

## ORGANISMOS MULTILATERAIS E ENTIDADES FISCALIZADORAS NO PROCESSO DE EMPRESARIZAÇÃO DO ESTADO: A GOVERNANÇA DAS AQUISIÇÕES

### MULTILATERAL ORGANIZATIONS AND AUDIT INSTITUTIONS IN THE STATE'S ENTERPRISATION PROCESS: GOVERNANCE OF PUBLIC PROCUREMENT

Juliana Passos Silveira<sup>1</sup>  
<https://orcid.org/0000-0003-4855-6430>  
Marcio Silva Rodrigues<sup>2</sup>  
<http://orcid.org/0000-0002-8810-7077>

Submetido: 04/03/2021 / Aceito: 24/08/2021 / Publicado: 17/09/2021.

#### Resumo:

O artigo analisa a empresarização do Estado e o papel exercido por organismos multilaterais internacionais e entidades fiscalizadoras superiores na indução deste processo, através da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) junto a área de aquisições públicas, visando o estabelecimento de uma governança que traduz os princípios da governança corporativa ao setor público. Foram utilizadas perspectivas teóricas sobre o conceito de governança pública e os processos de empresarização do mundo contemporâneo e a generalização da “forma empresa” na sociedade. Realizou-se análise documental através de documentos e estudos oficiais, cartilhas, manuais, legislação e normativos infralegais que consolidaram a governança das aquisições no âmbito da administração pública federal, demonstrando a ideia de empresa como paradigma de gestão para a área de aquisições públicas, analisando-se as seguintes dimensões: a ideia de empresa como paradigma para a gestão pública e a lógica empresarial estabelecida no conceito de governança pública.

**Palavras-chave:** Processo de empresarização. Controle externo. Governança pública. Governança das aquisições.

#### Abstract:

The article analyzes the enterprisation of the state and the role played by international multilateral organizations and supreme audit institutions in inducing this process, through the action of the Federal Audit Court (TCU) in the area of public acquisitions, aiming at establishing a governance that translates corporate governance principles into the public sector. Theoretical perspectives on the enterprisation process of the contemporary world and the generalization of the “company form” in

<sup>1</sup> Mestra em Administração Pública. Universidade Federal de Pelotas (UFPel) E-mail: [julianapassos@gmail.com](mailto:julianapassos@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Administração. Docente na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: [marciosilvarodrigues@gmail.com](mailto:marciosilvarodrigues@gmail.com)



society were used. Documentary analysis was carried out through official documents and studies, booklets, manuals, legislation and non-legal regulations that consolidated the governance of acquisitions within the scope of the federal public administration, which demonstrated the idea of a company as a management paradigm for the area of public acquisitions, analyzing the following dimensions: the idea of the company as a paradigm for public management and the business logic established in the concept of public governance.

**Keywords:** Enterprising process. External control. Public governance. Procurement governance.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho trata do processo de empresarização do Estado e do papel exercido por organismos multilaterais internacionais e entidades fiscalizadoras superiores, através da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) junto a área de aquisições públicas, para o estabelecimento de uma governança que traduz princípios da governança corporativa ao setor público. Para introduzir o tema, recorreremos ao conceito de empresa de Solè (2008) e Abraham (2006), que, respectivamente, definem empresa como uma organização típica da modernidade e uma instituição que consolida e impõe maneiras de agir e pensar na sociedade. Desta forma, práticas empresariais passam a orientar e dirigir diversos tipos de organização, mesmo que estas não estejam submetidas à lógica de mercado e aos princípios da concorrência, tornando-se consenso no mundo globalizado. Estados-nação passam a se focar no atendimento dos interesses de credores e investidores, em detrimento das necessidades de bem-estar da população, reduzindo-se a soberania estatal e condicionando as ações do Estado ao crivo de instituições privadas e agentes com interesses particulares.

