.

g) Avaliação da maturidade institucional em integridade. A avaliação da maturidade do Sistema de Integridade do TCE/CE constitui etapa fundamental para o aperfeiçoamento da governança e para a consolidação de práticas de prevenção, detecção e resposta a desvios éticos. Para isso, adotou-se o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), de-

envolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), instrumento que permite mensurar, de forma estruturada, o grau de institucionalização da integridade em dimensões como governança, gestão de riscos, controles internos, conduta, responsabilização e participação social (Brasil, 2023).

O MMIP, organizado em cinco níveis progressivos de maturidade (Inicial a Otimizado), funciona como ferramenta de diagnóstico e orientação para a gestão estratégica da integridade. O diagnóstico mais recente do TCE/CE identificou nível geral de maturidade de 3,59, situando-se entre os níveis 3 – Integrado – e 4 – Gerenciado, o que caracteriza um estágio intermediário (Ceará, 2024b).

Esse resultado revela que o Tribunal dispõe de práticas estruturadas, embora ainda estejam em processo de consolidação, especialmente no que se refere à padronização avançada, mensuração de desempenho e aperfeiçoamento contínuo.

Com base no diagnóstico, foi estruturado plano de ação destinado a atuar em cinco áreas de aprimoramento: formalização dos fluxos de transparência passiva e prevenção de nepotismo e conflito de interesse; fortalecimento da capacitação institucional; aprimoramento da transparência ativa e atuação em redes de integridade; designação da autoridade responsável pela Lei de Acesso à Informação (LAI); e definição formal da área gestora da integridade.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A análise e discussão dos achados visam interpretar, à luz do referencial teórico, os resultados referentes à implementação do Sistema de Integridade do Tribunal de Contas. Busca-se discernir de que forma as práticas de governança contribuíram para sua consolidação, bem como identificar os desafios e avanços institucionais que expressam o grau de maturidade alcançado.

A abordagem interpretativa adota o pressuposto de que a governança constitui elemento estruturante da integridade, responsável por estabelecer as condições institucionais, estratégicas e culturais que sustentam decisões pautadas na ética, na transparência e na responsabilidade.

## 5.1 Estrutura institucional e condições de implementação

Os achados indicam que o Sistema de Integridade foi implementado em ambiente institucional favorável, sustentado por diretrizes estratégicas alinhadas às melhores práticas de governança pública, as quais posicionam a transparência e o interesse público no centro da missão do TCE/CE (Ceará, 2021). Esse apoio da alta administração confirma a tese de liderança ética de Oliveira e Torres (2015), que aponta o comprometimento da cúpula como fator determinante para a legitimidade das normas. No caso do Tribunal, o engajamento do topo não apenas validou o cronograma normativo (Quadro 1), mas serviu como exemplo para a consolidação de uma cultura organizacional íntegra, alinhando valores institucionais às práticas administrativas (Pires, 2016; Motta, 2018a).

A criação da Secretaria de Governança (Resolução Administrativa n.º 08/2019) e, subsequentemente, a institucionalização do Sistema de Integridade (Resolução Administrativa n.º 19/2023) evidenciam apoio político e liderança comprometida – aspectos considerados determinantes para a maturidade de sistemas de governança (Brasil, 2020). A proximidade entre a Secretaria de Governança e a alta administração proporciona autoridade técnica, agilidade decisória e capacidade de coordenação do Sistema de Integridade. Este posicionamento coaduna-se com as recomendações da OCDE (2017; 2022) sobre a centralidade da integridade nas organizações públicas.

A configuração organizacional demonstra coerência com o entendimento de integridade como componente sistêmico que ultrapassa o mero cumprimento de normas, integrando cultura, valores e mecanismos de responsabilização (Mendes; Machado, 2016; Barreto; Vieira, 2021). A con-

solidação normativa do sistema, efetuada por meio das Resoluções Administrativas n.º 19/2023 e n.º 21/2022, reforça a aderência às diretrizes nacionais da Atricon/IRB (Atricon; IRB, 2022). Contudo, a consolidação prática ainda enfrenta desafios, como desigualdade na assimilação de conceitos entre unidades, inconsistências na aplicação de fluxos e dependência elevada da Secretaria de Governança para coordenação centralizada.

