

**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Mestrado Profissional em Direito**

**O uso de parâmetros da governança pública no processo decisório em procedimentos de  
licitação pelo tribunal de contas do Estado de Mato Grosso do Sul**

Ana Carolina Araujo Nardes  
Orientador: Dr. Gustavo Justino de Oliveira.

Brasília - DF  
2023

Ana Carolina Araujo Nardes

**O uso de parâmetros da governança pública no processo decisório em procedimentos de licitação pelo tribunal de contas do Estado de Mato Grosso do Sul**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor/professora apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Orientador: Prof. Dr. Doutor Gustavo Justino de Oliveira

Brasília - DF  
2023



**ANA CAROLINA ARAUJO NARDES**

**O uso de parâmetros da governança pública no processo decisório em procedimentos de licitação pelo tribunal de contas do Estado de Mato Grosso do Sul**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor/professora apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Orientador: Prof. Dr. Doutor Gustavo Justino de Oliveira

14 de dezembro de 2023.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Doutor Gustavo Justino de Oliveira (Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Sensu em Direito do IDP)  
Orientador

---

Prof. Doutor Guilherme Pereira Pinheiro (Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Sensu em Direito do IDP)  
Examinador

---

Profa. Doutora Luciani Coimbra de Carvalho (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)  
Examinador

Ao meu filho amado, Marcelo, que desde sua primeira respiração é a razão da minha constante busca em me tornar um ser humano melhor.

## AGRADECIMENTOS

Sempre e em prioridade agradeço a Deus pela vida, por todas as bênçãos e por me permitir realizar tantos sonhos nesta jornada. Obrigada, Pai, por me perdoar nos erros, por me acolher e ser sempre refúgio nos momentos conturbados, pelo Seu infinito amor e por Sua presença por meio do Espírito Santo, que não me permitiu desistir de mais uma luta.

Ao Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira, pela orientação, dedicação e cuidados tão importantes neste momento de imersão na escrita científica, não somente por estar presente para me guiar, mas principalmente por ser o meu suporte nos momentos em que me vi desestimulada, me incentivando e fazendo com que eu pudesse acreditar em mim e na minha capacidade de concluir este trabalho. Agradeço carinhosamente por ter aceitado estar comigo neste momento e colocar seu renomado nome junto ao meu nesta reflexão sobre a administração pública.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro e Prof. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho, que pronta e gentilmente aceitaram o convite para participar e colaborar com esta dissertação.

À instituição de ensino INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO – IDP, essencial no meu processo de formação profissional, por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

Não posso deixar de mencionar todas as amigas que construí durante o mestrado, pensei em não citar nomes para não cometer injustiças, mas não posso deixar de citar Rachel, Vitória, Flávia, Letícia, Catharina, Najua, Vanessa, Carlos Sant’Anna, Sady, Afrânio, Venícius, Pedro, Arlindo Neto, Raoni, Cleydson, João Rafael, Antônio, Felipe, Leonardo, Gustavo, Ivan e Renan. Quero expressar, a todos com quem compartilhei esta experiência, que graças a eles tudo se tornou mais leve e divertido, em especial aos amigos do grupo de *WhatsApp* “Mestrado é muito sério”, de todas as partes do Brasil, que são profissionais e seres humanos muito especiais.

Agradeço também a todos os servidores e colaboradores da Secretaria de Administração do Estado de Mato Grosso do Sul, que, com dedicação e comprometimento, assumiram as suas funções e cumpriram as suas responsabilidades, proporcionando-me tranquilidade para executar a missão de estar Secretária de Administração e cursar um mestrado profissional em conjunto.

À minha comadre e amiga Mariana Bernardy Beretta, que foi a minha maior incentivadora e meu apoio constante, desde quando tive a ideia de cursar o mestrado; em vários aspectos, você é uma benção.

À minha família, ao meu irmão e cunhada, que depositam fé e orgulho em tudo o que alcanço; aos meus padrinhos e sogros, Pericles e Lourdes, que são a base da nossa família, por apoiarem e compreenderem a minha ausência em alguns momentos de reuniões de familiares.

Ao meu amado marido, Leandro, meu mais sincero e doce obrigado, por permanecer ao meu lado, entender meu afastamento necessário nos fins de semana. Mesmo sem os carinhos rotineiros, sem a atenção devida e com tantas ausências em datas importantes, esperava-me de forma amorosa no retorno, com afagos de cuidado e conforto.

Ao meu filho, Marcelo, por ser o meu coração fora do peito, meu amor incondicional. A sua existência é o reflexo mais perfeito da existência de Deus, o seu amor me revigora e me dá forças para seguir, lutar e querer ser sempre mais. Obrigada, minha vida!

## **RESUMO**

O presente trabalho explora a aplicação efetiva de princípios de governança pública – especialmente transparência, integridade e participação social – pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul ao exercer o controle externo nos procedimentos licitatórios. Por meio da análise (i) teórica da governança pública e seus parâmetros aplicados na administração pública, especialmente no contexto das licitações, e (ii) dos processos licitatórios, o trabalho demonstrou a relação intrínseca entre licitação e governança, analisando como os princípios da governança, tais como transparência, responsabilidade e participação, interagem com o processo licitatório. Por fim, mapeou-se o fluxo de análise dos procedimentos licitatórios, dentro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, para verificar como o órgão adere aos princípios da governança pública.

Palavras-chave: Controle externo. Governança pública. Licitação. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

## **ABSTRACT**

The present study explores the effective application of public governance principles - particularly transparency, integrity, and social participation - by the Court of Audit of the State of Mato Grosso do Sul in exercising external control over bidding procedures. Through the analysis (i) of the theoretical aspects of public governance and its parameters applied in public administration, especially in the context of tenders, and (ii) of the bidding processes, the work demonstrated the intrinsic relationship between tenders and governance, analyzing how governance principles, such as transparency, accountability, and participation, interact with the bidding process. Finally, the flow of analysis of the bidding procedures within the Court of Audit of the State of Mato Grosso do Sul was mapped to examine how the body adheres to the principles of public governance.

**Keywords:** External control. Public governance. Bidding. Court of Audit of the State of Mato Grosso do Sul.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>15</b>
1.1 Considerações iniciais sobre o Modelo de Governança Pública .....	16
1.1.1 Aprofundamento conceitual.....	16
1.1.2 Evolução histórica da governança pública e modelos da Administração Pública: a construção do modelo de “nova governança pública” .....	21
1.2 Parâmetros de Governança aplicados à Administração Pública.....	27
1.2.1 Legislação de governança nas instituições públicas brasileiras .....	27
1.2.2 Principais parâmetros de governança aplicados à administração pública .....	31
1.3 Mecanismos e Práticas de Governança Pública .....	41
<b>2 PROCESSOS LICITATÓRIOS .....</b>	<b>46</b>
2.1 Conceito de <i>Licitação</i> e <i>Arcabouço Legal</i> .....	46
2.1.1 Procedimento das licitações.....	49
2.1.2 Obrigatoriedade do controle externo .....	51
2.2 Governança nos Processos Licitatórios .....	53
2.2.1 Integração entre governança pública e licitações .....	54
2.2.2 A relação entre os princípios da governança e a efetividade das licitações .....	55
2.2.3 Construção da matriz de governança para análise do fluxo das licitações .....	57
<b>3 GOVERNANÇA PÚBLICA E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.....</b>	<b>59</b>
3.1 Breve apresentação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul .....	60
3.2 Mapeamento do Processo Licitatório no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul .....	62
3.3 Aplicação da Matriz de Governança no Fluxo do Processo Licitatório no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul .....	68
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como motivação principal a necessidade de compreender como os Tribunais de Contas dos Estados têm aplicado parâmetros de governança pública em seus processos de fiscalização de licitações. A investigação desses parâmetros, bem como sua efetividade na promoção da transparência, da eficiência e do combate à corrupção nos procedimentos licitatórios, pode contribuir significativamente para o aprimoramento da gestão pública e para a garantia do uso responsável dos recursos do Estado.

A Administração Pública<sup>1</sup>, como foco central do direito administrativo, está inserida no âmbito do Poder Executivo e pode ser analisada tanto do ponto de vista funcional quanto do organizacional.

Sob o aspecto funcional, a Administração Pública abrange um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de alto escalão no exercício das funções de governo. Essas atividades organizam a concretização das finalidades públicas estabelecidas por tais instituições e resultam na oferta de serviços, bens e utilidades para a população. A prestação de serviços como o ensino público, o calçamento de ruas e a coleta de lixo exemplificam essa dimensão funcional.

Sob o ângulo organizacional, a Administração Pública refere-se ao conjunto de órgãos e entidades estatais responsáveis por produzir serviços, bens e utilidades para a população, atuando em conjunto com as instituições políticas de alto escalão no exercício das funções de governo. Nessa perspectiva, prevalece a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização dessas atividades. Como exemplo, é possível mencionar ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias e outras instâncias administrativas.

Assim, a Administração Pública desempenha um papel essencial na execução das políticas públicas, na oferta de serviços essenciais à sociedade e no funcionamento adequado do Estado como um todo.

Por este motivo, deve pautar-se em princípios fundamentais, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cujo propósito é assegurar a transparência, a responsabilidade, a igualdade e a efetividade na gestão dos recursos públicos. Essa premissa deriva diretamente da Constituição Federal, que, no seu Título III, intitulado “Da organização do Estado”, apresenta o Capítulo VII, dedicado à “Administração Pública”.

---

<sup>1</sup> “Sempre houve dificuldade de fixar com precisão o conceito de Administração Pública. Diz-se mesmo que a Administração se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo ante sua complexidade e o caráter multiforme de suas atuações” (MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2018, p. 39).

Além dos preceitos contidos nesse capítulo específico, há inúmeros dispositivos referentes à matéria administrativa, de modo difuso, no texto constitucional. Cita-se, a título de exemplo, a fiscalização financeira, contábil e orçamentária dos Tribunais de Contas sobre as atividades da Administração, prevista nos artigos 71 a 75 da Carta Magna<sup>2</sup>.

Com efeito, os órgãos de controle da Administração Pública desempenham um papel fundamental na garantia da transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Eles têm a responsabilidade de fiscalizar e monitorar as ações dos órgãos e entidades governamentais, visando evitar abusos, corrupção e mau uso dos recursos. Essa atuação de fiscalização é essencial para assegurar que os recursos sejam utilizados de forma adequada e em conformidade com as leis e regulamentos, promovendo uma gestão pública responsável e voltada para o interesse coletivo. A atuação vigilante desses órgãos contribui para a construção de uma Administração Pública mais transparente e eficiente, promovendo a confiança da sociedade nas instituições estatais e fortalecendo a democracia.

Dentre os principais órgãos de controle da Administração Pública, destacam-se os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), responsáveis pelo controle externo das contas e da gestão dos recursos públicos na esfera estadual, fiscalizando as contas e verificando a legalidade dos atos dos administradores públicos.

Apesar da nítida relevância no âmbito estadual, a relevância dos Tribunais de Contas dos Estados se expande para o panorama nacional. Uma vez que os estados desempenham um papel significativo na economia e nas finanças do país, a eficiência e a transparência em sua gestão têm impactos diretos na estabilidade econômica e na credibilidade do Estado brasileiro como um todo.

A atuação dos órgãos de controle mencionados tem uma relação direta e relevante com os processos de licitação no âmbito dos estados.

O processo licitatório é um meio pelo qual as autoridades e os órgãos administrativos atuam no desempenho de suas atribuições.

Licitação, no ordenamento brasileiro, é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a

---

<sup>2</sup> “A Constituição pátria fornece, então, bases ao direito administrativo e, portanto, à atuação da Administração, traçando as diretrizes de um modelo de Administração. Assim, arrola no caput do art. 37 alguns dos seus princípios; estabelece um rol de preceitos sobre direitos e deveres dos servidores públicos; fixa também preceitos em várias matérias administrativas, como já se disse; ao repartir as competências entre União, Estados e Municípios, também delinea a competência administrativa fundamental desses níveis” (MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2018, p. 40).

Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório aponta o futuro contratado.<sup>3</sup>

O processo licitatório é um procedimento administrativo porque envolve, além de uma sucessão de atos e fases, a participação de diversos sujeitos, denominados licitantes, que possuem interesse em concorrer perante a Administração Pública. Todos os envolvidos, incluindo a própria Administração, têm direitos, deveres, ônus e sujeições nesse processo.<sup>4</sup>

A Constituição Federal, em seu inciso XXI do artigo 37, estabelece a obrigatoriedade de contratação de obras, serviços, compras e alienações por meio de processo de licitação pública, garantindo a igualdade de condições a todos os participantes. Além disso, o artigo 175 também exige licitação para a concessão e permissão de serviços públicos. Essa é, portanto, a regra geral.<sup>5</sup>

O envolvimento dos Tribunais de Contas dos Estados nos processos licitatórios é essencial para assegurar a transparência e a legalidade dos gastos públicos, coibindo práticas de corrupção e desperdício de recursos.

Para garantir a melhor atuação desses órgãos de controle nesse sentido, é imprescindível que se observem parâmetros claros e bem definidos, embasados nos princípios da governança pública. Estabelecer tais parâmetros promove uma fiscalização mais estratégica e direcionada, permitindo que os Tribunais de Contas dos Estados atuem de forma efetiva na prevenção de irregularidades, no combate à corrupção e no aprimoramento dos procedimentos licitatórios. A governança pública oferece uma base sólida para essa atuação, enfatizando a importância da transparência, da prestação de contas, da gestão de riscos, da ética e da busca por resultados.

A definição geral de governança, de acordo com o Banco Mundial, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, alcançando, também, a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.<sup>6</sup>

A literatura moderna compreende governança pública como os processos por meio dos quais os atores sociais interagem para estabelecer padrões de coordenação social, responsáveis pelas estruturas de cooperação social necessárias para resolver os problemas

---

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2018, p. 175.

<sup>4</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>5</sup> “A lei, no entanto, pode prever casos em que a contratação não vem antecedida de licitação, daí denominar-se contratação direta; o próprio inc. XXI admite a exceção” (*ibid.*, *loc. cit.*).

<sup>6</sup> WB. World Bank. **Governance and development**. Washington-DC: World Bank, 1992.

públicos complexos do Estado. São os processos interativos por meio dos quais a sociedade e a economia são dirigidas em favor de objetivos coletivos comuns.<sup>7</sup>

A governança pública é um tema de grande relevância no contexto atual da administração pública brasileira, visto que a sociedade busca cada vez mais uma gestão transparente, eficiente e responsável dos recursos públicos. Nesse sentido, os processos licitatórios representam uma etapa crucial para a utilização correta dos recursos e a promoção da concorrência justa entre empresas interessadas em contratar com o poder público.

Os Tribunais de Contas dos Estados desempenham um papel fundamental na fiscalização e no controle das licitações, atuando como órgão de controle externo. No entanto, ainda persistem desafios no aprimoramento desses procedimentos, garantindo que os princípios de governança pública sejam adequadamente incorporados em todas as fases do processo decisório, motivo pelo qual é relevante a presente pesquisa.

No entanto, dada a abrangência e complexidade do tema, foi necessário adotar um recorte metodológico, elegendo-se o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) como objeto de estudo. Por meio desse recorte, busca-se aprofundar a análise da atuação específica desse Tribunal, investigando como tem sido a aplicação dos princípios de governança pública nas suas atividades de fiscalização das licitações no estado.<sup>8</sup> A compreensão desses aspectos permitirá contribuir para o aprimoramento da gestão pública e fornecer *insights* relevantes para a tomada de decisões e o fortalecimento dos mecanismos de controle e *accountability* no contexto das licitações públicas em Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é contribuir com o desenvolvimento do debate a respeito do uso dos critérios de governança pública pelos órgãos de controle externo da Administração Pública.

No entanto, o cerne da pesquisa está relacionado aos seus objetivos específicos, que consistem em (i) tecer considerações sobre a governança pública, aprofundando-se no seu conceito e na sua evolução histórica; (ii) analisar os parâmetros de governança aplicados à Administração Pública; (iii) estudar a legislação que legitima a governança pública brasileira; (iv) instituir uma matriz de governança compatível com a atuação dos Tribunais de Contas dos Estados; (v) investigar, na prática, o uso dos parâmetros da governança pública no

---

<sup>7</sup> ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Introduction. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on theories of governance**. Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 5.

<sup>8</sup> Quanto à metodologia de investigação, foi usado como critério metodológico o método de abordagem dedutivo, partindo de mecanismos de pesquisa históricos, comparativos e de estudo de caso, utilizando-se de revisão bibliográfica (pesquisas bibliográficas, legislativas e documentais) e análise jurisprudencial como principais técnicas de pesquisa. Dado que a perspectiva do presente trabalho é essencialmente jurídico-teórica, ainda que de cunho crítico, sua elaboração foi feita à luz das modificações do direito posto.

processo decisório nos procedimentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Na tentativa de apresentar um panorama da questão, o trabalho foi dividido em três capítulos.

De início, apresentamos revisão da literatura sobre o conceito de *governança pública*, a evolução histórica do instituto e suas principais características, analisando-se as principais contribuições doutrinárias, nacionais e internacionais, sobre a temática. A análise preliminar do tema foi essencial para a compreensão das conclusões alcançadas no presente trabalho – entender a governança pública é essencial para compreender como ela se manifesta nas atividades da administração pública, auxiliando na garantia de uma gestão pública responsável e alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, transparência, eficiência e equidade.

Ato contínuo, foi analisado o conceito de *licitação*, com o objetivo de sintetizar os processos licitatórios e o arcabouço legal que a legitimam, bem como abordar a relação intrínseca entre licitação e governança, analisando como os princípios da governança, tais como transparência, responsabilidade e participação, interagem com o processo licitatório, influenciando sua efetividade e contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Por fim, o último capítulo do trabalho, se destinou à análise do uso dos parâmetros da governança pública no processo decisório nos procedimentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

## 1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública é um conceito de extrema relevância no contexto da administração pública contemporânea, por se tratar do conjunto de princípios, diretrizes e práticas que buscam assegurar a eficiência, transparência, prestação de contas e responsabilidade no exercício das atividades governamentais. Em vista disso, o presente trabalho tem como objetivo investigar o uso dos parâmetros da governança pública no processo decisório nos procedimentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Nesse contexto, e para alcançar as conclusões pretendidas, é necessária, inicialmente, a compreensão teórica da governança pública e seus parâmetros aplicados na administração pública, especialmente no contexto das licitações. Com efeito, entender a governança pública é essencial para compreender como ela se manifesta nas atividades da administração pública, auxiliando na garantia de uma gestão pública responsável e alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, transparência, eficiência e equidade.

O presente capítulo tem por objeto, portanto, revisão da literatura sobre o conceito de *governança pública*, a evolução histórica do instituto e suas principais características, analisando-se as principais contribuições doutrinárias, nacionais e internacionais, sobre a temática. Para tanto, divide-se em duas partes distintas.

Na primeira delas, teceremos considerações iniciais sobre a governança pública, apresentando um panorama geral que inclui a origem histórica e os principais fundamentos do instituto. Com base nessa análise, compreenderemos como a governança pública se estabeleceu como abordagem fundamental para garantir eficiência, transparência e responsabilidade no âmbito governamental.