É possível observar que processo de empresarização da administração pública brasileira impulsionou-se a partir da reforma gerencial iniciada em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que tinha por base o diagnóstico de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrático, apresentando como alternativa ao modelo denominado Administração Pública Gerencial, ou Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 1996). O Plano Diretor de Reforma do Estado buscava reduzir o tamanho do aparato estatal e aumentar a “governança”, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar suas políticas (BRASIL, 1995). A agenda de reformas gerenciais passa a avançar com o auxílio de estruturas do Estado responsáveis por sua fiscalização e auditoria, e a hegemonia da perspectiva gerencial sobre a avaliação de políticas públicas é relevante ao explicar este fenômeno, no qual órgãos de controle atuam na promoção da disseminação de práticas gerenciais, atendendo a demandas de organismos multilaterais internacionais que incutem a lógica de mercado na burocracia estatal (FARIA, 2005). Tal lógica, porém, nem sempre é a mais adequada ao alcance do interesse público, objetivo-fim da administração pública, que deve estar acima de interesses privados e econômicos.

Assim, com o intuito de discutir o papel de organismos multilaterais internacionais e entidades fiscalizadoras superiores na indução do processo de empresarização da administração pública, este artigo visa analisar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no fomento e na disseminação de princípios da governança corporativa junto a área das aquisições públicas.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

A justificativa da pesquisa se dá frente ao avanço do processo de empresarização na administração pública, levado a cabo através das reformas gerenciais e da forte atuação da dimensão controle no estabelecimento de uma governança inspirada em práticas empresariais, impulsionada por organismos multilaterais internacionais que representam interesses privados. Embora existam trabalhos relativos a governança corporativa aplicada ao setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010a) e o papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento desta governança (MELO, 2014), não foram encontrados estudos que analisem o tema sob a ótica da teoria da empresarização. Portanto, a relevância da pesquisa é demonstrada por ser um tema pouco explorado, tendo em vista que a atuação TCU no estabelecimento da governança das aquisições públicas é um processo recente e que permanece em contínuo desenvolvimento.

O artigo está estruturado por meio desta seção introdutória, na qual se apresenta o tema e o objetivo do estudo. Após, o referencial teórico aborda o governo empresarial e o Estado gerencial e a governança corporativa aplicada ao setor público. A seguir são descritos os procedimentos metodológicos empregados e posteriormente, a análise dos dados referente a atuação de organismos multilaterais internacionais no processo de empresarização do Estado, o controle externo como indutor da “boa governança” e a governança corporativa aplicada as aquisições públicas. Por fim, são efetuadas considerações, seguida das referências consultadas ao longo da pesquisa.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de subsidiar a discussão em torno do estabelecimento de uma governança pública inspirada em práticas empresariais, serão apresentadas, nas próximas páginas, algumas discussões que fundamentam as noções de governo empresarial, Estado gerencial e a governança corporativa aplicada ao setor público.

### O governo empresarial e o Estado gerencial

Dardot e Laval (2016) discorrem sobre o conceito de governo empresarial valendo-se das análises de Michel Foucault (2008) sobre Biopolítica: um conjunto de mecanismos e procedimentos que visam manter e ampliar as relações de dominação da população. Para os autores, o neoliberalismo predomina como um sistema normativo que orienta a prática dos governos, empresas e pessoas, produzindo uma nova forma de existência que impõe um Estado de competição generalizada, levando os indivíduos a se comportarem como empresas. Esta razão torna-se global, integrando todas as dimensões da existência humana, pois o neoliberalismo é antes de tudo uma racionalidade estruturadora de condutas. Através das análises de Foucault (2008), depreende-se a ideia de governo como atividade que rege a conduta dos homens, e que age em seu espaço de liberdade para que estes venham a se conformar por si mesmo à certas normas e a produzir seu próprio autogoverno. Assim, o neoliberalismo emprega táticas inéditas de poder sobre condutas e subjetividades. Com isto, a biopolítica foucaultiana encontra no neoliberalismo sua sistematização.