## 5.2 Estrutura, funcionamento e maturidade do Sistema de Integridade

A arquitetura do Sistema de Integridade está organizada em três eixos, conforme estabelece a Resolução n.º 19/2023: estrutura e atores; Plano de Integridade; e processos de integridade. Essa disposição alinha-se ao Modelo das Três Linhas do *Institute of Internal Auditors* (IIA, 2020), ao distinguir responsabilidades operacionais, de monitoramento e de auditoria, o que fortalece os mecanismos de controle e a confiabilidade institucional.

O Plano de Integridade define objetivos, ações, prazos e responsáveis, integrando uma metodologia baseada em riscos, conforme a Política de Gestão de Riscos do TCE/CE (Ceará, 2022) e alinhadas às diretrizes previstas pela NBASP 130 (IRB, 2022). As edições de 2024 e 2025/2026 revelam amadurecimento metodológico, com expansão dos objetos de risco, adequação das medidas preventivas e incorporação das recomendações do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção.

Os processos de integridade, terceiro eixo do sistema, englobam práticas voltadas à liderança, à estratégia e ao controle, articulando fluxos de reporte, análise e responsabilização. A padronização desses fluxos, ainda em consolidação, é essencial para a maturidade institucional, dado que a ausência de procedimentos claros fragiliza a legitimidade do sistema (Rezende; Kanan, 2017; Cruz; Morais, 2019). Portanto, o modelo adotado pelo TCE/CE apresenta conformidade conceitual e aderência normativa, exigindo, entretanto, aperfeiçoamento contínuo para assegurar integração plena entre processos e escalões decisórios.

### **5.3 O papel estratégico da governança na condução do Sistema de Integridade**

A governança pública desempenha uma função central na direção estratégica do Sistema de Integridade. O TCE/CE adota mecanismos de liderança, estratégia e controle que promovem o alinhamento entre integridade e objetivos institucionais (Pires, 2016; Motta, 2018b; Brasil, 2020). A atuação ativa do Pleno, da Presidência e do Comitê de Governança Institucional assegura legitimidade, transformando a integridade de um requisito burocrático a um valor organizacional essencial.

Esse alinhamento se concretiza na vinculação do Plano de Integridade ao planejamento estratégico, garantindo que as ações preventivas e de mitigação de riscos contribuam para o desempenho institucional e a geração de valor público (Teixeira; Sena; Silva, 2024). Desse modo, a governança converte a integridade em ativo estratégico, reforçando a confiança da sociedade e legitimando a missão constitucional do Tribunal.

### **5.4 Desafios e avanços na consolidação do Sistema de Integridade**

O enfrentamento dos desafios estruturais e culturais tem ocorrido de maneira gradual e consistente. A adesão ao PNPC e à Rede Integrar potencializa o aprendizado organizacional, promove o compartilhamento de boas práticas e amplia a capacidade de diagnóstico institucional.

Embora a pontuação de 3,59 indique um estágio de maturidade “Intermediário” no Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP) da CGU (2023), a evolução para os níveis 4 (Gerenciado) e 5 (Otimizado) encontra entraves operacionais e culturais. No plano operacional, o principal fator reside na limitação de indicadores de desempenho quantitativos e no uso limitado da tecnologia para o monitoramento em tempo real dos riscos de integridade, mantendo a gestão numa postura reativa. Na vertente cultural, a barreira é o foco exclusivo no cumprimento de normas, visto que a

organização se preocupa mais em seguir o que está escrito no papel do que em buscar a melhoria contínua dos processos. Para alcançar a otimização, o Tribunal precisa transitar da conformidade documental para uma gestão orientada a dados, incorporando a integridade de forma transversal a todos os processos de tomada de decisão (Oliveira; Torres, 2015; Pires, 2016).

A gestão de riscos, base do sistema, assegura abordagem preventiva e integrada, alinhada à Política de Gestão de Riscos do TCE/CE (Ceará, 2022) e às diretrizes do TCU (Brasil, 2020). Contudo, a integração plena entre planejamento, riscos, processos e integridade configura-se como desafio institucional, cuja superação requer coordenação e visão sistêmica (Brasil, 2018).

A experiência do TCE/CE evidencia que a consolidação do Sistema de Integridade é um processo evolutivo, sustentado por liderança, planejamento e comprometimento institucional. Entre as principais lições extraídas destacam-se o papel decisivo da alta administração na condução das políticas; a importância da comunicação e transparência para o fortalecimento da confiança; a integração entre governança, riscos e integridade como garantia de coerência e continuidade; e a relevância da cooperação interinstitucional, em especial no âmbito do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção, do Pacto Brasil pela Integridade Empresarial e da Rede Integrar, como instrumento de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo.