A segunda parte, por sua vez, compreende a análise dos parâmetros de governança aplicados à administração pública. Serão detalhados, neste contexto, os principais elementos e critérios que compõem essa estrutura de governança e como eles são adaptados para a realidade específica da administração pública. Além disso, será destacada a importância desses parâmetros na busca por uma gestão pública mais eficiente, íntegra e alinhada aos interesses da sociedade. Por fim, e considerando que a governança pública transcende a mera formalidade dos parâmetros legais e requer a implementação de mecanismos efetivos na prática, analisaremos as ferramentas concretas que operacionalizam os princípios e parâmetros de governança.

O entendimento dos elementos acima é essencial à construção de subsídios teóricos para os demais capítulos do trabalho, nos quais apreciaremos o uso dos parâmetros de governança nos procedimentos decisórios aplicados aos procedimentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

## **1.1 Considerações iniciais sobre o Modelo de Governança Pública**

Com o intuito de estabelecer a base teórica fundamental para a compreensão dos parâmetros de governança aplicados à administração pública, é necessário expor, inicialmente, algumas noções introdutórias sobre governança, especialmente suas definições e conceitos – que não encontram unanimidade na doutrina.

Não obstante, convém traçar breve linha do tempo da evolução histórica da governança pública, desde suas raízes até os desenvolvimentos contemporâneos, contextualizando-se, desse modo, o cenário atual.

Essa construção conceitual e histórica – que efetuamos a seguir – será essencial para embasar a análise e o estudo dos parâmetros que norteiam a governança na esfera pública, fornecendo uma base sólida para a compreensão das práticas de gestão e tomada de decisão no âmbito governamental.

### **1.1.1 Aprofundamento conceitual**

A expressão *governance* surgiu a partir de reflexões conduzidas, principalmente, pelo Banco Mundial<sup>9</sup>, a respeito do modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”<sup>10</sup>. Como explica Eli Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”<sup>11</sup>.

Em que pese tenha sido, originalmente, concebida para as organizações privadas, percebeu-se, ao longo dos anos, uma demanda da comunidade para aplicar as práticas de governança corporativa também às organizações públicas<sup>12</sup>, diante da insatisfação popular

---

<sup>9</sup> WB. World Bank. **Governance: the World Bank experience**. Washington-DC: The World Bank, 1994.

<sup>10</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, 1995, p. 400.

<sup>11</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>12</sup> BENEDICTO, Samuel de Carvalho; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28, 13-16 out. 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro-RJ: Enegep, 2008.

com os modelos anteriormente adotados pelo Estado<sup>13</sup>, que negligenciam as questões sociais e restringiam a participação do cidadão, priorizando a eficiência e a qualidade da gestão.<sup>14</sup>

Segundo o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU), “embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas”<sup>15</sup>.

A definição geral de *governança*, de acordo com o Banco Mundial, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, alcançando, também, a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções<sup>16</sup>.

A partir da definição geral de *governança*, identificamos duas ideias essenciais para o presente trabalho. Em primeiro lugar, inferimos que uma boa governança é requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável, que inclui não somente o crescimento econômico, mas também a promoção de equidade social e o respeito aos direitos humanos<sup>17</sup>. Em segundo lugar, percebemos a importância da governança pública nos procedimentos e práticas governamentais para a consecução de suas metas, incluindo aspectos como o formato institucional dos processos decisórios e a articulação entre os setores público e privado na formulação de políticas públicas.<sup>18</sup>

Para o cientista político britânico Mark Bevir, o termo *governança* se refere ao processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização – pública ou privada, formal ou informal –, sistema, território, entre outros.<sup>19</sup>

Com efeito, a governança está relacionada a quaisquer processos de coordenação social, transcendendo a forma hierárquica e vertical baseada no controle direto e formal, típica do governo do Estado. Por isso, não se restringe ao âmbito governamental, também sendo aplicável aos mercados, nos quais há competição entre os diferentes agentes

<sup>13</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006.

<sup>14</sup> PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

<sup>16</sup> WB. World Bank. **Governance and development**. Washington-DC: World Bank, 1992.

<sup>17</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997, p. 340-341.

<sup>18</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, 1995, p. 400.

<sup>19</sup> BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2012, p. 1.

econômicos, e às redes, nas quais há cooperação entre os diversos agentes. Ambos são exemplos de estruturas de governança que decidem e coordenam as ações sociais sem a necessidade de controles hierárquicos.<sup>20</sup>

Ou seja, a governança não se confunde, nem se restringe, ao governo – no sentido de organização do setor público responsável pela direção política do Estado. É, na realidade, o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões.<sup>21</sup>

Assim, enquanto conceito abrangente, a governança engloba diferentes esferas da sociedade e se manifesta em diversas formas de coordenação e gestão. Nesse sentido, divide-se em duas vertentes principais, quais sejam: governança corporativa e governança pública.

Resumidamente, governança corporativa é o conjunto de práticas, políticas e princípios, que têm o objetivo de regular e orientar a gestão das empresas, visando garantir maior transparência, prestação de contas, responsabilidade, equidade e ética nas relações entre acionistas, gestores, colaboradores e demais partes interessadas. É, em suma, a estrutura que busca assegurar uma administração eficiente e alinhada aos interesses de todos os envolvidos na empresa, promovendo a confiança dos investidores e a sustentabilidade dos negócios. Nesse sentido,

A governança corporativa ou das sociedades é o sistema pelo qual as sociedades (empresariais, civis, públicas) são dirigidas e controladas, com a finalidade de promover valor aos proprietários (shareholder) e/ ou partes interessadas (stakeholders) e assegurar a sua sustentabilidade.<sup>22</sup>

A governança pública, por sua vez – vertente de governança que interessa ao tema do presente trabalho –, é o conceito que se refere ao conjunto de princípios, processos, estruturas e práticas utilizadas na gestão e administração de órgãos e entidades públicas. Ela tem o propósito de garantir eficácia, eficiência, transparência, prestação de contas e responsabilidade no exercício das atividades governamentais.

A literatura moderna compreende governança pública como os processos por meio dos quais os atores sociais interagem para estabelecer padrões de coordenação social, responsáveis pelas estruturas de cooperação social necessárias para resolver os problemas

---

<sup>20</sup> WILLIAMSON, Oliver. **The economic institutions of capitalism**. New York-NY: Free Press, 1985.

<sup>21</sup> RHODES, Roderick. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, Sept. 1996.

<sup>22</sup> IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. São Paulo-SP, 2023. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 23 jul. 2023.

públicos complexos do Estado. São os processos interativos por meio dos quais a sociedade e a economia são dirigidas em favor de objetivos coletivos comuns.<sup>23</sup>

Matias Pereira, enriquecendo a definição preliminar de governança pública, destaca que, no âmbito da administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, fixando seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas e outras ações relevantes.<sup>24</sup> Assevera ainda que, “para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade”<sup>25</sup>.

Guy Peters, por sua vez, defende que, com o propósito de delimitar o escopo de atuação do setor público, a governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive pela mensuração do desempenho das esferas governamentais.<sup>26</sup>

Na prática, a governança pública, em diversos níveis, estipula mecanismos de gratificação que facilitam a cooperação, a supervisão das ações, a divulgação de informações, o encorajamento à reciprocidade baseada na confiança e a aplicação de sanções para coibir o oportunismo, criando, assim, as condições para viabilizar a ação coletiva.<sup>27</sup>

Uma governança pública efetiva cria um quadro institucional que motiva os indivíduos a cooperarem nas iniciativas de resolução dos problemas públicos do Estado, visando à produção e gestão eficiente dos recursos comuns e dos serviços de interesse público.<sup>28</sup>

Para Caio Márcio Marini Ferreira, a governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.<sup>29</sup>

Walter Kickert, por sua vez, entende que governança pública é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o “negócio governo”. Para ele, o instituto está

<sup>23</sup> ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Introduction. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on theories of governance**. Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing, 2016, p. 5.

<sup>24</sup> MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, v. 2, n. 1, jan./mar. 2010, p. 115.

<sup>25</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>26</sup> PETERS, B. Guy. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, David. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2012.

<sup>27</sup> OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York-NY: Cambridge University Press, 1990.

<sup>28</sup> HOLAHAN, Robert; LUBELL, Mark. Collective action theory. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (Ed.). **Handbook on theories of governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

<sup>29</sup> FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, 1996, p. 5.

relacionado à legalidade e à legitimidade, correspondendo a mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade complexa que envolve o “governo” de complexas redes sociais nos setores políticos.<sup>30</sup>

No entendimento de Hans Timmers, governança pública é a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.<sup>31</sup>

Ou seja, diferente do conceito de *governança corporativa*, que é voltado para empresas privadas, a *governança pública* se aplica especificamente ao setor público, abrangendo todas as instâncias governamentais, desde o nível federal até o municipal, e englobando órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Contudo, e como destaca Mark Bevir, os escopos das governanças corporativa e pública, ao tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos, posto que, também no âmbito da governança pública, as ações dos atores podem impactar as políticas e as decisões tomadas.

Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal.<sup>32</sup>

Muito embora qualquer ator – público, social ou privado – possa dispor de autoridade, centralidade, recursos e organização para exercer a governança pública em diversas arenas de políticas públicas, é evidente que as autoridades públicas dispõem de recursos econômicos e administrativos e ocupam uma posição privilegiada, democraticamente legítima, para o exercício da governança pública.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> KICKERT, Walter J. M.; HAKVOORT, Jan L. M. Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d’Horizon. In: Oscar Van HEFLIN, Walter J. M. KICKERT and Jacques J. A. THOMASSEN (Ed.). **Governance in Modern Society: Effects, Change, and Formation of Government Institutions**. Dordrecht-Netherlands: Kluwer, 2000, p. 732.

<sup>31</sup> TIMMERS, Hans. Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? In: FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9. The Hague-Netherlands, 2000, p. 9.

<sup>32</sup> BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, jun. 2011.

<sup>33</sup> KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, Jan. 2000.

Por meio da análise das principais perspectivas doutrinárias, nacionais e internacionais sobre o tema, concluímos que a governança pública é um campo dinâmico e essencial para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social, sendo uma ferramenta indispensável na administração pública contemporânea.

### ***1.1.2 Evolução histórica da governança pública e modelos da Administração Pública: a construção do modelo de “nova governança pública”***

O conceito moderno de *governança pública*, com ênfase na transparência, na prestação de contas e na eficiência, foi construído a partir de uma variedade de fatores históricos, culturais, políticos e econômicos. É, portanto, um produto da evolução histórica e das teorias políticas e sociais desenvolvidas ao longo dos séculos.<sup>34</sup>

As origens da governança pública remontam a períodos muito anteriores à própria definição do termo. Segundo Bob Tricker, a prática que hoje é conhecida como governança existe há mais de um milênio, apesar de sua formalização conceitual ter menos de um século de existência.<sup>35</sup>

Contudo, a evolução histórica do instituto é extremamente diversificada e complexa. Ao longo dos séculos, os diferentes governos adotaram variadas formas de governança pública, moldadas pelas condições sociais, econômicas e políticas de cada época.

Há relatos, por exemplo, da existência de mecanismos de contabilização de bens, dívidas e patrimônio estatal desde as civilizações antigas, como a grega e a romana.<sup>36</sup> Tais registros contábeis e administrativos foram fundamentais para o funcionamento e a organização estatal da época e são considerados formas primitivas de governança pública.

Nos dois períodos históricos subsequentes – Idade Média e Idade Moderna –, o governo foi caracterizado pela discricionariedade pessoal do governante, cujo poder centralizado e absoluto permitia que o governante agisse de forma praticamente ilimitada em suas decisões. Essa forma de gestão ficou conhecida como modelo patrimonialista de governança.

O patrimonialismo pode ser compreendido, em um sentido amplo, como um sistema de dominação política ou autoridade tradicional, no qual a riqueza, os bens sociais, os cargos

---

<sup>34</sup> ASADUZZAMAN, Mohammed; VIRTANEN, Petri. Governance theories and models. **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/308911311>. Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>35</sup> TRICKER, Bob. Editorial: Corporate Governance - the subject whose time has come. **Corporate Governance**, v. 8, n. 4, 01 out. 2000.

<sup>36</sup> CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo-SP: Atlas, 1997; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo-SP: Atlas, 1999.

e os direitos são tratados como propriedades pessoais do governante. Nesse cenário, não existe separação clara entre a esfera pública e a privada, e o governante age com total discricionariedade sobre os recursos e decisões do Estado, não havendo prestação de contas ou quaisquer limitações institucionais.

Max Weber descreve o patrimonialismo como uma forma ampliada do patriarcalismo, na qual o exercício do poder tradicional requer a presença de uma estrutura administrativa que combina traços de tradicionalismo e discricionariedade pessoal do governante. Isso decorre do fato de que a gestão patrimonialista tem suas raízes no patriarcalismo e, por consequência, no poder doméstico das sociedades medievais.<sup>37</sup> Com efeito, esse modelo de governança é estritamente fundamentado na tradição, e o gestor toma decisões com base em seus próprios desejos, simpatias ou antipatias, levando em conta pontos de vista puramente pessoais, que muitas vezes são influenciados por preferências também pessoais. A administração do Estado e suas instituições, sob o princípio do patrimonialismo, torna-se uma questão inteiramente pessoal para o gestor público, resultando em uma falta clara de distinção entre as esferas pública e privada.

Nesse contexto, a gestão patrimonialista se mostrou livre de mecanismos de controle e fiscalização institucionais, permitindo que o governante exercesse sua autoridade de forma totalmente arbitrária, sem prestar contas a outras instâncias ou respeitar limitações legais. Por essa razão, com o avanço do capitalismo e da democracia no início do século XX, o sistema patrimonialista passou a ser questionado.

Esse momento marcou uma revisão do papel do governo no Estado, possibilitando a intervenção governamental na economia para garantir a produção de bens e serviços. Essa nova concepção econômica, política e social do Estado, associada a uma forma hierárquica de governança pública na qual o governo e a administração pública passaram a ser organizados de maneira legal e hierárquica, caracteriza-se como modelo burocrático, que predominou durante a maior parte do século XX.<sup>38</sup>

O modelo burocrático foi desenvolvido com o objetivo de superar as práticas patrimonialistas que caracterizaram a gestão do setor público até o início do século XX. Dessa forma, estabelece uma nítida distinção entre os setores público e privado do Estado, atribuindo ao primeiro a responsabilidade pela oferta dos serviços públicos. Além disso,

---

<sup>37</sup> WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). **Max Weber**. São Paulo-SP: Ática, 1989. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

<sup>38</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023.

também prevê uma clara separação entre o governo, que é o órgão responsável pelas decisões políticas, e a administração pública, que é responsável pela implementação técnica dessas decisões.<sup>39</sup>

O modelo burocrático de governança pública é fundamentalmente legal (formal, impessoal e meritocrático) e hierárquico (processual, previsível e de autoridade formal), orientado para a conformidade legal, restrita aos procedimentos formais.<sup>40</sup>

O burocratismo desempenhou um papel central na concepção da administração pública moderna e prestou suporte administrativo a uma visão de governo intervencionista orientado pelo modelo econômico keynesiano de Estado de bem-estar social.<sup>41</sup> Sob essa perspectiva, o Estado assume um papel ativo na economia, intervindo para regular e promover o bem-estar social. A administração pública, por sua vez, desempenha um papel crucial na implementação das políticas governamentais, buscando operar de forma previsível e orientada para a conformidade legal.

Entretanto, ainda na década de quarenta, Herbert Simon<sup>42</sup>, Dwight Waldo<sup>43</sup> e Paul Appleby<sup>44</sup> já apresentavam importantes críticas à ortodoxia administrativo-burocrática que prevalecia naquela época. Eles questionavam as premissas metodológicas do modelo burocrático, sua visão restrita de racionalidade e a rígida separação entre decisão e implementação – política e técnica.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento do campo de estudo das políticas públicas fortaleceu ainda mais a percepção de que a concepção tradicional de administração pública não conseguia abarcar os complexos desafios de governança enfrentados pelo Estado.<sup>45</sup> Essas críticas contribuíram para uma revisão conceitual e metodológica da governança pública, buscando aprimorar os mecanismos de tomada de decisão e implementação das políticas governamentais diante de um contexto cada vez mais dinâmico e interconectado.<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> WILLOUGHBY, William. **Principles of public administration**. Baltimore-MD: Johns Hopkins Press, 1927.

<sup>40</sup> MORSTEIN MARX, Fritz (Ed.). **Elements of public administration**. New York-NY, Prentice-Hall, 1946.

<sup>41</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5/Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5/Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023, p. 29.

<sup>42</sup> SIMON, Herbert. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York-NY: The Macmillan Co, 1947.

<sup>43</sup> WALDO, Dwight. **The administrative state**: a study of the political theory of American administration. New York-NY: The Ronald Press Co, 1948.

<sup>44</sup> APPLEBY, Paul. **Policy and administration**. Tuscaloosa-AL: University of Alabama Press, 1949.

<sup>45</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza, *op. cit.*, *loc. cit.*

<sup>46</sup> LASSWELL, Harold; LERNER, Daniel. **The policy science**. Redwood City-CA: Stanford University Press, 1951.

Na segunda metade do século 20, o aprofundamento das crises fiscais, econômicas e políticas, juntamente com a pressão por uma gestão pública mais responsiva, transparente e flexível, impulsionou a adoção de um novo modelo de governança pública. Percebeu-se, diante desse cenário, a necessidade de um setor público capaz de gerar valor real para os cidadãos e de enfrentar os complexos problemas socioeconômicos.<sup>47</sup>

Surge, então, o modelo gerencialista de governança pública, também denominado de nova gestão pública, com o compromisso de encontrar soluções para os problemas da sociedade, adotando uma abordagem antiburocrática, focada no cliente dos serviços públicos e voltada para maior equidade social.<sup>48</sup> Como observado por Christopher Pollitt e Geert Bouckaert, “O modelo da nova governança pública tem início no final do século 20 e busca aprimorar o desempenho e a legitimidade do governo ao incorporar novos atores sociais ao processo de formulação e implementação das políticas públicas”<sup>49</sup>.

Com efeito, a partir da metade do século 20, houve uma expansão das sociedades liberais e democráticas, o que resultou em um fortalecimento dos atores sociais e do mercado na sociedade civil em relação ao governo.<sup>50</sup> Esse cenário levou ao surgimento de uma nova concepção de legitimidade para a governança pública do Estado, que não se concentra exclusivamente no setor público. O novo modelo enfatiza o papel da sociedade civil e das redes de atores públicos, privados e sociais para o controle e a busca de melhores processos de geração de valor público, ao mesmo tempo que prioriza o respeito aos princípios de conformidade para alcançar um alto desempenho.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Public management developments: Survey**. Paris-France: OCDE, 1993.

<sup>48</sup> MARINI, Franck (Ed.). **Toward a new public administration: the minnowbrook perspective**. Scranton-PA: Chandler Publishing Company, 1971.

<sup>49</sup> POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2011, p. 22.