No neoliberalismo, para Dardot e Laval (2016), a concorrência é utilizada como instrumento para alcançar a melhoria do desempenho da administração pública, tomando o termo “governança” como palavra-chave. O conceito remete a uma homogeneidade de procedimentos e instrumentos de



avaliação e validação de políticas públicas, que define como partes interessadas credores e investidores externos que julgam a qualidade da ação pública, conformando-a a seus próprios interesses financeiros. Os Estados-nação são postos sob controle de instâncias supragovernamentais privadas que determinam suas políticas, reduzindo nações em unidades produtivas. Assim, o Estado passa a exercer o poder de forma indireta, incorporando códigos, normas e padrões privados, e passa a atender a lógica competitiva global, entregando às instituições privadas parte da tarefa de garantir o desenvolvimento socioeconômico do país. A governança, portanto, transforma o formato e o papel do Estado, que é visto como uma empresa a serviço de empresas, perdendo suas condições de definir políticas sociais sem a concordância de oligopólios (DARDOT; LAVAL, 2016).

Dentro deste contexto, surge o conceito do “Estado Gerencial”. No mundo globalizado, a concorrência exige que custos administrativos e sociais sejam reduzidos, a fim de se compatibilizarem com as exigências da competição na economia global. Prescreve-se que o Estado deve ser flexível, reativo, orientado pela lógica do mercado e pela satisfação do “consumidor”, passando este a operar como uma empresa, controlada e fiscalizada por seus credores e investidores, que julgam a conformidade e a qualidade da ação pública de acordo com seus interesses. O Estado é reestruturado através de privatizações e transforma-se de Estado produtor a Estado avaliador e regulador (DARDOT; LAVAL, 2016).

Para Caiden e Caiden (2001), as reformas gerenciais do Estado privilegiaram a contenção dos gastos públicos, a busca pela eficiência e produtividade, a ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, a maximização da transparência e da responsabilização dos gestores, colocando o “consumidor” dos bens e serviços públicos, supostamente, em primeiro plano. Esperava-se que tais reformas contribuíssem para a reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem seu leque de atribuições tradicionais, prevalecendo a valorização da provisão privada de bens e serviços.

Nesta conjuntura, Faria (2005) observa a prevalência de um viés gerencial no processo de avaliação de políticas públicas, ao priorizar aspectos técnicos e normativos, o que o coloca a serviço da reforma do Estado. O processo de avaliação passa a atuar como instrumento de gestão governamental, convertendo avaliadores em auditores que privilegiam a medição de resultados. Desta associação enfatizou-se a desresponsabilização do Estado e a privatização da provisão de bens e serviços sociais, atendendo a agenda neoliberal do governo empresarial. Wiesner Duran denomina o processo de avaliação de “proxy do mercado na administração pública” (1994, *apud* MORKATE, 2002) pois assim se esperava garantir a credibilidade do processo de reforma gerencial e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e redução do tamanho do Estado, fomentando a transparência na gestão pública e a satisfação de seus “clientes”.

Conforme Solè (2004), o processo de empresarialização do mundo estabelece a “forma empresa” como modelo universal de organização a ser seguido em todas as atividades humanas, considerando a empresa a forma mais eficaz de organização na modernidade, o que a torna um fenômeno natural, uma evidência não questionada, que expande suas práticas para as demais organizações que copiam suas linguagens e métodos. Solè (2008) utiliza a expressão “mundo-empresa”, pois este passa a ser organizado por e para a empresa, sendo uma dinâmica não somente econômica, mas social, cultural, cognitiva, política, em que práticas empresariais se inserem em



organizações que não se enquadram à lógica econômica e da concorrência, através de linguagem, ferramentas e métodos de trabalho. Abraham (2006, p. 323), inspirado nas ideias de Solé, avança na discussão, e compreende a empresa não só como uma organização, mas como uma instituição: “A empresa pode então ser definida não mais em princípio como um conjunto de relações, mas como um conjunto de maneiras de agir e de pensar, de hábitos coletivos, próprios a uma dada sociedade humana”.

Dentro desta perspectiva, a racionalidade neoliberal equipara o Estado a iniciativa privada, colocando a administração privada como modelo a ser seguido pela administração pública. Esta lógica gera distorções, ao comparar a execução de políticas públicas a execução de atividades empresariais, equiparando seus custos, eficiência, e seu público alvo a “clientes”. A administração pública passa a ser rotulada como ineficiente e dispendiosa, pela imposição de objetivos competitivos e inovadores, inatos das estruturas empresariais, ao Estado. Assim, a concorrência passa a ser utilizada como instrumento para melhorar o desempenho da ação pública (DARDOT; LAVAL, 2016), prevalecendo o paradigma fiscal frente o social.