Esses fatores consolidam o TCE/CE como referencial entre os órgãos de controle brasileiros, refletindo o amadurecimento da governança e o fortalecimento de uma cultura ética sólida e sustentável.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo examinou o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A análise documental permitiu inserir o tema no contexto das demandas contemporâneas por ética, transparência e *accountability* nas instituições

públicas, evidenciando a importância de modelos institucionais que agreguem liderança, gestão de riscos, controles internos e cultura organizacional.

A relevância prática do estudo reside em subsidiar a gestão do TCE/CE e demais instituições que busquem fortalecer suas iniciativas de integridade. A contribuição acadêmica, por sua vez, concentra-se na articulação entre o referencial teórico e as evidências empíricas obtidas por via documental acerca do processo de implementação em órgãos de controle. Nesse sentido, a liderança exercida pela alta administração do Tribunal valida as teses de liderança ética de Oliveira e Torres (2015), demonstrando que o comprometimento do topo é o principal indutor da cultura de integridade.

Os objetivos propostos foram plenamente atendidos: caracterizou-se o contexto institucional do Tribunal; descreveram-se os elementos estruturantes do Sistema de Integridade; examinou-se a articulação entre governança, riscos e controles; e identificaram-se os desafios e estratégias adotadas. Em resposta à questão central – sobre o papel da governança na superação dos desafios e na formulação de estratégias para a implementação do Sistema de Integridade no TCE/CE –, conclui-se que a governança atua como fator estruturante e facilitador. Cabe às instâncias de governança a definição de diretrizes, a articulação entre unidades, a priorização de riscos e o fomento de ações que viabilizem a implementação sustentável do Sistema, conferindo coerência técnica e legitimidade política às medidas adotadas.

Em síntese, responde-se objetivamente ao problema de pesquisa que a governança institucional no TCE/CE não apenas apoia a implementação do Sistema de Integridade, mas constitui seu elemento estruturante central. É a governança que organiza os arranjos institucionais, define prioridades estratégicas, integra riscos aos processos decisórios e assegura legitimidade às ações adotadas, viabilizando a superação dos desafios identificados.

Os achados revelam avanços expressivos, como a existência de uma base normativa consolidada, a criação de instâncias de governança vinculadas à alta administração, a adoção de planos de integridade baseados

em riscos e a implementação de mecanismos formais de monitoramento. Simultaneamente, persistem fragilidades associadas à uniformidade operacional, à padronização de fluxos e à disseminação da cultura ética entre todas as unidades. A hipótese inicial – de que a governança constitui eixo determinante para a implementação do Sistema de Integridade – foi confirmada: a governança não apenas subsidia a formulação de estratégias, mas também se estabelece como mecanismo decisivo de coordenação, monitoramento e sustentabilidade das iniciativas.

A metodologia documental e a abordagem de estudo de caso mostraram-se adequadas para mapear normas, processos e práticas institucionais, permitindo uma análise crítica alinhada ao referencial teórico. Entretanto, reconhece-se a existência de limitações relevantes: a dependência exclusiva de fontes documentais restringe a captação de percepções e de práticas informais; a ausência de mediações empíricas (entrevistas) restringe a compreensão das dinâmicas culturais internas; e o recorte centrado no TCE/CE limita a generalização dos resultados para outros contextos institucionais. Essas restrições devem ser consideradas na interpretação do alcance das conclusões.

Para o aprimoramento do Sistema de Integridade do TCE/CE, recomenda-se a padronização dos procedimentos de elaboração e de revisão do Plano de Integridade, de forma a assegurar uniformidade metodológica e garantir atuação mais alinhada entre todos os setores da instituição. Adicionalmente, conforme fundamentado na subseção 2.6, destaca-se que a tecnologia deve ser o divisor de águas para a evolução do sistema, recomendando-se o investimento em soluções de auditoria contínua e inteligência de dados para superar a atual postura reativa.

Adicionalmente, evidencia-se a necessidade de instituir programa de capacitação contínua, medida que visa fortalecer as competências técnicas e a consolidação de uma cultura organizacional orientada pela ética. De igual modo, torna-se necessário aperfeiçoar o monitoramento dos indicadores de integridade, a fim de subsidiar decisões estratégicas, permitir ajustes tempestivos e ampliar a efetividade do Sistema.