<sup>50</sup> Essa onda de reforma pós-burocrática, representada pela nova gestão pública, teve início nos países anglo-saxões, como Estados Unidos, Reino Unido e Austrália, e posteriormente se estendeu para a Europa continental, com ênfase em países como Alemanha e França. Nos países em desenvolvimento, essa agenda de reformas foi parcialmente adotada devido à crise fiscal e aos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A necessidade de redução dos déficits públicos e de acesso ao financiamento externo levou muitos países em desenvolvimento a implementar medidas drásticas, como cortes nos investimentos públicos e privatizações, que foram diretamente associadas a uma agenda neoliberal de caráter social, econômico e político, culminando na redução do tamanho do setor público do Estado (BOX, Richard. Running government like a business: implications for public administration theory and practice. **American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, 1999).

<sup>51</sup> HEWITT DE ALCÂNTARA, Cynthia. Uses and abuses of the concept of governance. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, 1998.

O modelo gerencial buscou superar o baixo desempenho burocrático decorrente da prestação exclusiva de serviços públicos pelo setor público – especialmente a ineficiência, o formalismo, a rigidez, a baixa responsividade, a pouca geração de valor público.<sup>52</sup>

O gerencialismo alterou a perspectiva tradicional, baseada na administração pública, substituindo o termo *administração*, que enfatiza as organizações burocráticas do setor público, pelo termo *gestão*, que enfatiza a adoção dos valores e instrumentos gerenciais.<sup>53</sup> O modelo gerencial surge com o propósito de aprimorar o desempenho na oferta de serviços públicos, adotando critérios alinhados com práticas do setor privado – abrangendo os setores social e empresarial. Esses critérios são coerentes com os princípios de liberdade inerentes a um sistema de livre iniciativa e se baseiam na dinâmica competitiva de uma economia de mercado.<sup>54</sup>

A nova gestão pública contribuiu para o reconhecimento da possibilidade de geração de valor público fora do âmbito do setor público, ao incorporar instrumentos gerenciais que buscam aprimorar seu desempenho.<sup>55</sup>

As medidas gerencialistas são caracterizadas pela introdução de mecanismos de contratualização, gestão da competição e escolha do cliente do serviço público, que têm como objetivo criar incentivos para a melhoria da prestação de serviços por parte do agente, promovendo maior eficiência, efetividade e responsividade perante os clientes do serviço público. Essas práticas são fundamentadas nos pressupostos teóricos da escolha pública. Dentre as principais ferramentas adotadas pelo modelo gerencial, destacam-se a avaliação de desempenho, os incentivos à produtividade, a contratualização por resultado, a gestão da qualidade, a privatização e a terceirização. Tais abordagens têm sido implementadas com o intuito de aprimorar a gestão e o desempenho do setor público, aproximando-o das práticas eficientes do setor privado.<sup>56</sup>

Em outras palavras, a nova gestão pública busca alcançar os objetivos das políticas públicas e a satisfação dos clientes do serviço público por meio do aprimoramento do desempenho, incentivado por um sistema de controle competitivo, semelhante ao adotado por organizações privadas orientadas pelo mercado. Além disso, promove maior flexibilidade de

---

<sup>52</sup> SULEIMAN, Ezra. **Dismantling democratic states**. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2003.

<sup>53</sup> YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn. **Public administration evolving: from foundations to the future**. London-UK: Routledge, 2015.

<sup>54</sup> HOOD, Christopher. A new public management for all Seasons. **Public Administration**, v. 69, 1991.

<sup>55</sup> CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon; McLAUGHLIN, Eugene. Reinventing the welfare state. In: CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon; McLAUGHLIN, Eugene (Ed.). **New managerialism, new welfare state?** London-UK: The Open University, 2000.

<sup>56</sup> POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2011, p. 22.

gestão, proporcionando maior liberdade para os gestores na condução dos processos administrativos. A abordagem estabelece uma clara separação entre a formulação da política pública e sua implementação, defendendo que a prestação do serviço público deve ser contratualizada com agências públicas, sociais ou privadas. Essas agências atuam na prestação dos serviços aos cidadãos, enquanto são financiadas, contratadas e supervisionadas pelo governo, que mantém a responsabilidade final pelos resultados alcançados.

A lógica subjacente à nova governança pública é focada no fortalecimento de redes de colaboração que reconhecem a presença de diversos atores independentes, os quais contribuem não apenas para informar o processo decisório, mas também para fornecer uma ampla gama de bens e serviços de interesse público. Como identificado por Brian Head, a governança pública no século XXI exige a capacidade de resolver problemas públicos que não podem ser – e nem é desejável democraticamente que sejam – tratados exclusivamente pelo governo.<sup>57</sup>

As comunidades políticas atuais enfrentam desafios públicos complexos, os quais requerem o aprimoramento da qualidade dos serviços e de seus resultados, associada a um maior comprometimento com os princípios éticos e legais de uma boa governança pública.<sup>58</sup> Sob essa perspectiva, o papel do governo não se limita a fornecer, regular ou redistribuir serviços de interesse público, mas também atuar como agente catalisador do investimento privado e das iniciativas sociais sem fins lucrativos que operam em redes de parcerias, contribuindo para a promoção do interesse público.<sup>59</sup>

Percebe-se, portanto, que, ao longo da história, a governança pública passou por uma notável evolução, moldada por uma multiplicidade de fatores que transcendem as fronteiras do tempo e espaço. Desde as antigas civilizações até os dias atuais, as teorias políticas e sociais têm desempenhado um papel fundamental na construção do conceito moderno de *governança pública*.

Assim, o conceito de *nova governança pública* é resultado de uma rica construção histórica, fortemente influenciada por modelos de administração pública ao longo dos séculos, consolidando-se como uma abordagem contemporânea que busca efetivamente servir ao interesse público, enfrentar desafios complexos e promover o bem-estar da sociedade.

---

<sup>57</sup> HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, v. 3, n. 2, 2008.

<sup>58</sup> KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, Jan. 2000.

<sup>59</sup> KETTL, Donald F. The job of government: interweaving public functions and private hands. **Public Administration Review**, v. 75, n. 2, 2015.

## 1.2 Parâmetros de Governança aplicados à Administração Pública

Os parâmetros de governança aplicados à administração pública são conjuntos de critérios, princípios, diretrizes e indicadores que orientam e guiam a adoção de boas práticas de governança no contexto do setor público. Esses parâmetros são fundamentais para assegurar uma gestão pública eficiente, transparente, ética e responsável, buscando garantir o cumprimento dos objetivos institucionais e o atendimento às demandas e necessidades da sociedade.

Evidentemente, e em respeito ao princípio da legalidade administrativa<sup>60</sup>, a adoção de tais diretrizes pelo poder público está respaldada pela legislação brasileira, conforme se passa a demonstrar.

### 1.2.1 Legislação de governança nas instituições públicas brasileiras

Em que pese haja princípios norteadores que não possuem previsão legal, conforme apresentado no tópico acima, a governança é, no âmbito das instituições públicas brasileiras, respaldada por legislação específica. O ordenamento jurídico brasileiro abrange normas e dispositivos que regulam a governança no setor público, buscando estabelecer diretrizes, regras e responsabilidades para uma gestão eficiente, transparente e responsável, conforme se passa a demonstrar.

Constituição é, em perspectiva abrangente, o “ato, processo ou efeito de constituir”<sup>61</sup>. No âmbito jurídico, assume o papel central de sustentação de todo o arcabouço jurídico de uma nação, sendo considerada “a lei fundamental e suprema de um Estado”<sup>62</sup>, decorrente do poder constituinte originário. Esse poder constituinte é, por sua vez, “a expressão da vontade política da nação”<sup>63</sup>.

Enquanto concretização da vontade popular, as normas constitucionais ocupam o topo da pirâmide normativa desenvolvida a partir do pensamento jurídico do jurista Hans Kelsen, tendo em vista que “o ordenamento jurídico não é, portanto, um sistema jurídico de normas

<sup>60</sup> “Na Administração Pública, só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001).

<sup>61</sup> HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro-RJ: Objetiva, 2001, p. 813.

<sup>62</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2005, p. 2.

<sup>63</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo-SP: Saraiva, 2009, p. 233.

igualmente ordenadas, colocadas lado a lado, mas um ordenamento escalonado de várias camadas de normas jurídicas”<sup>64</sup>.

Na Constituição Federal do Brasil, foram previstos como princípios constitucionais da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade<sup>65</sup>, norteadores das condutas e elaboração de normas jurídicas a serem obedecidas pelos agentes públicos. Embora sejam uma iniciativa do legislador, representam uma abordagem inicial e essencial da governança na administração pública, pois fornecem diretrizes basilares para garantir uma atuação ética, transparente e responsável por parte dos órgãos e servidores públicos.

O tema da governança pública somente começou a ser discutido no país quando figurou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sendo definido, na ocasião, como a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente. A reforma administrativa era, conforme apontam Luzia Zorzal e Georgete Rodrigues<sup>66</sup>, imprescindível para aumentar a governança estatal.<sup>67</sup>

Até recentemente, o país não possuía um código de governança para o setor público. Entretanto, com o amadurecimento da administração pública e seguindo uma tendência internacional, o Tribunal de Contas da União (TCU) produziu e publicou, em 2014, dois documentos de grande relevância que tratam sobre a temática.

O primeiro documento, denominado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, tem como propósito reunir e organizar boas práticas de governança pública que, quando devidamente observadas, podem impulsionar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Esse referencial engloba os mecanismos de liderança, estratégia e controle implementados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da administração pública. Sua função é servir como uma referência para a realização de ações de controle interno e externo sobre a governança no setor público. Para as instituições

---

<sup>64</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**: introdução à problemática científica do direito. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. rev. da tradução. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2002, p. 103.

<sup>65</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

<sup>66</sup> ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA, 17., 20-25 nov. 2016, Salvador. **Anais** [...]. Salvador-BA: ENANCIB, 2016, p. 21.

<sup>67</sup> Após apresentada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, foi aprovada a Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19/1998), que efetivou as mudanças estruturais necessárias para legitimar a reforma gerencial (PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 11. reimpr. Rio de Janeiro-RJ: FGV, 2005, p. 126).

interessadas em aprimorar seus sistemas de governança, esse referencial serviu como um modelo para autoavaliação.<sup>68</sup>

Na ocasião, a governança no setor público foi conceituada como “mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>69</sup>.

Em 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) promoveu uma atualização do documento, atualizando sua denominação para “Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados ao TCU”. De acordo com o tribunal, a revisão foi baseada nos diagnósticos realizados e na análise da literatura internacional mais recente, publicada por organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo da medida é disponibilizar orientações mais atualizadas sobre governança pública, reforçando a adoção das melhores práticas para aprimorar o desempenho nas organizações públicas.<sup>70</sup>

O segundo documento, intitulado “10 Passos para a Boa Governança”, apresenta uma abordagem mais didática e prática, fornecendo uma lista com os dez passos considerados pelo órgão como essenciais para uma boa governança.<sup>71</sup>

Percebe-se que o Tribunal de Contas da União tem contribuído para o aperfeiçoamento da governança no setor público, possibilitando que órgãos e entidades da administração pública possam extrair de suas publicações princípios, diretrizes e níveis de análise para fomentar a boa governança.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Segundo este documento, os 10 passos a serem seguidos pelo setor são, resumidamente, os seguintes: 1 - Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho; 2 - Lidere com ética e combata os desvios; 3 - Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; 4 - Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure o monitoramento e a avaliação; 5 - Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; 6 - Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las; 7 - Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; 8 - Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários; 9 - Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; 10 - Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização (*id.* **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021).

<sup>72</sup> TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, out./dez. 2019.

Nesse sentido, também “vieram a Lei federal n. 13.303/16 e o Decreto n. 8.945/16 estabelecendo novos padrões de atuação e controle para as empresas estatais, notadamente a partir das noções de governança e integridade”<sup>73</sup>.

Atuando como agente de governança, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.203/2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. O dispositivo estabelece os procedimentos essenciais para a estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade, definindo a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Destaca-se, também, o lançamento, pelo Governo Federal, em 2018, do “Guia da Política de Governança Pública”. A elaboração contou com a contribuição de diversos órgãos, incluindo a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF). A publicação teve como propósito proporcionar segurança e estabilidade na interpretação do Decreto nº 9.203/2017, servindo como referencial para a sua correta execução, oferecendo diretrizes claras e práticas para o fortalecimento da gestão, da integridade e da transparência na administração pública federal.

Além disso, com a aprovação da Lei nº 13.655/2018, foram realizadas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que promoveram uma institucionalização fundamental dos princípios e diretrizes que compõem a atual política de governança pública no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme apontou o professor Gustavo Justino de Oliveira,

Como respostas recentes do sistema jurídico a este imbróglio temos, de um lado, governança e políticas de integridade no setor público; de outro, novos parâmetros decisórios e interpretativos, mormente os veiculados pela Lei federal nº 13.655/20, a qual incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.<sup>74</sup>

Entende-se que, no ordenamento brasileiro, a força normativa escrita tem grande valor, motivo pelo qual os princípios de governança pública alcançam maior segurança

---

<sup>73</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). **Nova LINDB**. Consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2020, p. 261.

<sup>74</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

jurídica quando positivados em lei.<sup>75</sup> Sob essa perspectiva e tendo em vista o novo modelo prático da administração pública, os vários órgãos e instituições do setor governamental começaram a reformar suas estruturas e práticas de trabalho em busca de boa governança.<sup>76</sup>

Demonstrado, portanto, o embasamento legal dos parâmetros de governança que devem ser aplicados à administração pública, com a finalidade de nortear a atuação do setor público, promovendo uma gestão eficiente, transparente e responsável.

### **1.2.2 Principais parâmetros de governança aplicados à administração pública**

De acordo com James Vieira e Rodrigo Barreto<sup>77</sup>, os principais parâmetros clássicos de governança aplicados à administração pública se resumem em transparência, prestação de contas e integridade.

Alguns doutrinadores apontam, entretanto, a existência de parâmetros modernos, tais como participação social e coordenação.

Analisaremos, desse modo, alguns parâmetros de governança atualmente aplicados à Administração Pública.

#### **a) Transparência**

A transparência, enquanto princípio de governança pública, desempenha um papel fundamental na promoção de uma administração mais aberta e receptiva à participação social, em um momento em que se exigem, por parte dos destinatários e usuários dos serviços públicos, mudanças na atuação estatal. Esse novo contexto “está impondo aos governantes e aos gestores, além da adoção de ações inovadoras na gestão, uma elevação da transparência pública”<sup>78</sup>.

Ademais, a transparência aumenta a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas. Disponibilizar, aos cidadãos, dados e informações

<sup>75</sup> TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, out./dez. 2019.

<sup>76</sup> RIBEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Nerosky. **O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU: estudo de casos**. 2017. 130 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, 2017.

<sup>77</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>78</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, v. 58, n. 282, 2013, p. 5.

públicas de forma proativa auxilia na superação de uma cultura de sigilo e incentiva uma cultura de publicidade e acesso.<sup>79</sup>

Assim como a própria governança pública, o princípio da transparência possui diversas definições.<sup>80</sup> Para Filgueiras, por exemplo, a transparência “refere-se à maior disponibilidade de informações, com as quais o público pode julgar o valor adicionado pelas capacidades estatais de implementação de políticas e serviços”<sup>81</sup>. O autor explica que o acesso à informação é indispensável para se obter uma governança democrática, garantindo-se um processo decisório mais aberto. Nesse sentido, “O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável”<sup>82</sup>.

O Tribunal de Contas da União, por outro lado, define transparência como a “possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil”<sup>83</sup>.

Na prática, o processo de transparência na tomada de decisões pelo poder público se refere à abertura e à divulgação das informações e procedimentos envolvidos nas decisões governamentais. Trata-se da disponibilização de dados relevantes e detalhes sobre as deliberações, permitindo que os cidadãos, a sociedade civil e outros atores interessados tenham acesso às informações necessárias para compreender como as decisões são tomadas e quais os critérios utilizados.

Consiste em dar publicidade às ações da organização, de maneira ativa, em linguagem simples e em formato inclusivo. A organização deve dispor de informações confiáveis, fidedignas, relevantes e tempestivas sobre as atividades governamentais e dispor abertamente dos dados, a fim de permitir o controle social e o monitoramento das políticas públicas. Ressalta-se que a transparência dada aos dados e informações deve ser feita em linguagem simples, de modo a se tornar compreensível à população. Também, considerar a necessidade de inclusão de público vulnerável, que não tenha acesso facilitado às informações. Para aperfeiçoamento do sistema de governança, a transparência deve ser buscada por todas as organizações públicas, de modo a alcançar a sociedade de maneira efetiva.

---

<sup>79</sup> ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA, 17., 20-25 nov. 2016, Salvador. **Anais** [...]. Salvador-BA: ENANCIB, 2016.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, jan.-fev. 2018, p. 81.

<sup>82</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>83</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 14, 11 maio 2016.

Compreende-se, portanto, que o acesso à informação e a promoção da transparência é primordial para o avanço da qualidade da gestão pública, o fortalecimento da democracia e o controle social. Para o cidadão, ter acesso à informação possibilita e estimula uma participação efetiva no exercício da cidadania e democracia da gestão pública nacional.<sup>84</sup>

#### **b) Prestação de contas (*Accountability*)**

A obrigação de prestação de contas decorre da necessidade de apresentar justificativas para ações ou decisões, bem como assumir a responsabilidade por elas. Na gestão pública, esse conceito é de extrema importância, pois é intrínseco à democracia. Trata-se, portanto, de uma premissa normativa e fundamental para o Estado democrático contemporâneo.<sup>85</sup>

Matias Pereira define o termo *accountability* como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição das políticas públicas”<sup>86</sup>.

De acordo com o doutrinador Fernando Filgueiras, “trata-se de um conceito que entrou para o léxico da teoria política contemporânea e se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático”<sup>87</sup>.

O conceito de *accountability* abrange a responsabilidade na administração dos recursos e, simultaneamente, estabelece a exigência para que o gestor preste contas de sua atuação, evidenciando o uso adequado desses recursos. Contudo, há que se questionar quem poderia compelir o detentor da função pública ao seu exercício, uma vez que o processo de responsabilização do gestor público deve, a princípio, partir de dentro para fora, ou seja, ser motivado pelo próprio exercício da gestão pública.<sup>88</sup>

Um governo é considerado mais *accountable* que outros quando os cidadãos têm mais possibilidades de avaliar se este está agindo no interesse da coletividade. Nesse contexto, a presença de *accountability* é assegurada em sociedades mobilizadas, com direitos democráticos preservados e um efetivo controle exercido por uma cidadania organizada. Desse modo, a *accountability* depende da qualidade das interações entre o governo e os cidadãos, requerendo um alto nível de desenvolvimento político e cidadania organizada. Uma

---

<sup>84</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, v. 58, n. 282, 2013, p. 5.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>86</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>87</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, jan.-fev. 2018, p. 66.