### A governança corporativa aplicada ao setor público

A governança pública pode ser definida, amplamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (RHODES, 1996). O conceito de governança pública é originário da governança corporativa, que é definida pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2016) como:

O sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Segundo Lodi (2000, p 24): “a boa governança corporativa assegura aos sócios equidade, transparência, responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e obediência às leis do país (*compliance*)”. O autor esclarece o conceito de *compliance*, que significa “estar em conformidade” com as leis, legislação, normativos, regulamentos e determinações.

Carvalho (2002) define os princípios da governança corporativa como um conjunto de regras e valores que orientam a gestão, a fim de atender aos interesses dos *stakeholders*, sendo estes os pilares que norteiam a governança: a transparência (*disclosure*); a equidade (*fairness*); a *accountability* (dever de prestar contas); e a *compliance* (conformidade). Adequando os princípios da governança corporativa ao setor público, são considerados princípios da governança pública: a transparência (divulgação de informações); a *accountability* (prestação de contas); e a *compliance* (conformidade).

Já Matias-Pereira (2010a, p. 113) define a governança corporativa no setor público como a “administração das agências do setor público, por meio dos princípios da governança corporativa do setor privado”, e a relaciona a um sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos



— governantes, alta administração, gestores, cidadãos e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Para Slomski *et al* (2010), a governança no setor público compreende a maneira como uma organização é administrada, sua cultura, sua estrutura corporativa, suas políticas e estratégias, e a maneira como a organização lida com os diversos *stakeholders*, compreendendo a forma como as organizações públicas desempenham suas responsabilidades, através da transparência e da prudência na elaboração de políticas, na execução dos programas e nas suas decisões. A governança visa o inter-relacionamento entre a administração, controle e supervisão, relacionando objetivos políticos eficiente e eficazmente, comunicando publicamente e providenciando uma prestação de contas em benefício da sociedade.

Para Considine e Lewis (2003), a governança pública tradicional enfrenta fortes resistências de críticos e reformistas que advogam práticas de mercado e propagam que as agências públicas seriam demasiadamente grandes, rígidas, caras e padronizadas. O que se presenciaria na atualidade não é apenas uma evolução para melhores formas de organização, mas sim, um concurso cultural sobre como o serviço público e o interesse público devem ser entendidos, ao estimular-se a adoção do modelo de governança empresarial na esfera pública. Para Ronald Moe (1994, *apud* CONSIDINE; LEWIS, 2003), esta reinvenção da governança estatal é na verdade uma mistura inebriante de ideias muito diferentes sobre organização pública e privada, e quando esses episódios recentes de mudança são analisados, percebe-se uma série de modelos lutando pela vitória sobre a velha ordem burocrática.

Considine e Lewis (2003) elencam as principais características do que denomina de modelo de Governança Processual: cumprimento de regras e protocolos, alta confiança na supervisão, e expectativa de que tarefas e decisões serão bem elaboradas, inclusive por sistemas de tecnologia da informação utilizados na organização, o que captura a definição de Ronald Moe (1994, *apud* CONSIDINE; LEWIS, 2003) de um “governo de leis” e de “serviços administrativos de rotina, sob supervisão estrita e em conformidade com altos padrões”. Ele destaca que o declínio da popularidade do modelo processual de burocracia ocorre na década de 1970, embora à época as alternativas a este modelo ainda fossem incipientes e pouco definidas.

Desta forma, surgem modelos alternativos à governança tradicional, os quais Considine (2003) identifica e categoriza como: Governança Corporativa; Governança de Mercado; Governança em Rede e Governança Empresarial. O modelo de Governança Corporativa preconiza as organizações públicas como corporações dirigidas por administradores de negócios, em que funcionários devem responder às metas estabelecidas por gestores e serem guiados por medição de desempenho. Programas de melhoria de gestão, sistemas de planejamento orientados a objetivos e programas de reformas orçamentárias foram encontrados em muitos sistemas que migraram em direção a esse ideal de governança.