Ademais, recomenda-se a descentralização de competências para as unidades de linha, ampliando a responsabilização institucional e reduzindo a dependência da coordenação central da Secretaria de Governança. Soma-se a essa medida a ampliação dos mecanismos de participação social, mediante canais de transparência e consulta, o que contribui para o fortalecimento da *accountability* e da legitimidade pública.

Além disso, destaca-se a necessidade de criar unidade específica na estrutura do TCE/CE dedicada à gestão da integridade e vinculada à Secretaria de Governança, de modo a assegurar especialização técnica, continuidade administrativa e coordenação estratégica permanente.

Como restrição, o presente estudo restringiu-se à análise dos aspectos formais, normativos e instrumentais do Sistema de Integridade.

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos comparativos entre Tribunais de Contas, com a finalidade de identificar práticas exitosas replicáveis; a condução de pesquisas longitudinais que acompanhem a evolução da maturidade ao longo dos ciclos de planejamento; o desenvolvimento de levantamentos qualitativos (entrevistas e grupos focais) que capturem percepções culturais e resistências à mudança; e a criação de métricas mais apuradas para avaliar o impacto das ações de integridade sobre os resultados institucionais.

Em última análise, conclui-se que a governança no TCE/CE constitui o eixo estruturante e indispensável para a implementação e para a consolidação do Sistema de Integridade. A evidência empírica demonstra que, sem liderança institucional, coordenação estratégica e integração com a gestão de riscos, o sistema tenderia a permanecer formal e fragmentado. Assim, a governança revela-se o principal fator explicativo do estágio de maturidade alcançado e da capacidade institucional de avançar rumo a níveis superiores de integridade.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA. **Resolução Conjunta Atricon/IRB n.º 01, de 13 de junho de 2022**: diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas no combate à fraude e à corrupção. Brasília, DF: ATRICON; IRB, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-conjunta-da-atrimon-e-do-irb-no-001-2022/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARRETO, M. P. A. L.; VIEIRA, F. S. **Integridade no setor público: além do *compliance***. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 4 nov. 2025.

BERTI, A. **Compliance no setor público: fundamentos e práticas**. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 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, 22 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal – SIPFE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.529-de-16-de-maio-de-2023-488794001>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de Integridade Pública**. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015cgu\\_guia-de-integridade-publica.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41665/12/2015cgu_guia-de-integridade-publica.pdf). Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Pacto Brasil pela Integridade Empresarial**. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil>. Acesso em: 01 dez. 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](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC**. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://pnpc.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01 dez. 2025.

CASTRO, D. P. **Auditoria, controle interno e gestão de riscos no setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 04, de 10 de abril de 2019**. Institui a Política de Governança Institucional. Fortaleza: TCE/CE, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2019>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Plano Estratégico 2021–2026**. Fortaleza: TCE/CE, 2021. Disponível em: [https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatrio\\_PE\\_TCE\\_2021\\_2026\\_Atualizado.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatrio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf). Acesso em: 2 dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 21, de 21 de dezembro de 2022**. Institui a Política de Gestão de Riscos. Fortaleza: TCE/CE, 2022. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2022>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 284/2023**. Constitui Grupo de Trabalho para implantação do Sistema de Integridade. Fortaleza: TCE/CE, 2023a. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2023>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 895/2023**. Prorroga a vigência da Portaria n.º 284/2023. Fortaleza: TCE/CE, 2023b. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2023>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa n.º 19, de 14 de dezembro de 2023**. Institui o Sistema de Integridade. Fortaleza: TCE/CE, 2023c. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2023>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 138/2024**. Dá publicidade ao Plano de Integridade – exercício 2024. Fortaleza: TCE/CE, 2024a. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2024>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Nota metodológica do indicador “Maturidade em Gestão de Integridade no TCE Ceará”**. Fortaleza: TCE/CE, 2024b.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 574/2025**. Dá publicidade ao Plano de Integridade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, exercícios 2025–2026. Fortaleza: TCE/CE, 2025a. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2025>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 273/2025**. Designa servidor para responder pela gestão, acompanhamento e fiscalização do Termo de Compromisso de Apoiador Institucional. Fortaleza: TCE/CE, 2025b. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2025>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n.º 276/2025**. Designa servidor para responder pela gestão, acompanhamento e fiscalização do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica. Fortaleza: TCE/CE, 2025c. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/portarias/2025>. Acesso em: 4 nov. 2025.