<sup>88</sup> AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

sociedade com cidadania organizada pode exigir melhor desempenho dos serviços públicos, o que abre as portas para o *accountability*.<sup>89</sup>

É uma forma institucionalizada de demandar dos governantes as informações que não são transparentemente disponibilizadas ao público. Esse processo também envolve a total responsabilização dos agentes públicos, o que requer o fortalecimento de instituições com poder para exercer controle sobre outras entidades, a fim de julgar, punir e responsabilizar esses agentes em prol do interesse público.<sup>90</sup>

Entretanto, a *accountability* “também se realiza no dia a dia da atuação dos agentes e das organizações públicas”<sup>91</sup>. Ou seja, não se limita apenas aos mecanismos formais e institucionalizados de prestação de contas e responsabilização dos governantes, mas também ocorre no cotidiano das atividades desempenhadas pelos agentes públicos e nas organizações públicas. Isso significa que o parâmetro de governança pública em questão é um conceito amplo que abrange tanto os processos formais, como auditorias, relatórios e prestação de contas periódica, quanto as ações e decisões diárias dos servidores públicos. Cada ato, cada decisão tomada por um agente público ou organização pública deve ser fundamentada e transparente, e deve prestar contas sobre suas ações e seus resultados alcançados.

Arlindo Carvalho Rocha aponta que a *accountability* consistiria em uma dupla obrigação, envolvendo os cidadãos e os escolhidos por eles para governá-los. Os cidadãos devem, de um lado, manter uma vigilância estreita sobre o poder concedido aos governantes escolhidos e os governantes; por outro, devem sempre prestar contas dos seus atos aos cidadãos que os escolheram.<sup>92</sup> Ou seja, a *accountability* é essencial à manutenção da democracia, mas, para que ela se concretize, é fundamental a participação dos cidadãos.

O Tribunal de Contas da União, por seu turno, conceitua *accountability* como “a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas

---

<sup>89</sup> PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, 2009.

<sup>90</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, jan.-fev. 2018, p. 81.

<sup>91</sup> ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011, p. 85.

<sup>92</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

responsabilidades”<sup>93</sup>. Defende, também, que os agentes públicos devem assumir as consequências de atos e omissões, prestando contas de sua atuação.

*Accountability* é, portanto, um elemento essencial na administração pública, no qual os agentes públicos assumem compromissos e são responsabilizados com base em princípios democráticos, éticos e em regulamentos específicos. Tanto os agentes públicos eleitos quanto os de carreira atuam diretamente em prol da população, sendo remunerados por meio de impostos. Por essa razão, eles têm o dever de atender às expectativas da sociedade e manter-se responsáveis pelo trabalho que desempenham, prestando contas de suas ações perante a população empoderada. Nesse sentido,

Cabe aos gestores de governança e à organização a obrigatoriedade de prestar contas da movimentação econômico-financeira, da execução orçamentária e sobre a atuação dos gestores, periodicamente. A prestação deve ser realizada de forma clara e objetiva, em linguagem acessível a fim de chegar a todos os interessados, e os gestores e a instituição devem assumir integralmente quaisquer atos e omissões que venham a cometer.<sup>94</sup>

Assim, cabe afirmar que este é um sistema de responsabilização contínuo dos agentes públicos em face dos atos e ações praticados em decorrência do poder que lhe é conferido pela sociedade.<sup>95</sup>

### **c) Integridade (*Compliance*)**

A integridade é um parâmetro fundamental na governança pública. Tem origem anglo-saxã e enfatiza a realização de ações em conformidade com normas e princípios éticos para salvaguardar as instituições de riscos potenciais. Esse princípio busca assegurar que as políticas e práticas adotadas estejam em consonância com os valores éticos e morais, visando promover uma atuação governamental transparente e responsável em benefício da sociedade como um todo. Por meio da integridade, busca-se garantir a confiança e a credibilidade das instituições públicas, fortalecendo o vínculo entre o governo e os cidadãos. Nos termos da obra de Simas, “A expressão *Compliance* deriva do verbo inglês *to comply*, podendo ser considerado como o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir”<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

<sup>94</sup> RGB. Rede Governança Brasil. **Código de boas práticas em governança pública**. Salvador-BA; Brasília, DF: Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 02 dez. 2021, p. 30.

<sup>95</sup> ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011, p. 85.

<sup>96</sup> SIMAS, Manuela Santos. **Ética Pública: o diálogo entre os princípios da administração pública e as políticas de compliance na gestão pública**. 2018. 38p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em

*Compliance* pode ser definido, simplificadamente como a “conformidade no cumprimento de normas reguladoras, expressas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições legais país”<sup>97</sup>.

A origem desse princípio remonta ao início da globalização no século XX, quando o setor corporativo passou a se integrar significativamente devido ao aumento das transações internacionais. O documento que é considerado o marco oficial do tema, Relatório Cadbury<sup>98</sup>, foi publicado em 1992. A partir desse momento, várias empresas começaram a estabelecer departamentos internos dedicados ao *compliance*, buscando assegurar a conformidade com normas, leis e práticas éticas, visando fortalecer a confiança dos investidores, clientes e parceiros comerciais. A implementação de práticas de integridade tornou-se uma preocupação essencial para as organizações que almejaram atuar de forma ética e transparente em um cenário globalizado.<sup>99</sup>

No contexto brasileiro, as normativas para a administração pública abordam os sistemas de *compliance*, referindo-se aos programas de integridade, ambos direcionados para garantir a conformidade com os requisitos e compromissos da organização. Os programas de integridade têm como objetivo assegurar a adesão aos princípios éticos (ética) e o cumprimento das leis e normas aplicáveis (*compliance*).<sup>100</sup>

A Portaria nº 57/2019 da Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, estabelece a orientação para a estruturação de programas de integridade em instituições da administração pública. Nessa normativa, os programas de integridade são definidos como o

Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos-SP, 2018, p. 17.

<sup>97</sup> BIZERRA, André Luiz Villagelim. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 2011. 124 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2011, p. 33.

<sup>98</sup> De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), discussões envolvendo a questão avolumaram-se nos anos 1990, após os graves escândalos contábeis da década anterior, envolvendo diferentes e importantes empresas. Em 1992, foi publicado, na Inglaterra, o Relatório Cadbury, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa (IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. São Paulo-SP, 2023. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 23 jul. 2023).

<sup>99</sup> FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 32, n. 01, 2020.

<sup>100</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023.

“conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança”<sup>101</sup>.

Já o Decreto nº 9.203, de 2017, que, como abordado anteriormente, trata da política de governança da administração pública federal, reconhece a integridade como um dos princípios fundamentais da governança pública. Nesse contexto, o decreto estabelece a obrigatoriedade para os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional em instituírem programas de integridade.<sup>102</sup>

A integridade consiste, portanto, em uma estrutura que coordena ações para assegurar que os agentes cumpram os princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. Trata-se de um processo constante que envolve a identificação dos requisitos éticos, administrativos e legais, bem como a análise e mitigação dos riscos de não conformidade, e a implementação de medidas preventivas e corretivas essenciais.<sup>103</sup>

As bases que devem sustentar a integridade pública compreendem um sistema de integridade abrangente e coeso, uma cultura de integridade pública e a prestação de contas, responsabilização e transparência.<sup>104</sup> “O alcance do tema foi se moldando com o passar do tempo, passando a não significar somente cumprir as leis, mas, em especial, cumprir a lei anticorrupção”<sup>105</sup>.

A garantia do cumprimento deste princípio no setor público visa assegurar, principalmente, a proteção do interesse público e a conformidade com normas e procedimentos. O *compliance* na administração pública é essencial para garantir que as políticas públicas e ações do Estado estejam alinhadas de forma consistente com as necessidades da sociedade. Por meio de uma abordagem preventiva de autorregulação, busca-se o respeito às políticas de governança. Além disso, o *compliance* é visto como uma

<sup>101</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, 07 jan. 2019.

<sup>102</sup> VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> BRASIL, *op. cit.*, 2019; BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

<sup>105</sup> SOUZA, Silvia Regina; MACIEL-LIMA, Sandra; LUPI, André Lipp Pinto Basto. Aplicabilidade do *Compliance* na Administração Pública em Face ao Momento Político Atual Brasileiro. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DIREITO EMPRESARIAL E CIDADANIA, 1., 11-14 abr. 2018, Curitiba: **Anais [...]**. Curitiba-PR: CONIBADEC, 2018, p. 12.

ferramenta de consenso, proporcionando uma construção sólida da empresa ou órgão público e de seus servidores, caminhando de maneira harmônica e lícita em direção aos objetivos comuns.<sup>106</sup> “A aplicação do Compliance garante a sólida construção empresa ou órgão público e seus servidores, onde caminhem de maneira harmônica e lícita”<sup>107</sup>.

A integridade pública implica, portanto, o estabelecimento de normas, práticas e mecanismos que previnam e combatam a corrupção, promovam a transparência das ações governamentais e assegurem que os gestores públicos sejam responsabilizados por suas decisões e ações. Além disso, a cultura de integridade é fundamental para que os princípios éticos e os valores de probidade sejam internalizados e praticados por todos os servidores públicos, criando um ambiente de trabalho íntegro e comprometido com o bem comum.

Ao promover a integridade pública, é possível fortalecer a governança e a democracia, tornando a administração pública mais eficiente, transparente e confiável para a sociedade.

#### **d) Participação social**

Ribeiro Filho e Valadares, ao se debruçar sobre a temática da governança pública, apontaram que a distância entre o Estado e a sociedade está se reduzindo, impulsionada pelo aumento da participação social e, conseqüentemente, da demanda e fiscalização junto aos órgãos públicos.<sup>108</sup> Essa participação plena da sociedade ocorre quando há uma relação aberta entre governo e cidadãos, permitindo que estes participem ativamente das tomadas de decisão, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas implementadas.

Tem-se, nesse contexto, que a participação social é um parâmetro essencial da governança pública que busca engajar os cidadãos no processo decisório e na formulação de políticas públicas, envolvendo a inclusão ativa da sociedade civil, organizações não governamentais, grupos de interesse e demais partes interessadas nos assuntos de interesse público.

As políticas públicas são respostas do Estado às pressões sociais que buscam resolver necessidades coletivas. Um governo comprometido em atender as expectativas dos cidadãos

---

<sup>106</sup> FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 32, n. 01, 2020.

<sup>107</sup> SOUZA, Sílvia Regina; MACIEL-LIMA, Sandra; LUPI, André Lipp Pinto Basto. Aplicabilidade do *Compliance* na Administração Pública em Face ao Momento Político Atual Brasileiro. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DIREITO EMPRESARIAL E CIDADANIA, 1., 11-14 abr. 2018, Curitiba: **Anais [...]**. Curitiba-PR: CONIBADEC, 2018, p. 12.

<sup>108</sup> RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: Uma Nova Perspectiva de Gestão Aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, Viçosa-MG, v. 3, n. 5, 2017.

deve realizar e implementar políticas públicas com base em relações eficazes e confiáveis entre cidadãos e instituições.<sup>109</sup> Nesse sentido, as políticas públicas devem ser desenvolvidas com princípios de inclusão e participação, considerando que aqueles que conhecem suas necessidades e problemas são fundamentais para a identificação e participação na definição das soluções adequadas.

A participação pode ser entendida como uma atividade exercida pelos cidadãos que promove o compartilhamento de poder com os agentes públicos que os governam. Essa prática está intrinsecamente ligada à discussão e à tomada de decisão em relação aos interesses da comunidade.<sup>110</sup>

A governança pública torna-se significativa quando se traduz em um avanço democrático. Nessa perspectiva, Offe ressalta que a efetividade da governança está intrinsecamente vinculada ao contexto político e institucional da democracia, tendo a participação social como impulsionadora desse processo.<sup>111</sup>

A participação social aliada aos mecanismos deliberativos desempenha um papel fundamental ao ampliar e legitimar o processo de governança. Isso promove uma percepção de maior equidade no processo decisório dentro dos regimes democráticos. O aprimoramento da democracia envolve o estabelecimento de um sistema participativo, que busca garantir que as decisões abarquem os interesses inclusivos da sociedade, em detrimento do predomínio de grandes grupos. A participação, ao expandir a abrangência da democracia, fortalece a ideia de justiça para os cidadãos.<sup>112</sup>

O Tribunal de Contas da União também reconhece a importância da participação enquanto princípio da governança pública, juntamente com a equidade. No contexto da governança, a participação social refere-se ao envolvimento dos usuários, da sociedade e demais partes interessadas na tomada de decisões que afetam os problemas públicos.<sup>113</sup> Essa participação ativa é crucial para o estabelecimento de estratégias que considerem as necessidades de todas as partes interessadas.

---

<sup>109</sup> ALMEIDA-SANTOS, Paul Sergio; DANI, Andreia Carpes; DAL MAGRO, Cristian Bau; MATIAS-PEREIRA, José; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 2018.

<sup>110</sup> ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

<sup>111</sup> OFFE, Claus. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, 2009.

<sup>112</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, 2011.

<sup>113</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020, p. 239.

A participação social está intrinsecamente relacionada ao controle social. Esse tipo de controle é cada vez mais essencial como complemento ao controle institucional exercido pelos órgãos governamentais, que visam fiscalizar os recursos públicos. A participação cidadã na gestão pública, ao fiscalizar e monitorar ativamente a aplicação adequada dos recursos públicos, pode prevenir a corrupção, fortalecer a cidadania e contribuir para uma gestão pública mais eficiente. A baixa participação social é apontada como uma das principais causas da demora na efetivação do acesso à informação, uma vez que é necessário alinhar as práticas informacionais do Estado com as da sociedade.<sup>114</sup>

### e) Coordenação

Atualmente, as organizações públicas enfrentam ambientes cada vez mais complexos, pois são responsáveis pela execução de políticas públicas voltadas para a resolução de problemas sociais igualmente complexos. Essas questões exigem a articulação entre diversos atores, incluindo instituições governamentais de diferentes níveis federativos, empresas privadas e sociedade civil organizada, entre outros. Por exemplo, as políticas sociais elaboradas no âmbito do Poder Executivo federal são implementadas por atores municipais, enquanto a política de recursos hídricos requer uma ampla articulação entre conselhos, comitês, organizações estaduais e federais. Da mesma forma, a política educacional depende do alinhamento entre diferentes entidades federativas.

Nesse cenário, as decisões tomadas por uma organização podem impactar positiva ou negativamente as atividades de outras instituições. A coordenação positiva ocorre quando são tomadas decisões que levam em conta todas as organizações afetadas, evitando conflitos, buscando soluções e evitando lacunas e sobreposições.<sup>115</sup> Portanto, o alinhamento entre os diversos atores envolvidos na implementação e aqueles afetados pelos resultados é fundamental para aumentar o compartilhamento, a harmonização e a disponibilidade de informações, preservando a independência desses atores.

Nesse sentido, o núcleo de governo tem ganhado relevância, especialmente diante da prevalência de *wicked problems*<sup>116</sup>, ou problemas de difícil resolução, que exigem ações

---

<sup>114</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, v. 58, n. 282, 2013.

<sup>115</sup> PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, mar. 2018.

<sup>116</sup> Muitos problemas sociais, urbanos, econômicos, modernos, contrariamente, são de definição menos precisa (ou polêmica), e possíveis soluções são objetos de controvérsias e ambiguidades. Tais problemas são complexos – ou *wicked*, conforme Rittel e Webber – e dependem relativamente mais de juízos de valor e considerações políticas do que do escrutínio científico (RITTEL, Horst Wilhelm Johannes; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 1, 1973).

distintas e podem se transformar ao longo do tempo. Através dessa instância, são priorizadas e coordenadas temáticas específicas, visando enfrentar os complexos arranjos político-institucionais, como multipartidarismo, federalismo, participação social e heterogeneidade nas organizações governamentais. Para Cavalcante, Gomide e Barbosa<sup>117</sup>, os mecanismos de coordenação são essenciais para a capacidade do Estado de lidar com a complexidade dos atores e processos no processo de formulação de políticas. Dessa forma, é por meio da coordenação que a fragmentação e a complexidade presentes no setor público brasileiro podem ser superadas, resultando em avanços no sistema de governança pública.

### 1.3 Mecanismos e Práticas de Governança Pública

Como visto nos tópicos anteriores, os parâmetros da governança pública são diretrizes fundamentais que norteiam e orientam toda a atuação e estrutura da administração pública. Eles são os pilares éticos e normativos que fundamentam a tomada de decisões e a conduta dos gestores e servidores públicos.

A implementação desses parâmetros, todavia, depende dos mecanismos e práticas da governança, que representam as ações concretas adotadas pelas instituições para atender aos requisitos estabelecidos pelos parâmetros de governança.

O Tribunal de Contas da União estabelece três mecanismos que, assim como as práticas deles decorrentes, devem estar presentes na administração pública para garantia de boa governança – liderança, estratégia e controle.

#### a) Liderança

A liderança desempenha um papel essencial e abrange um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, que são exercidas nos principais cargos das organizações com o objetivo de garantir a implementação de uma boa governança. Essa boa governança requer a presença de condições mínimas, tais como pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas, que ocupem os principais cargos nas organizações e liderem os processos de trabalho.<sup>118</sup> A atuação dos líderes é fundamental para estabelecer um

---

<sup>117</sup> CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Coordenação de Programas prioritários sob a perspectiva do Núcleo de Governo Federal (2007-2014). In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília-DF: IPEA, 2018.