No modelo de Governança de Mercado, que se tornou o tipo ideal de governança da década de 1990, um “quase mercado” toma lugar das formas tradicionais de governança pública. Este modelo é também chamado de “contratualismo” ou “governo empreendedor”, e busca maior flexibilidade, planejamento reduzido e menor regulamentação. Programas e agências deveriam ser recompensados por meio de um sistema baseado em incentivos, e um maior desempenho resultaria



em maiores recompensas. As escolhas dos consumidores também ajudariam a determinar se programas deveriam permanecer recebendo suporte público contínuo (CONSIDINE; LEWIS, 2003).

Já o modelo de Governança em Rede pretende corrigir alguns dilemas de coordenação existentes nos outros sistemas, correspondendo a uma alternativa em que o governo continua a depender de agências externas, porém através de uma parceria estratégica mais forte. A concorrência e a confidencialidade dos contratos são suplantadas por uma ação conjunta, na qual os clientes, fornecedores e produtores estão ligados entre si como coprodutores. Em substituição a limites e papéis organizacionais fixos, este sistema promove uma nova racionalidade baseada na criação de uma cultura organizacional compartilhada, menos motivados por regras e supervisões e mais voltada a construir confiança e cooperação, sendo o seu sucesso o resultado de uma ação conjunta (CONSIDINE; LEWIS, 2003).

Um último modelo alternativo é descrito por Considine (2003) como Governança Empresarial, e surge da fusão de elementos da Governança Corporativa e da Governança de Mercado que dizem respeito à centralidade de metas e resultados financeiros. Esses elementos seriam resumidos como: alvo conduzido; foco nas metas e objetivos organizacionais; foco nos resultados financeiros; centrados em grupos de prioridade.

Smith e Lipsky (1993, *apud* CONSIDINE; LEWIS, 2003) ressaltam que técnicas de gestão corporativa dentro da esfera pública também enfrentam críticas, pois tais técnicas poderiam subornar os valores cívicos e comprometer o trabalho de agências sem fins lucrativos. Naschold e Von Otter (1996, *apud* CONSIDINE; LEWIS, 2003) identificam um conflito paradigmático entre bem-estar público e competição: não há um acordo sobre o que realmente substitui, ou deveria substituir, a teoria administrativa e o modelo burocrático processual tradicional.

De acordo com Marques (2007), existem diversas formas para representar a governança corporativa aplicada ao setor público, vista a complexidade de sua estrutura e a diversidade de compreensão das abordagens. No entanto, em qualquer estrutura, esta requer a identificação e definições claras de responsabilidades; a compreensão do relacionamento entre as partes interessadas; a estrutura de administração dos recursos e entrega de resultados; e o suporte à alta administração.

## METODOLOGIA

A abordagem desta pesquisa é qualitativa. A pesquisa qualitativa se caracteriza pela coleta de dados descritivos e apurados de maneira indutiva no ambiente natural, permitindo chegar à descoberta de ideias e intuições com o objetivo de ampliar o conhecimento (GIL, 2017). Quanto ao método empregado na pesquisa, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental (GIL, 2017) e a análise de conteúdo (BARDIN, 2015).

A análise documental foi realizada através de leis, decretos, instruções e orientações normativas, acordões, regulamentos, cartilhas, estudos e manuais oficiais, que contribuíram para a consolidação da governança das aquisições no âmbito da administração pública federal, tais como: Dec. 9203/2017; IN 10/2012-MPOG/SLTI; IN 1/2016-MPOG/CGU; IN 01/2019-ME/SEGES; Ac.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

2034/2017-TCU-P; Ac. 2622-42/2015 TCU-P; Rel.TC. 025.068/2013-0-TCU-P; Referencial de Governança (TCU, 2014); Referencial para Avaliação do Centro de Governo (TCU, 2016); Planos Estratégicos do TCU (2011-2015; 2019-2025); Study 13 (IFAC, 2001); Governança Pública Intitulada Brasil (OCDE, 2012); Supreme Audit Institutions and Good Governance Oversight, Insight and Foresight (OCDE, 2016); World Development Report (WORLD BANK, 1992;1994;1997).