CRUZ, C. C.; MORAIS, S. B. **Gestão de riscos no setor público**: lições da experiência brasileira. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 817-842, 2019.

DIAS TAVARES, P. **Gestão de riscos em organizações públicas**: uma abordagem integrada. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 273-294, 2018.

FILGUEIRAS, F. **Burocracia e controle da corrupção no Brasil**. Brasília: ENAP, 2018a.

FILGUEIRAS, F. **Accountability no Brasil**: uma análise das instituições de controle e participação social. São Paulo: FGV, 2018b.

FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. **Governança Digital**. Rio de Janeiro: Enap, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **International Professional Practices Framework (IPPF)** – Normas 2017 (versão em português). Lake Mary: IIA, 2017. Disponível em: <https://www.theiia.org/globalassets/site/standards/mandatory-guidance/ippf/2017/ippf-standards-2017-portuguese.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020**: uma atualização do Modelo das Três Linhas de Defesa. Tradução oficial. Lake Mary: IIA, 2020. Disponível em: <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-portuguese.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 130** – Gestão da Ética pelos Tribunais de Contas. Brasília, DF: IRB, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-130-Gestao-da-Etica-pelos-TCs.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 31000**: Risk Management – Guidelines. Geneva: ISO, 2018.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. **O controle externo no Brasil**: a atuação do Tribunal de Contas da União. São Paulo: FGV, 2019.

MACHADO, M. V. **Controle interno na administração pública**. Curitiba: Juruá, 2014.

MENDES, C.; MACHADO, R. **Integridade e gestão de riscos na administração pública**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 1-20, 2016.

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value**: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOTTA, P. R. Governança e gestão pública: desafios e perspectivas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 69, n. 3, p. 535-555, 2018a.

MOTTA, P. R. **Gestão pública contemporânea**: a busca da eficiência e do valor público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018b.

OLIVEIRA, G. S.; TORRES, M. F. O papel da liderança na promoção da cultura ética nas organizações públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1007-1028, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública**. Paris: OCDE, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 28 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil**: consolidando as políticas de integridade no Poder Executivo Federal. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: [https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil\\_5414ae92-pt.html](https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil_5414ae92-pt.html). Acesso em: 28 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Fortalecendo a liderança em integridade na administração pública federal do Brasil**: aplicando insights comportamentais para integridade pública. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: [https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-lideranca-em-integridade-na-administracao-publica-federal-do-brasil\\_55376da4-pt.html](https://www.oecd.org/pt/publications/fortalecendo-a-lideranca-em-integridade-na-administracao-publica-federal-do-brasil_55376da4-pt.html). Acesso em: 28 nov. 2025.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 2010.

PIOVESAN, A. **Controle interno**: fundamentos e aplicações no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES, V. **Governança e administração pública**. São Paulo: Atlas, 2016.

REDE INTEGRAR. **Plano Anual de Trabalho 2025**. Brasília, DF: Rede Integrar, 2025. Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/05/rede-integrar-plano-anual-de-trabalho-2025v21.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2025.

RESENDE, S. B. et al. **Governança pública e criação de valor público: evidências recentes**. Revista Controle, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 50-75, 2024.

REZENDE, R.; KANAN, R. Integridade na gestão pública: uma perspectiva da transparência e do controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1100-1120, 2017.

ROVER, A. J.; GALINDO, F. **Governança, algoritmos e inteligência artificial**. Curitiba: Juruá, 2021.

SILVA, F. R.; ALMEIDA, P. A.; CARDOSO, M. T. Políticas públicas de integridade: um estudo no setor federal. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 300-315, 2020.

SLOMSKI, V. **Manual de controle interno para o setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA, C. M.; PRODEL JÚNIOR, F. M. **Gestão de riscos de integridade: um enfoque nos tribunais de contas**. Revista de Contabilidade do CFC, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 45-60, 2023.

SOUZA NETO, J. G. **Controle interno e gestão de riscos**. Recife: UFPE Editora, 2017.

TEIXEIRA, G. D.; SENA, L.; SILVA, S. A. M. e. Governança pública e democracia: o papel das instituições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 1-20, 2024.

VIEIRA, F. S.; BARRETO, M. P. A. L. Governança, risco e *compliance* (GRC) no setor público: desafios e tendências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 1, p. 1-25, 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Valor público e controle social**. São Paulo: FGV, 2019.