<sup>118</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

ambiente propício à governança efetiva, promovendo a integridade, a ética e o compromisso com os objetivos coletivos.<sup>119</sup>

Membros da liderança devem possuir competências apropriadas para desempenhar seus papéis e responsabilidades de forma eficaz. Essas competências abrangem conhecimentos, habilidades e atitudes alinhadas com os objetivos e metas da instituição. Para o desenvolvimento dessas competências, torna-se necessário não apenas estabelecer critérios criteriosos de seleção para os cargos de liderança, mas também oferecer oportunidades de progresso ao longo do exercício de seus mandatos nas organizações. Programas de capacitação, treinamentos e mentorias podem ser implementados para aprimorar suas habilidades e conhecimentos, capacitando-os a enfrentar os desafios cotidianos. Além disso, avaliações regulares de desempenho devem ser incorporadas nas metas organizacionais para monitorar o progresso e identificar áreas que necessitam de aperfeiçoamento. Ao investir no desenvolvimento contínuo das competências dos líderes, as instituições fortalecem sua governança e aumentam a eficiência, garantindo uma liderança preparada para enfrentar os desafios do ambiente em que atuam.<sup>120</sup>

O compromisso dos mais altos níveis políticos e administrativos no setor público desempenha um papel crucial no desenvolvimento e na implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários para uma gestão eficaz e melhoria dos resultados entregues à sociedade. Os líderes têm a responsabilidade coletiva de estabelecer objetivos e atividades organizacionais alinhados com as expectativas das partes interessadas, bem como implementar estruturas e processos adequados para alcançar uma governança efetiva. Nesse contexto, a liderança é equiparada às instâncias internas de governança, que incluem os conselhos colegiados superiores e a alta administração da organização. É essencial que os líderes promovam uma cultura de ética e integridade nas ações institucionais dos gestores e colaboradores, garantindo uma atuação transparente e responsável no setor público.<sup>121</sup>

É fundamental mobilizar os conhecimentos, capacidades e atitudes dos líderes para alcançar a otimização dos resultados da organização. Nesse sentido, é recomendável que os altos membros administrativos possuam as competências necessárias para exercer suas posições com eficácia. Dessa forma, a responsabilidade final pelos resultados produzidos permanece sempre vinculada à alta administração, mesmo que ela tenha delegado autoridade

---

<sup>119</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*

a outras instâncias. As boas práticas de governança sugerem que os líderes devem estar plenamente capacitados para assumir o controle e a tomada de decisões estratégicas, assegurando a prestação de contas e a busca por resultados positivos para a organização e para a sociedade como um todo.<sup>122</sup>

Na 2ª edição do Referencial de Governança, a liderança, enquanto mecanismo da governança pública, consistia nas seguintes práticas: (i) estabelecimento do modelo de governança da organização; (ii) gerência do desempenho da alta administração; e (iii) zelo por princípios de ética e conduta.<sup>123</sup>

Com a atualização do Referencial de Governança, publicada no ano de 2020, houve alterações nas práticas de governança, resultados da evolução da literatura, de normas e da publicação de outros referenciais pelo Tribunal de Contas da União. Com isso, as práticas do mecanismo passaram ter a seguinte composição: (i) estabelecimento de um modelo de governança; (ii) promoção da integridade; e (iii) promoção da capacidade da liderança.<sup>124</sup>

## **b) Estratégia**

A estratégia, por sua vez, é o mecanismo associado ao conjunto de práticas que possibilitam aos líderes conduzir o processo de estabelecimento da estratégia essencial para uma gestão eficiente. As práticas referentes à estratégia englobam aspectos como a escuta atenta das demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; análise e previsão de cenários futuros; definição e alcance da estratégia; estabelecimento e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; além do alinhamento entre as estratégias e operações das diversas unidades de negócio e organizações envolvidas ou impactadas.<sup>125</sup>

É imprescindível estabelecer objetivos claros e estratégias de atuação para as organizações públicas, uma vez que seu propósito é produzir políticas públicas, bens e serviços que contribuam para o aumento do bem-estar social e das oportunidades dos cidadãos. A liderança, nesse contexto, deve realizar avaliações periódicas da adequação da estratégia, mensurando o desempenho organizacional em relação aos ambientes interno e

---

<sup>122</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Id.* **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

<sup>125</sup> BRASIL, *op. cit.*, 2014.

externo. Dessa forma, é incumbência da liderança promover a revisão da estratégia sempre que necessário.<sup>126</sup>

De acordo com o Tribunal de Contas da União, é de extrema importância que a formulação da estratégia esteja em sintonia e se comunique com as demais unidades organizacionais, de forma a transformar os objetivos estratégicos em indicadores e metas para as áreas responsáveis pela sua execução. O monitoramento e a avaliação da implementação da estratégia são essenciais para garantir que ela seja bem-sucedida, e essa responsabilidade cabe à liderança da organização.<sup>127</sup>

No Referencial Básico de Governança, versão 2.0, o mecanismo *estratégia* era composto por três práticas: (i) gestão dos riscos da organização; (ii) estabelecimento da estratégia da organização; e (iii) promoção da gestão estratégica.<sup>128</sup>

Já no Referencial Básico de Governança, versão 3.0, as práticas de governança pública relacionadas à estratégia assumiram a seguinte composição: (i) gerir riscos; (ii) estabelecer a estratégia; (iii) promover a gestão estratégica; (iv) monitorar o alcance dos resultados organizacionais; e (v) monitorar o desempenho das funções de gestão.<sup>129</sup>

### c) Controle

O mecanismo *controle*, por fim, é responsável por fornecer transparência e prestar contas tanto dos resultados alcançados quanto do uso adequado dos recursos. Nesse sentido, é conceituado como o conjunto de processos para selecionar, organizar e disponibilizar informações relevantes às partes interessadas. Prestar contas, nesse contexto, vai além da simples apresentação do desempenho econômico, abrangendo também a identificação de todos os fatores que orientam a ação gerencial e agregam valor à organização.

Esse mecanismo é composto por duas práticas essenciais: promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas; e garantia da efetiva atuação da auditoria interna.

O controle compreende a adoção de práticas de transparência e prestação de contas efetivas, possibilitando à sociedade verificar a correta utilização dos recursos públicos e o alcance das metas estabelecidas. As organizações do setor público, em resposta aos cidadãos

---

<sup>126</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Id.* **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

<sup>129</sup> BRASIL, *op. cit.*, 2020.

que confiaram na gestão dos recursos públicos para alcançar resultados, devem administrá-los de maneira ética, respeitando e cumprindo as diretrizes e normas estabelecidas. É por meio do controle que a sociedade pode verificar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, garantindo maior responsabilidade e transparência na administração pública.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

## 2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

Como visto no primeiro capítulo, a *governança pública* é um conceito de extrema relevância no contexto da administração pública contemporânea, especialmente no gerenciamento de processos, por se tratar do conjunto de princípios, diretrizes e práticas que buscam assegurar a eficiência, transparência, prestação de contas e responsabilidade no exercício das atividades governamentais.

Para compreender, contudo, como a observação dos princípios da governança no fluxo dos processos licitatórios se traduz na efetividade das licitações, especificamente no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – como pretende o presente trabalho –, é imprescindível explorar o conceito de *licitação*. O presente capítulo tem por objetivo, portanto, a análise do procedimento licitatório, bem como sua integração com a governança.

Para tanto, divide-se em duas partes distintas: (i) a primeira, que sintetiza os processos licitatórios e o arcabouço legal que os legitima; e (ii) a segunda, que aborda a relação intrínseca entre licitação e governança, analisando como os princípios da governança, tais como transparência, responsabilidade e participação, interagem com o processo licitatório, influenciando sua efetividade e contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Este capítulo desempenha, neste contexto, papel crucial na construção da base teórica necessária ao terceiro e último capítulo do presente trabalho, no qual mapearemos minuciosamente o procedimento licitatório do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, com o objetivo final de averiguar se os princípios da governança são aplicados em todo o fluxo da licitação no órgão.

### 2.1 Conceito de *Licitação* e Arcabouço Legal

A Constituição Federal determina – no artigo 37, inciso XXI, o qual trata dos princípios e normas gerais da Administração Pública – que os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação pública.<sup>131</sup> O artigo 175, da mesma forma, faz referência à

---

<sup>131</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

obrigatoriedade de licitar, imposta aos entes estatais.<sup>132</sup> Trata-se da primeira menção expressa ao dever de licitar da história constitucional brasileira.

Ao analisar o contexto histórico da institucionalização da disciplina de licitações e contratos públicos, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho esclareceu que

A constitucionalização do procedimento de escolha dos contratados do Estado buscou ser uma resposta à problemática que se verificava à época no País com a diversidade de leis sobre a matéria, uma vez que até então a competência legislativa sobre o tema não era disciplinada na Constituição Federal. Isso não impediu, no entanto, que fosse travada uma considerável polêmica sobre a possibilidade de que, à época, a União editasse normas gerais em matéria licitatória.<sup>133</sup>

Desse modo, e em regra, todas as vezes que a celebração de contratos com Administração Pública se fizer necessária, a contratação será realizada mediante prévia licitação. As exceções ficam a cargo das hipóteses de dispensa e inexigibilidade<sup>134</sup>, cujo aprofundamento não convém ao presente trabalho.

Conforme elucidou o jurista Marçal Justen Filho, “a licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta da contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”<sup>135</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, define licitação

[...] como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem as condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.<sup>136</sup>

De acordo com a autora, procedimento administrativo se refere à série de atos preparatórios realizados pela Administração Pública para alcançar um determinado objetivo final. No contexto das licitações, o procedimento administrativo é composto não somente por

<sup>132</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

<sup>133</sup> MELLO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A Licitação na Constituição de 1988**. Brasília-DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-dapolitica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 02 set. 2023.

<sup>134</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Salvador-BA: Juspodivm. 2020, p. 455.

<sup>135</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2011.

<sup>136</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed., rev. atual e ampl. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2018, p. 503.

ações dos agentes públicos, mas também por ações dos licitantes, todos contribuindo para formar a vontade contratual.<sup>137</sup>

Por meio do procedimento licitatório, é oferecida a todos os interessados que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório a possibilidade de apresentação de proposta. Quando a Administração Pública convida os interessados pela forma de convocação prevista na lei – seja por meio de edital ou carta convite –, vêm contidas, no ato convocatório, as condições básicas para participação na licitação, bem como as normas a serem observadas no contrato que se tem em vista celebrar. O atendimento à convocação implica, necessariamente, a aceitação dessas condições por parte dos interessados. Por este motivo, afirma-se, comumente, que o edital é a lei da licitação e, em consequência, a lei do contrato. Nem a Administração Pública pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação, respectivamente.

Ou seja, a essência do conceito de *licitação* reside na oportunidade, oferecida pelo Poder Público, aos interessados, de apresentar propostas, para que a mais conveniente enseje a celebração do contrato. Diferentemente do direito privado, no qual vigora o princípio da autonomia da vontade, no direito administrativo a licitação equivale a uma oferta dirigida a toda a coletividade de pessoas que preencham os requisitos legais e regulamentares estabelecidos pelo edital; dentre elas, algumas apresentarão suas propostas, o que equivalerá a uma aceitação das condições propostas pelo Poder Público. A Administração Pública, por sua vez, é responsável por escolher a proposta que melhor atenda o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório.

A Antiga Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), que disciplina<sup>138</sup> as licitações e contratos da Administração Pública, estabelece os objetivos da licitação<sup>139</sup>, permitindo a

---

<sup>137</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed., rev. atual e ampl. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2018, p. 503.

<sup>138</sup> Embora a Nova Lei de Licitações já esteja em vigor desde 01.04.2021, sua aplicação se tornaria obrigatória somente para os procedimentos iniciados em 01.04.2023. Contudo, com a edição, pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da Medida Provisória nº 1.167, a substituição definitiva da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021 foi adiada para 30.12.2023. Nesse período, a utilização da Nova Lei de Licitações é facultativa. Para Justen Filho, a solução adotada é intrigante, e dá a liberdade de a administração pública escolher que lei será aplicada, Lei nº 8.666/1993 ou Lei nº 14.133/2021. Segundo o autor, “tratou-se de uma solução técnica intrigante, que atribui à autoridade administrativa a competência para escolher o regime jurídico aplicável a futuras licitações e contratações” (JUSTEN FILHO, Marçal. Quando a lei 14.133/2021 adquirirá eficácia? **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, n. 170, abr. 2021, p. 1).

<sup>139</sup> “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

formulação mais clara do conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, cujos objetivos são (i) selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, (ii) fomentar o desenvolvimento nacional e (iii) garantir a isonomia entre os licitantes.

A Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), por sua vez, inovou significativamente o ordenamento jurídico ao impor, conforme disposto no artigo 11<sup>140</sup>, o desenvolvimento da governança nas contratações, sob a responsabilidade da alta administração, por meio da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, de forma a promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

### **2.1.1 Procedimento das licitações**

Todas as fases do procedimento das licitações estão previstas no art. 17 da Lei nº 14.133/2021<sup>141</sup>.

O processo inicia-se, naturalmente, com a etapa “preparatória” – comumente conhecida como a fase interna da licitação –, que ocorre antes da divulgação do edital. Nessa fase, a Administração Pública toma as medidas necessárias para planejar a licitação, definir o escopo, estimar o orçamento, elaborar o próprio edital, dentre outras ações.

Em seguida, o edital é publicado e disponibilizado ao público geral, convocando todos os interessados a participar da competição. Na fase “de divulgação do edital de licitação”, é possível que os interessados questionem o ato convocatório ou busquem esclarecimentos sobre os seus termos. Essa solicitação pode ser feita em até 03 (três) dias úteis, contados da “data de abertura do certame”<sup>142</sup>, ou seja, a partir do início da próxima etapa.

---

<sup>140</sup> “Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”

<sup>141</sup> “Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.”

<sup>142</sup> “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento deverá ser divulgada em sítio eletrônico oficial antes do início da etapa subsequente, estando limitada ao último dia útil anterior à abertura do certame.

A etapa seguinte é a de “apresentação de propostas e lances”, quando aplicável. Há, para essa fase, procedimento específico, conforme delineado no art. 55 da Lei nº 14.133/2021, cuja análise detalhada não convém ao presente trabalho. Destaca-se, no entanto, que essa etapa é o cerne da competição, na qual os indivíduos ou entidades interessados em contratar com a administração pública buscaram apresentar a proposta ou lance mais vantajoso para conquistar a licitação.

Ato contínuo, procede-se ao “julgamento” da proposta ou lance vencedor, o qual, baseado em critérios objetivos, tem o intuito de verificar se a proposta vencedora cumpre todos os requisitos estipulados no edital e se é exequível. Essa fase certifica que o objeto do contrato é viável e será efetivamente entregue.

Escolhida a proposta vencedora, inicia-se a “habilitação”, que consiste, em resumo, na verificação de que o licitante possui todas as qualificações legais, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas, econômicas e financeiras necessárias para firmar um contrato com a administração pública e comprovar sua capacidade de alcançar o objeto contratado. Essa fase garante que a administração pública estabeleça um contrato com licitante idôneo e comprovadamente apto para executar o objeto da licitação, o que reforça a segurança do contrato.

A principal diferença entre a fase de “julgamento da proposta” e a fase de “habilitação” é que, na primeira, analisa-se a conformidade da proposta de acordo com o tipo de licitação, enquanto, na segunda, são avaliadas as condições particulares da licitante.

A Lei nº 14.133/2021 introduziu mudança significativa ao estabelecer como regra geral o que, sob o regime estabelecido pela Lei nº 8.666/1993, era considerado uma “inversão de fases”, visto que a habilitação ocorria antes do julgamento das propostas<sup>143</sup>.

O processo invertido – em que o julgamento das propostas ocorre antes da habilitação – já estava em vigor no contexto do pregão e do regime diferenciado de contratações e demonstrou ser mais eficiente em termos de agilidade. Com a antecipação do julgamento das propostas, somente o licitante com a proposta mais vantajosa é submetido à fase de habilitação.

---

<sup>143</sup> RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças**. São Paulo-SP: Expressa, 2021.

A fase subsequente, “recursal”, está condicionada à apresentação de impugnação pelo licitante que, eventualmente, discorde da escolha da administração pública. A Nova Lei de Licitações instituiu uma fase recursal única, após o encerramento da habilitação, cuja matéria pode envolver qualquer etapa procedimental, aspecto ou ocorrência do procedimento licitatório.

Após o julgamento dos recursos, os autos são enviados à autoridade superior, que terá algumas opções à sua disposição, podendo escolher retornar o processo para a correção de vícios sanáveis, revogar a licitação caso haja perda do interesse público no certame, anular o processo em situações de vícios insanáveis e, se não houver pendências, proceder com a homologação para a consequente adjudicação do objeto e a assinatura do contrato.

### **2.1.2 Obrigatoriedade do controle externo**

Para garantir a transparência, a legalidade e a eficiência das despesas públicas, há órgãos encarregados de realizar a fiscalização e exercer o controle externo sobre. No caso das licitações, são os Tribunais de Contas que asseguram que os processos sejam conduzidos de acordo com a legislação e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada.

Predominou, no ambiente doutrinário brasileiro, a ideia de que o controle externo da administração pública necessitava ser fortalecido institucionalmente, conferindo-se as prerrogativas e os instrumentos necessários a uma fiscalização para além do aspecto formalista, que é, quase sempre, ineficaz.<sup>144</sup> Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 expandiu as atribuições e ampliou as possibilidades para exercer a atividade de controle dos Tribunais de Contas.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Acerca das críticas à atuação formalista e pouco efetiva dos Tribunais de Contas: FAGUNDES, Miguel Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial, dez. 2013, p. 100-101; NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2011, p. 92-95; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo-SP: Celso Bastos, 2002, p. 150; RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei nº 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília-DF, v. 11, n. 3, dez. 2021, p. 654-657.

<sup>145</sup> Observa-se, na Constituição de 1988, em comparação com os textos constitucionais anteriores, o crescimento e detalhamento das atribuições dos Tribunais de Contas, seja pelo *status* conferido aos seus membros e à própria estrutura organizacional da Corte, semelhante aos atribuídos ao Poder Judiciário, seja pela constitucionalização das prerrogativas dos membros do Ministério Público de Contas, que obrigatoriamente funcionam perante a Corte (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 727; ROSILHO, Andre Janjacomo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2016, p. 150, rodapé 291; GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 1992, p. 173; SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo-SP: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 208;

Seguindo essa tendência, a Lei nº 8.666/1993, cuja vigência findará no dia 29.12.2023, prevê que o controle das despesas relacionadas a contratos e outros instrumentos disciplinados pelo normativo é de responsabilidade do Tribunal de Contas competente.<sup>146</sup>

Nesse cenário, consolidou-se o entendimento pela obrigatoriedade de submissão dos procedimentos licitatórios ao controle externo, o que promove maior transparência e eficiência nas licitações e contribui para a melhoria na gestão dos recursos públicos e na confiança da sociedade nas ações do setor público.

A Nova Lei de Licitações trouxe diversas disposições relacionadas à atuação dos Tribunais de Contas no controle das licitações e contratações administrativas, alocando capítulo exclusivo para essa questão.<sup>147</sup> Percebe-se, em resumo, preocupação do legislador em delinear os limites dos órgãos de controle, assegurando um espaço decisório adequado à administração pública.<sup>148</sup>

É importante observar que o fortalecimento das instâncias internas não implica um possível enfraquecimento do controle externo. Pelo contrário, reforçou-se o papel do controle externo, com menção expressa à concessão de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas, conforme previsto no artigo 171.<sup>149</sup>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n. 223, jan./mar. 2001, p. 14; GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União**. São Paulo-SP: Thomson Reuters, 2019).

<sup>146</sup> “Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.”

<sup>147</sup> De plano, o aumento do número de enunciados dedicados a essa temática já indica o claro objetivo de conferir um tratamento mais minucioso, em comparação ao que dispõe a Lei nº 8.666/1993 (RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei nº 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília-DF, v. 11, n. 3, dez. 2021).

<sup>148</sup> Observamos na NLL o cuidado em assegurar que todos os órgãos de controle respeitem o espaço de decisão inerente ao exercício da função administrativa ao estabelecer que, na fiscalização dos atos relacionados ao cumprimento da nova lei, considerem, sempre, as razões apresentadas pelos órgãos e entidades, além dos resultados obtidos com a contratação, sendo vedado retirá-las dos autos (art. 170). Seguindo essa trilha de maior respeito ao espaço reservado pelo ordenamento jurídico às decisões administrativas, a NLL inovou ao estabelecer limites ao poder geral de cautela dos Tribunais de Contas. Embora haja alguma controvérsia na doutrina quanto à possibilidade e aos limites desse poder, o Supremo já reconheceu em diversas situações a possibilidade de os TCs emitirem provimentos cautelares. Nesse aspecto, a nova lei, ao delimitar os contornos dessa atribuição, reconhece a possibilidade do seu exercício, que, em nosso sentir, em nada destoa do rol de competências constitucionais atribuídas às Cortes de Contas, mas, apenas, viabiliza e assegura o resultado útil dos processos de contas. Mais adiante, a NLL impõe um dever de não surpresa aos órgãos de controle. Antes da deliberação, devem viabilizar a oportunidade de manifestação aos gestores, nos casos de possíveis impactos significativos nas rotinas de trabalho dos órgãos e entidades fiscalizados, para que possam apresentar subsídios sobre a relação entre custo e benefício das possíveis proposições, a serem avaliados previamente (art. 171, inc. I) (*ibid.*).