A análise bibliográfica utilizou-se de livros, artigos, monografias, publicações e dissertações relativas ao governo empresarial e o Estado gerencial, a governança corporativa aplicada ao setor público e ao controle externo. Segundo Gil (2017), a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições de vários autores sobre determinado assunto, e a pesquisa documental se utiliza de materiais que não receberam ainda tratamento analítico. Nesta pesquisa, buscou-se descrever os fenômenos e interpretar seus significados, tratando-se de uma pesquisa descritivo-interpretativa (VIEIRA; ZOUAÏN, 2005). Segundo Trivinos (1987), essa é uma característica da pesquisa qualitativa, pois além de descrever a realidade analisada, o pesquisador busca interpretar as informações levantadas e identificar concepções e perspectivas. A pesquisa bibliográfica e documental analisou a ideia de empresa como paradigma para a gestão pública e a lógica empresarial estabelecida no conceito de governança.

A análise de conteúdo possibilitou a apreciação dos dados através de sua descrição e interpretação, permitindo inferências de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção desses dados (BARDIN, 2015). A análise permitiu demonstrar a forma de atuação de organismos multilaterais internacionais no processo de empresarização do Estado, o controle externo como indutor da “boa governança” pública e a governança corporativa aplicada a área das aquisições públicas.

## ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados da análise documental, realizada conforme as dimensões de análise propostas. Os resultados estão divididos em três seções: atuação de organismos multilaterais internacionais no processo de empresarização do Estado; o controle externo como indutor da “boa governança”; e o estabelecimento de uma governança corporativa aplicada as aquisições públicas.

### **A atuação de organismos multilaterais internacionais no processo de empresarização do Estado**

Instâncias supragovernamentais passam a atuar no controle dos Estados-nação, ao passo que determinam políticas a serem adotadas por esses países. Para levar a cabo este controle, é necessário que a máquina da administração pública incorpore códigos, normas e padrões privados em sua estrutura e operação, e este propósito é alcançado através da definição de diretrizes de governança por essas instâncias. O papel de organismos multilaterais internacionais e instituições privadas para o fomento à aplicação da governança corporativa ao setor público é observado a partir da década de 90, através de contribuições e medidas em nível nacional e mundial. Dentre esses organismos,

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

podemos citar o trabalho desenvolvido pelo Banco Mundial, a International Federation of Accountants (IFAC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O Banco Mundial, na década de 90, redirecionou suas ações para a construção de reformas institucionais do Estado e da administração pública, com foco especial em países em desenvolvimento, objetivando promover a "boa governança mundial" (BANCO MUNDIAL, 1992). O debate ganha intensidade a partir do estudo "Governance and Development", de 1992, que define o conceito de governança como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (BANCO MUNDIAL, 1992). Neste estudo são definidas, de forma ampla, quatro (4) dimensões para a "boa governança": administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; informação e transparência.

A primeira dimensão trata da melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais, sendo presente a preocupação com a capacidade burocrática; a segunda dimensão trata do estabelecimento de um marco legal, visto a "síndrome da ilegalidade" em que muitos países em desenvolvimento estariam sendo caracterizados (BANCO MUNDIAL, 1997); a terceira dimensão trata sobre o quadro legal, que envolve inúmeras regras já conhecidas previamente, cujo cumprimento deve ser garantido por órgão judicial independente, devendo haver procedimentos para modificá-las caso estas não sirvam mais aos seus propósitos (BANCO MUNDIAL, 1992); por fim, a quarta dimensão, a da transparência e participação, que envolve a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de políticas públicas, e oportunidades para que cidadãos possam influenciar na tomada de decisão (BANCO MUNDIAL, 1992).

Na segunda metade da década de 1990, o Banco Mundial torna explícita sua posição sobre fortalecimento das instituições, através do reforço da provisão privada de serviços por meio de parcerias público-privadas. "Nesse contexto, torna-se evidente que países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não-governamentais na provisão de serviços" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 60).