<sup>149</sup> “Art. 171. Na fiscalização de controle será observado o seguinte:

Fica clara, após a análise legislativa e doutrinária, a obrigatoriedade da submissão dos processos licitatórios ao controle externo incumbido aos Tribunais de Contas, o que confere maior confiança ao sistema de licitações e contratos administrativos.

## 2.2 Governança nos Processos Licitatórios

Como visto no capítulo anterior, governança é um conceito fundamental na gestão dos órgãos públicos, abrangendo o conjunto de práticas, políticas e estratégias que visam garantir que as autoridades públicas alcancem seus objetivos, atuem de maneira ética, eficiente e transparente e estejam em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

Cumprir destacar, neste contexto, a flexibilidade da governança, que pode ser aplicada em diferentes níveis e contextos organizacionais. De acordo com Lindineide Cardoso e Paulo Alves, a governança “tanto pode ser aplicada ao nível institucional, abarcando todos da organização e estabelecendo os mesmos objetivos estratégicos para todos os seus diversos setores, quanto aplicada a determinadas unidades intraorgânicas, haja vista a especificidade técnica, como é o caso das contratações públicas”<sup>150</sup>.

Logo, a observação de uma matriz de governança no fluxo das contratações públicas torna essencial à eficiência e à obtenção de resultados que supram efetivamente as necessidades da Administração Pública<sup>151</sup>, conforme mais bem demonstrado a seguir.

---

§ 1º Ao suspender cautelarmente o processo licitatório, o tribunal de contas deverá pronunciar-se definitivamente sobre o mérito da irregularidade que tenha dado causa à suspensão no prazo de 25 (vinte e cinco) dias úteis, contado da data do recebimento das informações a que se refere o § 2º deste artigo, prorrogável por igual período uma única vez, e definirá objetivamente: I - as causas da ordem de suspensão; II - o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência.

§ 2º Ao ser intimado da ordem de suspensão do processo licitatório, o órgão ou entidade deverá, no prazo de 10 (dez) dias úteis, admitida a prorrogação: I - informar as medidas adotadas para cumprimento da decisão; II - prestar todas as informações cabíveis; III - proceder à apuração de responsabilidade, se for o caso.

§ 3º A decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o § 1º deste artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

§ 4º O descumprimento do disposto no § 2º deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade e a obrigação de reparação do prejuízo causado ao erário.”

<sup>150</sup> CARDOSO, Lindineide Oliveira; ALVES, Paulo Ribeiro. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador-BA; Brasília-DF: Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021, p. 31.

<sup>151</sup> FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte-MG: Dialética, 2021.

### 2.2.1 *Integração entre governança pública e licitações*

A integração entre governança e licitação não decorre da simples associação de conceitos óbvios. Na verdade, trata-se de um esforço crescente por parte do Governo Federal para promoção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável.

Esse compromisso com a integração – que pode ser percebido, ainda que de forma incipiente, na Lei Federal nº 14.133/2021, que introduz importantes reformas nos procedimentos de licitação, incentivando a adoção de princípios de governança em todas as fases do processo – ficou evidente com a publicação da Portaria Secretaria de Gestão do Ministério da Economia nº 8.678, em 19 de julho de 2021. O normativo estabelece diretrizes expressas sobre a questão, fornecendo orientações específicas para a implementação da governança na gestão da contratação pública.

Com efeito, extrai-se da redação do dispositivo legal que a adoção de boas práticas de governança é essencial à consecução dos objetivos pelas contratações públicas. Confira-se:

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 4º A governança nas contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de que trata o art. 3º.

Ou seja – e como bem observou Tatiana Camarão<sup>152</sup> –, o instituto da governança é, atualmente, inerente ao procedimento licitatório, devendo o Poder Público instituir sua própria política de governança, que assegure a seleção de proposta mais vantajosa, o tratamento isonômico entre os licitantes e justa competição, a fim de evitar contratações com sobrepreço ou manifestamente inexequíveis e superfaturamento, incentivando a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, promovendo um ambiente íntegro e confiável, que assegure o alinhamento das contratações ao seu planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promova eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

---

<sup>152</sup> CAMARÃO, Tatiana. A nova Lei de Licitações: avanços ou mais do mesmo? **Observatório da Nova Lei de Licitações**, Brasília-DF, 20 mar. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 26 ago. 2023.

## 2.2.2 A relação entre os princípios da governança e a efetividade das licitações

Decorre, da integração entre governança e procedimentos licitatórios, intrínseca relação entre princípios da governança e efetividade das licitações. Compreender essa relação é fundamental para entender como a aplicação desses princípios pode impactar positivamente na gestão pública e na utilização dos recursos públicos.

Como visto no capítulo anterior, a *transparência* é um dos pilares da governança pública, sendo essencial, também, às licitações. Sob a denominação de *publicidade*, a transparência já havia adotado como princípio regente das licitações, conforme se extrai do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. A Lei Federal nº 14.133/2021, por sua vez, previu expressamente a observação da transparência nos procedimentos licitatórios:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A observação desse princípio da governança enriquece o processo licitatório com elementos de participação democrática, possibilitando a divulgação de informações de interesse coletivo relacionadas às aquisições públicas. Além de tornar as informações acessíveis ao público, a transparência também facilita a fiscalização da legalidade das ações tomadas pelos participantes do processo. Além disso, desempenha um papel essencial ao garantir que um amplo número de interessados tenha acesso ao certame, promovendo, assim, maior competição entre os participantes.<sup>153</sup>

Para tanto, deve ser observado o princípio da publicidade – requisito de eficácia e a moralidade dos atos administrativos –, que determina a publicação de diversos tipos de atos como resoluções, portarias, provimentos, vacâncias, por exemplo, e outros. No contexto das licitações, é obrigatória, por exemplo, a divulgação do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos. Para tanto, foi lançado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ferramenta destinada à divulgação, centralizada e obrigatória, dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021. O portal disponibiliza informações e documentos de editais de licitação e

---

<sup>153</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo-SP: Atlas, 2012.

respectivos anexos, avisos e atos autorizativos de contratação direta, atas de registro de preços e contratos, seus termos aditivos, ou instrumentos hábeis substitutos.<sup>154</sup>

É preciso pontuar, contudo, que, em alguns casos, as licitações públicas podem envolver questões sigilosas. Sua imposição, todavia, prescinde de fundamentação. Além disso, não se deve entender, por sigilo, que a informação nunca virá a público – o próprio art. 4º da Lei 12.527/2011 é expresso ao definir *informação sigilosa* como sendo aquela “submetida temporariamente à restrição de acesso público”<sup>155</sup>.

Outro princípio da governança pública cuja observação é imprescindível aos processos licitatórios é o da *integridade*, que como princípio, já demonstrado no capítulo anterior, busca assegurar que as políticas e as práticas adotadas estejam em consonância com os valores éticos e morais, visando promover uma atuação governamental transparente e responsável em benefício da sociedade como um todo.

Especificamente com relação ao processo licitatório, a integridade garante prerrogativas favoráveis à empresa que disputa certames públicos. A Lei nº 14.133/2021, por exemplo, estabelece vantagens para as empresas que melhor observam o princípio, dentre as quais destacamos a observação da empresa com ações de integridade mais bem estruturadas como critério de desempate.

Outro princípio da governança pública que deve ser aplicado aos procedimentos licitatórios é o da *participação social*. Nas licitações, a participação ativa dos licitantes é crucial. A governança incentiva a consulta e o diálogo com os *stakeholders* relevantes antes, durante e após o processo licitatório, o que pode levar a melhores resultados. Quando os princípios de governança são aplicados, os licitantes têm a oportunidade de contribuir com sugestões e críticas construtivas, aumentando a probabilidade de que as licitações atendam às necessidades reais da Administração Pública.

Contudo, as licitações, enquanto fase preparatória do processo de contratação pública, nem sempre são precedidas do necessário controle social, especialmente porque a lei determina, tão somente, a realização de análise jurídica do instrumento convocatório por parte do corpo jurídico do próprio órgão ou entidade licitante. Nos procedimentos licitatórios

---

<sup>154</sup> BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Governo Federal lança Portal Nacional de Contratações Públicas**. Brasília-DF, 09 ago. 2021, atualizado em 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/governo-federal-lanca-portal-nacional-de-contratacoes-publicas>. Acesso em: 22 jul. 2023.

<sup>155</sup> “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:  
III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; [...]”

menos vultosos, a interferência do administrado não é condição necessária à finalização do processo licitatório, ocorrendo apenas quando apurada a existência de vícios no processo.<sup>156</sup>

De todo modo, em que pese a participação social nos procedimentos licitatórios não decorra de expressa previsão legal, a Lei nº 8.666/93 não inibe a participação dos licitantes em todas as fases da licitação.

Fica claro, nesse contexto, que a aplicação dos princípios da governança pública nos processos licitatórios não apenas promove uma gestão mais ética e responsável, mas também contribui para a efetividade e eficiência do procedimento, resultando em melhores resultados para a Administração Pública e para a sociedade como um todo. A relação entre governança e licitações é essencial para alcançar uma gestão pública mais transparente, responsável e orientada para resultados.

Os princípios mencionados acima – transparência, prestação de contas e participação social – desempenham um papel fundamental no âmbito dos processos licitatórios, representando, portanto, a matriz de governança cuja aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul será analisada no presente trabalho.

### ***2.2.3 Construção da matriz de governança para análise do fluxo das licitações***

Diante do exposto nos capítulos anteriores, torna-se evidente que a transparência, a integridade e a participação social constituem parâmetros sólidos e pertinentes para a avaliação da governança pública do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Esses critérios não são apenas indicadores de um gerenciamento público ético e eficaz, mas refletem, também, os valores essenciais que devem nortear qualquer instituição que administre recursos públicos e se submeta ao controle social. Por essas razões, foram criteriosamente escolhidos para compor a matriz de análise deste trabalho, fornecendo modelo adequado para investigação da adequação das práticas do órgão de controle às expectativas de uma administração responsável e alinhada aos princípios da boa governança.

Para facilitar a compreensão, apresenta-se o seguinte quadro-resumo:

---

<sup>156</sup> CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; SOUSA, Guilherme Carvalho. **A participação popular na licitação pública como instrumento de controle social:** a licitação pública como meio de concretização de políticas públicas. In: CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI, 2., 2013, São Paulo-SP. Pós-graduação e extensão universitária. Florianópolis-SC: Editora FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0d924f0e6b3fd0d9>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<b>MATRIZ DE GOVERNANÇA</b>	
<b>Princípio escolhido</b>	<b>Breve síntese</b>
Transparência	O princípio da transparência na governança pública refere-se à obrigação de o Estado garantir a clareza de suas ações, processos e decisões perante os cidadãos. Isso implica em disponibilizar informações relevantes de maneira acessível e compreensível, permitindo que o público tenha conhecimento e possa avaliar a condução da administração pública.
Integridade	O princípio da integridade consiste em uma estrutura que coordena ações para assegurar que os agentes cumpram os princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização.
Participação social	A participação social é um princípio de governança pública que enfatiza o envolvimento dos cidadãos e de diferentes setores da sociedade no processo de decisão política e na gestão pública. Isso inclui uma variedade de mecanismos, como consultas públicas, audiências públicas, conselhos gestores, orçamento participativo, e outras formas de diálogo entre o governo e a sociedade civil.

### **3 GOVERNANÇA PÚBLICA E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

A governança pública é, como visto, um tema de grande relevância no contexto atual da administração pública brasileira, visto que a sociedade busca cada vez mais uma gestão transparente, eficiente e responsável dos recursos públicos. Da mesma forma, os processos licitatórios representam uma etapa crucial para a utilização correta dos recursos e a promoção da concorrência justa entre empresas interessadas em contratar com o poder público.

Compreendidas as questões acima – em função do estudo pormenorizado dos princípios fundamentais da governança e dos procedimentos licitatórios, desenvolvido nos capítulos anteriores –, há subsídio teórico para a análise do uso dos parâmetros da governança pública no processo decisório nos procedimentos licitatórios pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

O envolvimento dos Tribunais de Contas dos Estados nos processos licitatórios é essencial para assegurar a transparência e a legalidade dos gastos públicos, coibindo práticas de corrupção e desperdício de recursos.

Para garantir a melhor atuação desses órgãos de controle nesse sentido, é imprescindível que se observem parâmetros claros e bem definidos, embasados nos princípios da governança pública. Estabelecer tais parâmetros promove uma fiscalização mais estratégica e direcionada, permitindo que os Tribunais de Contas dos Estados atuem de forma efetiva na prevenção de irregularidades, no combate à corrupção e no aprimoramento dos procedimentos licitatórios. A governança pública oferece uma base sólida para essa atuação, enfatizando a importância da transparência, da prestação de contas, da gestão de riscos, da ética e da busca por resultados.

Diante desse cenário, é relevante compreender como os Tribunais de Contas dos Estados – especificamente o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), eleito como um recorte metodológico, dada a abrangência e complexidade do tema – têm aplicado parâmetros de governança pública em seus processos de fiscalização de licitações. A investigação desses parâmetros, bem como sua efetividade na promoção da transparência, da eficiência e do combate à corrupção nos procedimentos licitatórios, pode contribuir significativamente para o aprimoramento da gestão pública e a garantia do uso responsável dos recursos do Estado

Nesse contexto, o presente capítulo, baseado nas premissas acima e na compreensão de que o aprimoramento das políticas públicas nesse sentido é essencial para o

desenvolvimento econômico e social do país, se destina à análise, por meio de estudo crítico de caso concreto, da efetividade e da transparência das práticas licitatórias no âmbito deste órgão público.

### 3.1 Breve apresentação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

A criação dos Tribunais de Contas dos Estados decorreu da necessidade de um órgão centralizado e especializado, capaz de realizar auditoria rigorosa e uniforme das contas públicas de cada um dos estados. Como esclarece Jordana Morais Azevedo:

Em que pese a existência de outros mecanismos de controle na estrutura de cada Poder (controle interno, controle hierárquico, controle supervisonal, controle finalístico e autocontrole), imprescindível é a presença de um controle externo, que deve ser exercido por uma instituição autônoma e independente com o objetivo de fiscalizar a atividade financeira do Estado, ou seja, fiscalizar a forma como os recursos da coletividade são geridos.<sup>157</sup>

Para Chiavenato, o controle consiste na “função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem sucedidos”<sup>158</sup>.

A Constituição Federal adotou o sistema de controle externo, que consiste no conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos<sup>159</sup>, o que é viabilizado pelas Cortes de Contas. O texto constitucional prevê expressamente:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Ou seja, os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos autônomos e independentes, que auxiliam e fiscalizam os três poderes, sem subordinação a nenhum deles. Especificamente quanto ao controle externo, a doutrina entende que a utilização do termo *auxílio* pelo legislador não pode dar margem à defesa de uma relação hierárquica entre os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo. Como esclarece Odete Medauar, “a Constituição

<sup>157</sup> AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, v. 16, n. 184, jun. 2016.

<sup>158</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2006, p. 447.

<sup>159</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2012, p. 30.

Federal, em artigo algum, utiliza a expressão órgão ‘auxiliar’; dispõe que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas”<sup>160</sup>.

O tratamento dispensado pela Constituição Federal ao tema permite concluir que as Cortes de Contas dos Estados, em virtude de sua função fiscalizadora, constituem órgãos atípicos, que não se enquadram nas rígidas linhas da tripartição dos poderes, sendo responsáveis pela fiscalização dos valores, bens e recursos de cada um dos Estados.<sup>161</sup>

No âmbito do Mato Grosso do Sul, essas funções são desempenhadas, evidentemente, pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul.

Em 1980,

[...] o Governador Marcelo Miranda Soares nomeou os sete conselheiros para o então recém criado Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS). O ato foi publicado no Diário Oficial nº 305 no Boletim de Pessoal do Executivo Estadual, nomeando como primeiros conselheiros do TCE/MS: Paulo Roberto Capiberibe Saldanha, Horácio Cersózimo de Souza, Nelson Benedito Netto, Edyl Pereira Ferraz, Carlos Ronald Albaneze, Hélio Peluffo e Alcídio Pimentel. O Ato de Posse da primeira investidura do quadro de conselheiros deu-se na Assembleia Legislativa, por determinação do art. 62, das Disposições Gerais e Transitórias da Lei de Complementar nº 01/79.<sup>162</sup>

Surgiu, então, o órgão público brasileiro responsável pela fiscalização das contas públicas no Estado do Mato Grosso do Sul.

De acordo com a Resolução TCE-MS nº 115/2019, que dispõe sobre a organização funcional, a estrutura básica e as competências dos órgãos e unidades organizacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul são os seguintes:

O Tribunal de Contas do Estado é responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos e pela verificação do uso do dinheiro do contribuinte, por parte dos administradores públicos dos órgãos e das entidades dos Poderes do Estado de Mato Grosso do Sul e dos Municípios sob sua jurisdição.

Suas competências estão definidas na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, que assim dispõe:

Art. 77. O controle externo a cargo da Assembléia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:  
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, através de parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

<sup>160</sup> MEDAUAR, Odete. **O controle da Administração Pública**. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 1993, p. 140.

<sup>161</sup> AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, v. 16, n. 184, jun. 2016.

<sup>162</sup> MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **História do TCE MS**. Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/institucional#historia>. Acesso em: 12 out. 2023.

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como a da concessão de aposentadoria, reforma e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório;

IV - realizar por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e de entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas das empresas de cujo capital o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do estatuto próprio;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado através de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a municípios ou outras entidades;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou suas comissões, sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;

IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Nos últimos anos, houve esforço do órgão de controle em auxiliar na promoção de governança e transparência na Administração Pública, destacando-se a publicação da Resolução TCE-MS nº 71/2018. O normativo aprovou o Relatório do Modelo de Governança, estabelecendo diretrizes claras e práticas de governança pública.

### **3.2 Mapeamento do Processo Licitatório no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul**

O controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, nos procedimentos licitatórios, inicia-se com o acompanhamento dos editais licitatórios elaborados pelos órgãos sujeitos à sua jurisdição, conforme autorizado pela Lei Federal nº 8.666/1993<sup>163</sup> e pela Lei Federal nº 14.133/2021<sup>164</sup>. Com efeito, o Regimento Interno (Resolução TC/MS nº 98/2018) prevê que:

---

<sup>163</sup> “Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados

Art. 150. O Tribunal de Contas acompanhará, para os fins previstos no art. 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e art. 169 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, os editais licitatórios elaborados pelos órgãos sujeitos à sua jurisdição.