Já a International Federation of Accountants (IFAC) direcionou seus esforços para o estabelecimento dos "Princípios de Governança no Setor Público". A organização possui um Comitê para o Setor Público (PSC), desenvolvido para coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público em relatórios financeiros, contabilidade e auditoria. Este comitê publicou, em 2001, seu Estudo 13, denominado "Governance in the public sector: A governing body perspective", que define princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público. O estudo trouxe 3 (três) princípios fundamentais para a governança pública: a transparência; a integridade; e a *accountability*, e apresentou 4 (quatro) dimensões que as entidades da administração pública devem adotar em relação à sua governança (IFAC, 2001):

1. Padrões de comportamento: como a administração exerce a liderança e determina os valores e padrões da instituição, assim como a cultura da organização e o comportamento dos envolvidos.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

2. Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é organizada e designada e como são definidas e asseguradas suas responsabilidades.
3. Controle: a rede de controles estabelecidos pela cúpula da administração, visando o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência e a efetividade das operações, a confiança dos relatórios, e a conformidade com as leis, regulamentações e políticas internas.
4. Relatórios Externos: *accountability*. Como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas referente a aplicação de recursos públicos e seu desempenho.

O posicionamento do Banco Mundial e da IFAC exemplifica a afirmação de Dardot e Laval (2016) sobre o ideário neoliberal, em que o Estado adota uma concepção de gestão que transforma a ação pública em prol do atendimento deste. A “boa governança”, portanto, corresponde a incorporação da lógica de mercado e das concepções empresariais pelas estruturas da administração pública, demonstrada nas suas dimensões e princípios de governança, e na atuação junto a iniciativa privada, via concessões e parcerias público-privadas. O Estado, através da “boa governança”, age como mantenedor da ordem neoliberal, ilustrando o que Foucault (2008) denominou de “governamentalidade neoliberal”.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi a organização multilateral que atuou diretamente em conjunto com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de diversos países, inclusive, com o Tribunal de Contas da União (TCU). Em seu estudo avaliatório intitulado “Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República” (OCDE, 2012), foi ressaltado pela organização o papel das entidades fiscalizadoras superiores no apoio à “boa governança”, atuando como atores independentes que auxiliam a garantir a responsabilização pela gestão dos recursos públicos e a utilização destes para o alcance dos fins pretendidos, de forma econômica, eficiente e efetiva, fazendo destaque ao trabalho preventivo do TCU ao avaliar externamente as ações de servidores públicos. No ano de 2013, a OCDE firma acordo com entidades de fiscalização de 10 (dez) países, com o objetivo de realizar um estudo internacional intitulado “Supreme Audit Institutions and Good Governance - Oversight, Insight and Foresight”, para o período de 2013 a 2016 (OCDE, 2016). O estudo objetivou identificar e disseminar boas práticas internacionais de governança e reforçar o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no fortalecimento da governança no ciclo de políticas públicas. Juntamente com o Brasil participaram do acordo Canadá, Chile, França, Coréia, Holanda, Polônia, Portugal, África do Sul e Estados Unidos. O estudo foi dividido em três fases: “Fase 1 – Estrutura analítica sobre governança pública, boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS); Fase 2 – Pesquisa internacional de boas práticas da atuação das EFS; e Fase 3 – Estudo de caso para o Brasil”. (BRASIL, 2016).

Dentre os sistemas de governança pública descritos por Considine e Lewis (2003), três deles se originam nas fases de desenvolvimento da governança pública na OCDE, desde seu surgimento até seus períodos de transformação na década de 1980 e 1990: Governança Processual, Governança Corporativa e a Governança de Mercado. Para o autor, a organização propaga, ao redor do mundo, modelos alternativos ao modelo de governança burocrático tradicional.

## O controle externo como indutor da “boa governança”

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Em nosso arcabouço legal são abarcados princípios relativos à governança das instituições públicas dispostos em nossa Carta Magna e em dispositivos infraconstitucionais. Branco e Cruz (2013) listam esses princípios: planejamento e controle (art. 6º do Decreto-Lei nº 200/1967) ; eficácia e efetividade (arts. 7º, III, e 20, II da Lei nº 10.180/2001); transparência, publicidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, legalidade, legitimidade e eficiência (arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988); entre outros. Os autores apontam a existência de mecanismos de governança para que as organizações públicas coloquem em prática esses princípios, sendo um desses o Controle Externo.