§ 1º O encaminhamento dos documentos necessários ao controle prévio dos editais respeitará o rol e os limites previstos em ato normativo próprio.

§ 2º O envio de que trata esta seção não obsta o regular processamento do certame pela administração, exceto se outras medidas ou providências forem determinadas pelo Tribunal.

Trata-se do controle prévio das licitações.<sup>165</sup> Nesse sentido, Márcio dos Santos Barros:

O exame dos editais pelo Tribunal de Contas tem sido objeto de inúmeros questionamentos. Alguns entendem que, por se tratar de fiscalização a priori, não deveria ser realizada, pois que o Tribunal de Contas realizaria, apenas, fiscalização a posteriori – quando as despesas já ocorreram – ou, no máximo, de maneira concomitante, nos casos das inspeções ou auditorias. Não concordamos com tal assertiva. Estabelecido o interesse da Administração de contratar terceiros, cabe às Cortes de Contas averiguar a legalidade de tal pretensão, sua legitimidade e economicidade, no fiel cumprimento de suas competências constitucionais, podendo, para tanto, no caso daqueles editais que entenda solicitar, como diz a lei, proceder ao seu exame.<sup>166</sup>

Naturalmente, não deve o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul intervir na escolha do objeto licitado – ato eminentemente discricionário da Administração

da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.”

<sup>164</sup> “Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

<sup>165</sup> “Aos Tribunais de Contas não somente foi atribuída a tradicional tarefa de controlar as despesas decorrentes dos contratos firmados pelo Poder Público, mas também a de intervir diretamente no próprio curso da licitação. Essa possibilidade passou a existir na medida em que se autorizou a estes órgãos solicitar para exame o edital de licitações e impor a órgãos ou a entidades da Administração Pública a obrigação de adotar medidas corretivas em caso de supostas falhas. Assim, no limite, deu-se aos Tribunais de Contas o poder de interromper o curso de licitações. É interessante notar que a ampliação das competências dos Tribunais de Contas, os quais passaram a ter a possibilidade de interferir em procedimentos licitatórios, contribuiu para mitigar ainda mais o revés sofrido por esses órgãos na Constituição de 1967, que lhes impôs, como regra, o controle externo e a posteriori (lembre-se que antes da Constituição de 1967 os Tribunais de Contas exerciam, como regra, o controle externo a priori e conferindo-lhes, assim, função quase administrativa)” (ROSILHO, André Janjacom. **Licitação no Brasil**. São Paulo-SP: Malheiros, 2013, p. 127).

<sup>166</sup> BARROS, Márcio dos Santos. **Comentários sobre licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte-MG: NDJ, 2005, p. 542.

Pública<sup>167</sup> –, mas verificar, além da qualidade e da propensão para atingimento da finalidade pública, se o objeto está correto e suficientemente descrito, o custo inerente, os benefícios públicos que trará, sem, contudo, impor alterações ao objeto em si.<sup>168</sup>

Nessa fase, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul atua, também, no controle da escolha da correta modalidade de licitação a ser adotada no caso concreto, cabendo ao órgão, no exercício do controle de legalidade dos atos administrativos, rechaçar editais de licitação com a modalidade incorreta de licitação para o tipo do objeto licitado.<sup>169</sup> O controle prévio acerca da adequação da modalidade do procedimento licitatório é importante pois, como apontou Marçal Justen Filho,

Se ignorar a necessidade de adequar o procedimento ao tipo de licitação, a Administração provocará confusões, disputas e controvérsias. Surgirá o subjetivismo. A Comissão e os licitantes divergirão sobre o encaminhamento da licitação. Não haverá certeza sobre a sequência de atos a ser adotada. Se isso ocorrer, a melhor solução será anular, mesmo de ofício, a licitação e iniciar outra, regida por ato convocatório que adote o procedimento adequado.<sup>170</sup>

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul exerce o controle prévio das exigências de ordem jurídica presentes no edital de licitação, fiscalizando, por exemplo, o cumprimento dos requisitos formais como prazo e forma de divulgação dos instrumentos convocatórios.

---

<sup>167</sup> “De acordo com o supracitado acórdão, nos termos da jurisprudência do Tribunal, a escolha dos estabelecimentos e os requisitos definidos em edital voltados à rede credenciada devem buscar compatibilizar o caráter competitivo do certame com a satisfação das necessidades da entidade, visando garantir o conforto e a liberdade de escolha dos funcionários da instituição para aquisição de gêneros alimentícios, o que se insere no campo da discricionariedade do gestor” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório nº 004.281/2014-4. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário de Justiça**, Brasília-DF, 16 jul. 2014).

<sup>168</sup> “Mas, ao mesmo tempo, é imposição constitucional que o controle externo seja exercido sob o prisma da legitimidade. Esse vetor não se encontra positivado na Constituição por mero capricho do constituinte; ao contrário, existe uma missão fundamental a ser cumprida, qual seja, a verificação da compatibilidade entre a atuação administrativa e a vontade presente na sociedade. Essa imposição não pode ser negligenciada pelos Tribunais de Contas, que devem investigar se a opção do administrador efetivamente corresponde aos anseios do grupo social a ser atingido pela política pública. Essa tarefa, por óbvio, não é fácil; é, inversamente, um desafio que se coloca à atuação dos Tribunais de Contas, que devem ser prudentes na apreciação da legitimidade de contratos administrativos – afinal, seus membros não foram eleitos para definir ou executar políticas públicas –, mas que não podem, absolutamente, ignorar a missão constitucional que lhes foi conferida” (WILLEMANN, Marianna Montebello. O Controle de Licitações e Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 64, 2009).

<sup>169</sup> “Denúncia. Pregão eletrônico com vistas à formação de registro de preços para manutenção de instalações. Adoção de modalidade indevida de licitação e da opção pelo registro de preço para contratação de obras. Determinação para anular a licitação” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório nº 014.844/2014-1. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 09 dez. 2014).

<sup>170</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo-SP: Atlas, 2012, p. 711.

Não há previsão legal específica acerca do procedimento que deve ser adotado para a análise prévia dos editais de licitação, cabendo aos órgãos colegiados de cada Tribunal de Contas, quando da edição de seus Regimentos Internos, decidir a sistemática adotada.

No Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, o edital e seus anexos são encaminhados, primeiramente, à divisão de fiscalização competente, que deve emitir manifestação técnica sobre a questão:

Art. 151. Recebido o expediente, o documento será disponibilizado à divisão de fiscalização competente, que procederá ao exame do edital e seus anexos, em até dois dias antes da data de abertura da licitação, para fins de análise prioritária, se constatadas irregularidades.

Parágrafo Único. Se a divisão de fiscalização verificar a existência de possíveis irregularidades capazes de obstarem a continuidade do certame, emitirá manifestação fundamentada, contendo, de forma clara e precisa, o risco de dano e prejuízo ao erário.

Após a análise do edital e seus anexos pela divisão de fiscalização, se irregularidades são identificadas, o Conselheiro Relator pode aplicar medidas cautelares, inclusive decisões liminares, determinando o encaminhamento do processo ao Setor de Protocolo para autuação de um processo de Controle Prévio. O responsável é imediatamente intimado para cumprir as decisões, geralmente dentro de um prazo de cinco dias. Decorrido esse prazo, o processo retorna ao Gabinete do Relator para revisão.<sup>171</sup>

Além disso, o Conselheiro Relator tem autoridade de encaminhar o processo à divisão de fiscalização para avaliação adicional das informações fornecidas pelo jurisdicionado. Em paralelo, o processo também pode ser enviado ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.<sup>172</sup> Com base nas manifestações da divisão de fiscalização e do Ministério

---

<sup>171</sup> “Art. 152. Ao receber a manifestação técnica na forma do parágrafo único do art. 151, o Conselheiro Relator poderá:

I - aplicar medida cautelar, inclusive liminarmente, determinando o encaminhamento do documento ao Setor de Protocolo para autuação de processo de Controle Prévio e posterior intimação do jurisdicionado para cumprimento da decisão, no prazo de cinco dias;

II - determinar o arquivamento dos documentos, se julgar desnecessárias medidas ou providências de urgência.

§ 1º No caso do inciso I deste artigo, os autos serão encaminhados ao Cartório para imediata intimação do responsável.

§ 2º Decorrido o prazo concedido para o cumprimento da medida cautelar, o Cartório remeterá o processo ao Gabinete do Relator, nos termos do art. 149.”

<sup>172</sup> “Art. 153. No uso de suas atribuições, o Conselheiro Relator:

I - poderá encaminhar o processo previamente à divisão de fiscalização competente para que se manifeste, no prazo de cinco dias, sobre as informações lançadas pelo jurisdicionado, conforme o caso;

II - remeterá a matéria ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer no prazo de cinco dias, em qualquer caso.”

Público de Contas, o Conselheiro Relator encerra a instrução processual e emite uma decisão final.<sup>173</sup>

Nessas decisões, o Conselheiro Relator pode declarar as irregularidades identificadas no ato e ordenar ao responsável que tome medidas corretivas ou, em casos extremos, anule a licitação.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul não se encerra com a autorização da contratação. Há, também, o controle concomitante<sup>174</sup>, que ocorre simultaneamente à execução do contrato ou do ato. Durante essa fase, monitoram-se as atividades e transações em tempo real para garantir que estejam em conformidade com as leis, regulamentos e procedimentos estabelecidos<sup>175</sup>, nos termos do art. 121 do Regimento Interno:

Art. 121. O controle externo dos atos de contratação pública e de execução do objeto do contrato será exercido, pelo Tribunal, nos âmbitos das seguintes fases:

III - terceira fase, serão realizados o exame e o julgamento da matéria relativa à regularidade dos atos de execução do objeto do contrato, especialmente quanto:

- a) ao cumprimento dos prazos e condições pactuados no instrumento contratual, observado, quanto ao termo aditivo e a outras eventuais alterações das cláusulas contratuais, o disposto no § 4º;
- b) à certificação da regularidade do recebimento parcial ou total do bem móvel ou imóvel, da obra ou do serviço, especialmente quanto aos seus aspectos de conformidade, qualidade e quantidade;
- c) aos dispêndios financeiros realizados e à despesa pendente de liquidação;

---

<sup>173</sup> “Art. 154. De posse dos autos advindos do Ministério Público de Contas, o Conselheiro Relator encerrará a instrução processual ao tempo em que proferirá decisão final, sem prejuízo de outras medidas de monitoramento tendentes ao cumprimento de eventuais determinações.”

<sup>174</sup> “Já a fiscalização concomitante, também denominada de sucessiva, é aquela que ocorre *pari passu* ou de forma simultânea com o desenvolvimento das etapas de execução do ato, isto é, designa o controle que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, como, por exemplo, a fiscalização de um contrato em andamento” (DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, v. 9, n. 1, 2014, p. 292. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>. Acesso em: 09 out. 2023).

<sup>175</sup> “As atribuições consubstanciadas nos incisos IV, IX e X do art. 71 da Constituição republicana autorizam a fiscalização dos contratos administrativos de forma concomitante ou sucessiva. Isso porque conferem ao tribunal de contas competência para realizar inspeções e auditorias (inciso IV), ações de fiscalização que podem ser realizadas a qualquer momento, tudo dependerá do escopo da ação de fiscalização levada a efeito pelo órgão de controle externo. E, ainda, para assinar prazo, visando à adoção de providências necessárias ao cumprimento da lei, quando verificar ilegalidade (inciso IX), e ainda para sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado (inciso X)” (*ibid.*, p. 295. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>. Acesso em: 09 out. 2023).

Por fim, há o controle subsequente<sup>176</sup>, que ocorre após a conclusão do contrato ou do ato. Nesse estágio, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul revisa retroativamente as transações para verificar se foram realizadas de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis. Se irregularidades forem encontradas, medidas corretivas podem ser aplicadas, e os responsáveis podem ser responsabilizados.<sup>177</sup>

Para facilitar a compreensão, apresenta-se, a seguir, representação gráfica do fluxo do processo licitatório no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul:



<sup>176</sup> “Fiscalização ou controle subsequente, ainda conhecido e designado como corretivo ou a posteriori, também como deixam transparecer as nomenclaturas utilizadas para designá-lo, é aquele que se efetiva após a conclusão de ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia” (DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, v. 9, n. 1, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>. Acesso em: 09 out. 2023).

<sup>177</sup> “Art. 156. A ausência de manifestação do Tribunal sobre o edital de licitação não impede o exame posterior do respectivo procedimento licitatório, nem constitui pressuposto de sua legalidade ou conformidade com a lei.”

O controle externo das licitações pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul é exercido, em todas as fases, de forma pública – uma exigência das disposições da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009). Esses dispositivos conferem à sociedade o direito de acompanhar e compreender o processo licitatório em sua totalidade.

A Lei da Transparência impõe a publicação em tempo real das informações relativas à execução orçamentária e financeira, abrangendo todas as etapas dos processos licitatórios. A Lei de Acesso à Informação, por outro lado, complementa esse quadro, permitindo que qualquer indivíduo requirite detalhes sobre as licitações, sem a necessidade de apresentar razões para tal. Isso significa que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul deve assegurar a disponibilização de informações pertinentes aos processos licitatórios, desde a fase de planejamento até a de execução contratual, possibilitando que o cidadão atue como um agente de controle social efetivo.

Para além das disposições gerais fixadas no Regimento Interno do Tribunal, o controle externo das licitações também deve observar um conjunto de regras e condutas específicas de governança, estabelecidas em resoluções e práticas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Estas diretrizes detalham procedimentos, normas éticas e métodos de controle, que serão mais bem aprofundadas no tópico seguinte.

### **3.3 Aplicação da Matriz de Governança no Fluxo do Processo Licitatório no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul**

Compreendido o fluxo do processo decisório dos procedimentos licitatórios dos jurisdicionados, que é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, é possível analisar a conformidade do controle externo das licitações com a matriz de governança desenvolvida no capítulo anterior, composta por transparência, prestação de contas e participação social.

#### **a) Transparência**

Como visto, em decorrência da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, as informações pertinentes aos processos licitatórios devem ser disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul.

Em atenção à exigência legislativa, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul disponibiliza, por meio do sistema “TCE Digital”, todas as informações – desde que

não protegidas por sigilo legal – acerca dos editais e resultados, inclusive as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul em sede de controle concentrado.

A Corte de Contas conta, ainda, com o “Portal de Transparência da Jurisprudência”, no qual é possível, ao cidadão, consultar as decisões, atos dos jurisdicionados, súmulas, pareceres e demais publicações do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul.

Neste contexto, todos os atos praticados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul são disponibilizados aos cidadãos, o que evidencia a observância da transparência pelo órgão.

Mais do que isso, percebe-se uma postura ativa do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul nesse sentido. Há grande preocupação com a atualização e com a organização das informações e documentos divulgados. Em levantamento realizado pela Diretoria de Gestão de Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, apurou-se que o Portal de Normas e Jurisprudência possui mais 219 mil documentos.<sup>178</sup>

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul recomenda que as decisões proferidas, inclusive no âmbito dos procedimentos licitatórios, sejam claras e objetivas (Instrução Normativa nº 25, de 1º de agosto de 2022), o que possibilita que o cidadão comum compreenda os processos e as decisões tomadas.

A Resolução nº 99/2019, além disso, que tem como

[...] finalidade estabelecer mecanismos de integração e interação dos seus membros na gestão das funções administrativas e de apoio institucional, mediante a participação no planejamento e no gerenciamento de processos de trabalho, instrumentos e ferramentas de gestão, fluxo de informações e comportamento das pessoas envolvidas, direta ou indiretamente.

Ao dispor sobre o Sistema de Governança Interna do Tribunal de Contas, estabelece que:

Art. 2º. O SGI-TCE/MS será regido pelos seguintes princípios:  
III – transparência – disponibilizar informações que sejam do interesse geral e não apenas aquelas impostas por disposições legais, não se restringir a divulgar elementos sobre o desempenho financeiro e orçamentário, mas contemplar os demais fatores que norteiam a ação institucional, garantindo que o acesso à informação seja claro, objetivo e irrestrito, contemplando todos os fatores inerentes à gestão; [...].

---

<sup>178</sup> MUNHOZ, Roberto Manvailer. Portal de Normas e Jurisprudência tem mais de 200 mil documentos para consulta. **Tribunal de Contas** - Corregedoria-Geral, Campo Grande-MS, 18 jul. 2019. Disponível em: <http://tce.ms.gov.br/corregedoria/noticias/detalhes/5469/portal-de-normas-e-jurisprudencia-tem-mais-de-200-mil-documentos-para-consulta>. Acesso em: 24 ago. 2023.

É evidente a proatividade do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul na aplicação da transparência aos seus procedimentos, ao determinar a disponibilização de “informações que sejam do interesse geral e não apenas aquelas impostas por disposições legais”.

Especificamente com relação ao controle externo exercido nos procedimentos licitatórios, verifica-se que as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – em sede de controle prévio, concomitante e subsequente – podem ser disponibilizadas aos cidadãos, mediante requerimento de acesso formal no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão.<sup>179</sup>

Entendemos, deste modo, que, apesar de haver a disponibilização das informações relacionadas à atuação do órgão no controle externo das licitações, a aplicação do princípio da transparência, pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul, não é tão eficiente como se propõe, por estar condicionada à solicitação do jurisdicionado. A exigência de requerimento formal para acessar informações pode, além de dificultar a consulta dos dados, obscurecer a visibilidade dos procedimentos e decisões.

## **b) Integridade**

A integridade – que, como visto nos capítulos anteriores, é entendida como a observação de princípios éticos e normas legais pela Administração Pública – é pilar fundamental na garantia da confiabilidade e da legalidade dos procedimentos. Especificamente no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – qual seja a fiscalização da licitação, em todas as suas fases –, percebe-se que a observação da integridade dos processos licitatórios é uma prática comum, como se observa do Regimento Interno do Tribunal.

Para além da legislação analisada no tópico anterior, que determina quais requisitos devem ser observados na fiscalização das licitações, há estruturas específicas desenvolvidas para garantir que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul verifique a efetiva aplicação do princípio da governança pública em todas as fases dos procedimentos licitatórios, desde o planejamento até a execução e revisão dos contratos públicos (controle prévio, concomitante e subsequente). Destaca-se, por exemplo, a realização de auditoria por órgão específico da Corte de Contas, após a conclusão do contrato ou do ato, na qual são

---

<sup>179</sup> MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão**. Campo Grande-MS, 2023. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/ouvidoria/sic/#/>. Acesso em: 24 set. 2023.

revisadas, retroativamente, as transações para verificar se foram realizadas de acordo com as normas e os regulamentos aplicáveis.

Há, além disso, deve haver investimento no treinamento dos funcionários, o que assegura a compreensão e a atuação de acordo com as leis, normas, regulamentos e padrões de governança pública que se espera da fiscalização dos processos licitatórios. A Lei nº 3.906/2010 e a Resolução TCE/MS nº 15/2015, por exemplo, regulamentam a Escola Superior de Controle Externo, integrante da estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e responsável pela capacitação dos funcionários. O treinamento assegura que os funcionários não apenas compreendam as leis e regulamentos pertinentes, mas também materializem o princípio da integridade nas operações praticadas.

Além das estruturas internas, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul estabelece parcerias para fortalecer a integridade nos processos efetuados pelo órgão, inclusive o controle externo dos procedimentos licitatórios. Cita-se, a título de exemplo, a adesão ao Programa de Integridade Municipal<sup>180</sup>, iniciativa que promove práticas éticas e *compliance* em nível local. Essas parcerias configuram controle preventivo, pois, ao orientar adequadamente os demais órgãos públicos sul mato-grossenses, assegura-se que os editais das licitações por elas elaborados – e posteriormente fiscalizadas pela Corte de Contas – observem todas as normas legais e princípios éticos.

A aplicação do princípio da integridade nos processos licitatórios analisados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul tem um impacto significativo na eficiência e na legalidade dos procedimentos, garantindo que sejam conduzidos de maneira justa e competitiva, prevenindo a corrupção e assegurando que os contratos sejam atribuídos com base no mérito. Ou seja, além de aumentar a confiança da população na administração pública, a devida observação do princípio da integridade também assegura a alocação eficaz de recursos públicos.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do princípio da integridade pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul no fluxo de análise dos processos licitatórios é um

---

<sup>180</sup> O Programa de Integridade Municipal (PIM), conforme descrito na página do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, é uma iniciativa voltada para a promoção de práticas de boa governança nos municípios. Esse programa tem como objetivo principal estender políticas de prevenção e detecção de fraudes e de redução de riscos de desvios de conduta para as gestões municipais. Essa iniciativa é um desdobramento do Programa MS de Integridade (PMSI), implementado na administração estadual desde 2021 (MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **Programa de Integridade Municipal terá evento no TCE-MS para celebração de parceria com a Rede de Controle Interno**. Campo Grande-MS, 14 maio 2023. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7075/programa-de-integridade-municipal-tera-evento-no-tce-ms-para-celebracao-de-parceria-com-a-rede-de-controle-interno>. Acesso em: 09 set. 2023).

exemplo de como a governança pública pode ser aprimorada por meio de estruturas robustas e parcerias estratégicas.

### **c) Participação social**

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trouxe uma série de inovações ao processo de contratações públicas no Brasil, alinhando práticas governamentais com ferramentas de gestão comumente encontradas no setor privado. Um dos avanços mais significativos é a implementação da audiência pública como mecanismo de participação social, conforme estabelecido pelo artigo 21 da lei mencionada. Esta disposição legal fortalece o diálogo entre a administração e a sociedade, assegurando um espaço onde os interessados podem contribuir ativamente com sugestões em relação aos procedimentos licitatórios.

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul tem sido um precursor na aplicação de medidas que fomentam a participação social nas licitações públicas. Com a promulgação do Decreto nº 15.524/20, o órgão se adiantou na promoção de práticas inclusivas, estabelecendo a possibilidade de realizar audiências públicas com os potenciais contratados da Administração Pública, para coleta de contribuições, prospecção e análise de alternativas passíveis de solucionar entraves. Essa iniciativa não apenas antecipou as diretrizes da Nova Lei de Licitações, como também evidenciou o compromisso contínuo do tribunal com as práticas de boa governança pública.

Por meio das audiências públicas, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul possibilita que contribuições significativas sejam coletadas, ampliando a análise de alternativas viáveis e identificando possíveis soluções para obstáculos que possam surgir no processo licitatório. Este processo colaborativo não apenas melhora a qualidade das decisões tomadas, mas também eleva o nível de confiança da sociedade em relação aos métodos de aquisição estatais, pois proporciona um panorama mais detalhado e justificado das ações governamentais.

Trata-se de controle prévio. A postura do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul possibilita que os órgãos públicos instrua adequadamente os processos licitatórios, que posteriormente serão objeto de fiscalização pela Corte de Contas.

Contudo, em que pese a conduta adequada em sede de controle prévio, percebe-se que, ao analisar efetivamente os processos licitatórios, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul não oferta qualquer mecanismo de participação popular.

A participação popular é, como visto anteriormente, um elemento fundamental da governança pública, essencial para promover a transparência e a responsabilização, além de fortalecer a confiança pública nos procedimentos governamentais. A ausência de canais para a participação popular no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, no âmbito do controle externo das licitações, pode limitar a percepção de abertura e acessibilidade do órgão, assim como reduzir as oportunidades para que os cidadãos contribuam com o procedimento e fiscalizem os processos licitatórios.

#### **d) Conclusão**

Diante das evidências apresentadas e das práticas observadas, é possível afirmar que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul adere – ao fiscalizar as licitações públicas cuja competência detém – aos principais princípios da governança pública. O órgão não apenas aplica suas normativas com o zelo necessário para assegurar a integridade na aplicação dos recursos públicos, mas também o faz com uma transparência e precisão que reforçam a confiança dos cidadãos na administração pública. Essa conduta é indicativa de que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul está alinhado com os preceitos da boa governança, evidenciando o compromisso contínuo com a promoção da utilização adequada dos recursos públicos e garantindo a transparência e a eficiência nos processos licitatórios que estão sob sua análise e supervisão.

Com efeito, a aplicação dos princípios de transparência, integridade e participação social pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul reflete uma prática de governança pública que está alinhada com as expectativas de uma administração moderna e responsiva.

Contudo, embora o atual estado das práticas seja promissor e esteja alinhado com a matriz de governança proposta pelo presente trabalho, reconhece-se a necessidade de aprimoramento, especialmente em relação à integridade e à participação social. A aplicação desses princípios é essencial para assegurar a eficiência da fiscalização dos processos de licitação.

Para alcançar um modelo de governança verdadeiramente abrangente e eficaz, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul deve buscar não apenas a conformidade com as normas existentes, mas também a adoção de práticas que reforcem esses aspectos fundamentais.

No que se refere à integridade, é necessário que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul continue desenvolvendo e implementando políticas que promovam uma cultura ética robusta. Isso inclui não apenas o cumprimento rigoroso das normas legais, mas também a capacitação contínua dos funcionários e a implementação de medidas proativas para prevenir conflitos de interesse e corrupção. O fortalecimento da integridade institucional é um passo crucial para garantir que as decisões tomadas pelo órgão se baseiem no mérito e no interesse público.

A participação social, por sua vez, exige que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul desenvolva mecanismos para envolver as partes interessadas. É necessário ampliar as oportunidades para que a sociedade civil participe ativamente no monitoramento e na fiscalização dos processos licitatórios, o que pode ser alcançado por meio de audiências públicas, consultas *online* e outros canais que permitam maior transparência e diálogo aberto entre o órgão e os jurisdicionados.

Ao fortalecer a integridade e ampliar a participação social, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul não estará cumprindo, tão somente, com os princípios de governança pública, mas estará promovendo maior confiança e legitimidade em suas ações. Os esforços de aprimoramento são fundamentais para assegurar que o controle externo das licitações seja realizado de maneira mais efetiva, justa e alinhada com as expectativas da sociedade.

## CONCLUSÃO

Ao finalizar este trabalho, emerge uma compreensão clara e fundamentada sobre a aplicação dos parâmetros de governança pública no âmbito dos processos licitatórios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. A motivação inicial – compreender como os Tribunais de Contas incorporam esses princípios para promover transparência, integridade e participação social nos procedimentos licitatórios – foi plenamente atendida.

A governança pública, entendida como um conjunto de práticas que direciona o exercício do poder na administração dos recursos sociais e econômicos, demonstrou-se, após análise pormenorizada, essencial para a eficiência, responsabilidade e legitimidade da gestão pública. No contexto dos processos licitatórios, a governança pública assume um papel crucial, promovendo uma gestão transparente e responsável dos recursos públicos.

A Administração Pública, como foco central do direito administrativo, demanda a observância de princípios fundamentais para assegurar sua atuação em consonância com os interesses da sociedade. Nesse sentido, os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, desempenham um papel fundamental na fiscalização dos procedimentos licitatórios, contribuindo para evitar abusos, corrupção e assegurar o adequado uso dos recursos.

A investigação sobre a atuação específica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, recorte metodológico do presente trabalho, permitiu um aprofundamento na análise da aplicação dos parâmetros de governança pública na fiscalização dos procedimentos licitatórios no estado. A matriz de governança proposta para este fim – composta pelos pilares de transparência, integridade e participação social – foi aplicada como ferramenta analítica, revelando a aderência da Corte de Contas a esses princípios.

Concluída a pesquisa, fica evidente que o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – apesar da possibilidade de incrementação das práticas de governança pública, especialmente com relação ao objeto estudado – incorpora os princípios de governança pública em suas atividades de fiscalização dos processos licitatórios. A atuação vigilante, transparente e participativa do órgão contribui significativamente para a construção de uma gestão pública responsável, eficiente e alinhada aos interesses coletivos.

No panorama nacional, a relevância dos Tribunais de Contas dos Estados é inegável, e o estudo do caso específico do Contas, após Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul serve como um exemplo positivo de como os órgãos de controle externo podem desempenhar um papel transformador na gestão pública. A contribuição desses órgãos vai

além da fiscalização; eles são agentes essenciais na construção de uma administração pública ética, transparente e alinhada aos princípios democráticos.

Desse modo, reafirma-se a importância da governança pública como um guia essencial para as práticas administrativas, garantindo que os princípios constitucionais sejam não apenas respeitados, mas internalizados em cada decisão e ação dos órgãos de controle externo. A transparência, a integridade e a participação social, quando efetivamente aplicadas, tornam-se os pilares de uma gestão pública que verdadeiramente atende aos interesses da sociedade e promove o bem comum.

## REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

ALMEIDA-SANTOS, Paul Sergio; DANI, Andreia Carpes; DAL MAGRO, Cristian Bau; MATIAS-PEREIRA, José; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Efeitos da Qualidade da Governança Pública no Sentimento de Confiança da População em Países da América Latina. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 2018.

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. Introduction. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob. **Handbook on theories of governance**. Cheltenham-UK: Edward Elgar Publishing, 2016.

APPLEBY, Paul. **Policy and administration**. Tuscaloosa-AL: University of Alabama Press, 1949.

ASADUZZAMAN, Mohammed; VIRTANEN, Petri. Governance theories and models. **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/308911311>. Acesso em: 03 jun. 2023.

AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo – FA**, v. 16, n. 184, jun. 2016.

BARROS, Márcio dos Santos. **Comentários sobre licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte-MG: NDJ, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo-SP: Celso Bastos, 2002.

BENEDICTO, Samuel de Carvalho; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; ABBUD, Emerson Luiz. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28, 13-16 out. 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro-RJ: Enegep, 2008.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, jun. 2011.

BEVIR, Mark. **Governance: a very short introduction**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2012.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 2011. 124 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2011.

BOX, Richard. Running government like a business: implications for public administration theory and practice. **American Review of Public Administration**, v. 29, n. 1, 1999.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, 07 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 14, 11 maio 2016.

BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Governo Federal lança Portal Nacional de Contratações Públicas**. Brasília-DF, 09 ago. 2021, atualizado em 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/governo-federal-lanca-portal-nacional-de-contratacoes-publicas>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília-DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório nº 004.281/2014-4. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário de Justiça**, Brasília-DF, 16 jul. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório nº 014.844/2014-1. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 09 dez. 2014.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; SOUSA, Guilherme Carvalho. **A participação popular na licitação pública como instrumento de controle social: a licitação pública como meio de concretização de políticas públicas**. In: CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI, 2., 2013, São Paulo-SP. Pós-graduação e extensão universitária. Florianópolis-SC: Editora FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0d924f0e6b3fd0d9>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CAMARÃO, Tatiana. **A nova Lei de Licitações: avanços ou mais do mesmo? Observatório da Nova Lei de Licitações**, Brasília-DF, 20 mar. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CARDOSO, Lindineide Oliveira; ALVES, Paulo Ribeiro. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador-BA; Brasília-DF: Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Salvador-BA: Juspodivm. 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Coordenação de Programas prioritários sob a perspectiva do Núcleo de Governo Federal (2007-2014). In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília-DF: IPEA, 2018.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2006.

CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon; MCLAUGHLIN, Eugene. Reinventing the welfare state. In: CLARK, John; GEWIRTZ, Sharon; MCLAUGHLIN, Eugene (Ed.). **New managerialism, new welfare state?** London-UK: The Open University, 2000.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo-SP: Atlas, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo-SP: Atlas, 1999.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, 1995.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, v. 9, n. 1, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>. Acesso em: 09 out. 2023.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial, dez. 2013.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização das políticas de compliance na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 32, n. 01, 2020.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 3, 1996.

FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas contratações públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte-MG: Dialética, 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 84, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, jan.-fev. 2018.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As garantias do processo no Tribunal de Contas da União**. São Paulo-SP: Thomson Reuters, 2019.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 1992.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, v. 3, n. 2, 2008.

HEWITT DE ALCÂNTARA, Cynthia. Uses and abuses of the concept of governance. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, 1998.

HOLAHAN, Robert; LUBELL, Mark. Collective action theory. In: ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (Ed.). **Handbook on theories of governance**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

HOOD, Christopher. A new public management for all Seasons. **Public Administration**, v. 69, 1991.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro-RJ: Objetiva, 2001.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. São Paulo-SP, 2023. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 23 jul. 2023.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo-SP: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Quando a lei 14.133/2021 adquirirá eficácia? **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, n. 170, abr. 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito: introdução à problemática científica do direito**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2. ed. rev. da tradução. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2002.

KETTL, Donald F. The job of government: interweaving public functions and private hands. **Public Administration Review**, v. 75, n. 2, 2015.

KICKERT, Walter J. M.; HAKVOORT, Jan L. M. Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d'Horizon. In: Oscar Van HEFLIN, Walter J. M. KICKERT and Jacques J. A. THOMASSEN (Ed.). **Governance in Modern Society: Effects, Change, and Formation of Government Institutions**. Dordrecht-Netherlands: Kluwer, 2000.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, Jan. 2000.

LASSWELL, Harold; LERNER, Daniel. **The policy science**. Redwood City-CA: Stanford University Press, 1951.

MARINI, Franck (Ed.). **Toward a new public administration: the minnowbrook perspective**. Scranton-PA: Chandler Publishing Company, 1971.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, v. 2, n. 1, jan./mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, v. 58, n. 282, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **História do TCE MS**. Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/institucional#historia>. Acesso em: 12 out. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **Programa de Integridade Municipal terá evento no TCE-MS para celebração de parceria com a Rede de Controle Interno**. Campo Grande-MS, 14 maio 2023. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7075/programa-de-integridade-municipal-tera-evento-no-tce-ms-para-celebracao-de-parceria-com-a-rede-de-controle-interno>. Acesso em: 09 set. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão**. Campo Grande-MS, 2023. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/ouvidoria/sic/#!/>. Acesso em: 24 set. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. **O controle da Administração Pública**. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. **A Licitação na Constituição de 1988**. Brasília-DF: Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-dapolitica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988>. Acesso em: 02 set. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo-SP: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, n. 223, jan./mar. 2001.

MORSTEIN MARX, Fritz (Ed.). **Elements of public administration**. New York-NY, Prentice-Hall, 1946.

MUNHOZ, Roberto Manvailier. Portal de Normas e Jurisprudência tem mais de 200 mil documentos para consulta. **Tribunal de Contas - Corregedoria-Geral, Campo Grande-MS**, 18 jul. 2019. Disponível em: <http://tce.ms.gov.br/corregedoria/noticias/detalhes/5469/portal-de-normas-e-jurisprudencia-tem-mais-de-200-mil-documentos-para-consulta>. Acesso em: 24 ago. 2023.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte-MG: Fórum, 2011.

OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. **Public management developments: Survey**. Paris-France: OCDE, 1993.

OFFE, Claus. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, v. 16, n. 4, 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). **Nova LINDB**. Consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2020.

OSTROM, Elionor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. New York-NY: Cambridge University Press, 1990.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. 11. reimpr. Rio de Janeiro-RJ: FGV, 2005.

PETERS, B. Guy. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, David. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, mar. 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31. ed., rev. atual e ampl. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, 2009.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2011.

RGB. Rede Governança Brasil. **Código de boas práticas em governança pública**. Salvador-BA; Brasília, DF: Mente Aberta; Rede Governança Brasil, 02 dez. 2021.

RHODES, Roderick. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, Sept. 1996.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: Uma Nova Perspectiva de Gestão Aplicada à Administração Pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, Viçosa-MG, v. 3, n. 5, 2017.

RIBEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Nerosky. **O controle externo de políticas públicas realizado pelo TCU: estudo de casos**. 2017. 130 p. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, 2017.

RITTEL, Horst Wilhelm Johannes; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 1, 1973.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei nº 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília-DF, v. 11, n. 3, dez. 2021.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças**. São Paulo-SP: Expressa, 2021.

ROSILHO, Andre Janjacom. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2016.

ROSILHO, André Janjacom. **Licitação no Brasil**. São Paulo-SP: Malheiros, 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIMAS, Manuela Santos. **Ética Pública: o diálogo entre os princípios da administração pública e as políticas de compliance na gestão pública**. 2018. 38p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos-SP, 2018.

SIMON, Herbert. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. New York-NY: The Macmillan Co, 1947.

SOUZA, Silvia Regina; MACIEL-LIMA, Sandra; LUPI, André Lipp Pinto Basto. Aplicabilidade do *Compliance* na Administração Pública em Face ao Momento Político Atual Brasileiro. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE DIREITO EMPRESARIAL E CIDADANIA, 1., 11-14 abr. 2018, Curitiba: **Anais** [...]. Curitiba-PR: CONIBADEC, 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo-SP: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SULEIMAN, Ezra. **Dismantling democratic states**. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2003.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, out./dez. 2019.

TIMMERS, Hans. Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how? In: FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9. The Hague-Netherlands, 2000.

TRICKER, Bob. Editorial: Corporate Governance - the subject whose time has come. **Corporate Governance**, v. 8, n. 4, 01 out. 2000.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília-DF: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 03 jun. 2023.

WALDO, Dwight. **The administrative state**: a study of the political theory of American administration. New York-NY: The Ronald Press Co, 1948.

WB. World Bank. **Governance and development**. Washington-DC: World Bank, 1992.

WB. World Bank. **Governance**: the World Bank experience. Washington-DC: The World Bank, 1994.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). **Max Weber**. São Paulo-SP: Ática, 1989. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

WILLEMANN, Marianna Montebello. O Controle de Licitações e Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 64, 2009.

WILLIAMSON, Oliver. **The economic institutions of capitalism**. New York-NY: Free Press, 1985.

WILLOUGHBY, William. **Principles of public administration**. Baltimore-MD: Johns Hopkins Press, 1927.

YANG, Kaifeng. From administration to management. In: GUY, Mary; RUBIN, Marilyn. **Public administration evolving**: from foundations to the future. London-UK: Routledge, 2015.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA, 17., 20-25 nov. 2016, Salvador. **Anais** [...]. Salvador-BA: ENANCIB, 2016.