Para Piscitelli (1988, *apud* RIBEIRO, 1997), são quatro os enfoques essenciais de um sistema de controle na administração pública:

- 1) a revisão, que consiste na verificação das operações sob o aspecto eminentemente contábil, formal e legal;
- 2) a eficiência, que concerne aos meios empregados e aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos;
- 3) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e
- 4) a avaliação dos resultados, ou seja, o julgamento da própria administração.

O controle externo na administração pública federal é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), tribunal administrativo vinculado ao poder legislativo. O art. 71 da Constituição Federal elenca sua competência administrativa-judicante, que são as de julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (BRASIL, 1988).

A função controle passa a atuar de forma estratégica para o avanço da agenda gerencial, incentivando a adoção de práticas empresariais pela administração pública. O modelo empresarial, suas práticas, estruturas e operações, são apresentados como sinônimo de eficiência, eficácia e modernidade, sendo o mais adequado para a consecução dos objetivos da administração pública, através da influência de organismos multilaterais internacionais e de sua relação com entidades fiscalizadoras superiores. Tratando-se de um tribunal administrativo, o TCU utiliza de sua competência fiscalizadora e administrativa-judicante para condicionar e vincular as ações de gestores e servidores públicos a este paradigma, na imposição de que órgãos e entidades públicas sejam geridos como uma empresa. Pode-se observar, portanto, o ativismo de organismos multilaterais internacionais sobre o trabalho das entidades fiscalizadoras superiores, como o Tribunal de Contas da União, para que exerçam papel em prol da institucionalização da governança corporativa no setor público, atuando como braço auxiliar da lógica empresarial na administração pública.

A partir do desdobramento da parceria entre o TCU e a OCDE, o Plano Estratégico do Tribunal de Contas (BRASIL, 2019) reforça ao órgão sua incumbência de contribuir para a melhoria da governança, da gestão, do desempenho logístico e dos processos da administração pública, tornando disponíveis orientações, determinações, recomendações ou avaliações que visam corrigir falhas, evitar desperdícios e melhorar a gestão e o desempenho de órgãos e entidades, contribuindo para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação das melhores práticas observadas



na administração pública. O próprio tribunal constrói o seu conceito de governança e o define como um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle”; e carrega como propósitos “conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público” (BRASIL, 2011).

No ano de 2013 o TCU elaborou o seu primeiro Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, que compila e organiza boas práticas de governança pública inspiradas nas práticas propostas por organismos multilaterais internacionais, como a OCDE, o IFAC e o Banco Mundial (BRASIL, 2013a). O documento possui, como um de seus objetivos, servir de referência basal para os demais órgãos da administração pública na adoção de políticas de governança dentro de seu âmbito interno. Este modelo de governança tem sido disseminado através do Decreto 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e traz, em seu artigo 2º, inciso I, a definição de governança pública sistematizada pelo TCU: “Um conjunto de 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.” Para o Tribunal, a boa governança necessita de estruturas de controle que permitam o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a oportuna correção quando necessária (BRASIL, 2014).

De fato, o Tribunal de Contas da União, através de seus trabalhos de fiscalização e de seus julgados, que são sistematizados em acórdãos e possuem poder vinculante sobre gestores e servidores públicos, gerando jurisprudência, impõe uma lógica a ser perseguida pela administração pública que é baseada em preceitos empresariais da governança corporativa. Isto coloca função controle a serviço do Estado empresarial, atuando como ferramenta essencial para a implementação de práticas gerencialistas dentro da administração pública. Conforme Solè (2008), a racionalidade neoliberal estabelece a “forma empresa” como modelo universal de organização e gestão a ser seguido pelo mundo moderno.

### **A governança corporativa aplicada às aquisições públicas**

O termo aquisições, na esfera pública, corresponde à compra de bens e contratação de serviços e obras, com ou sem a formalização de contrato, e com ou sem licitação. Por sua vez, a licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual a administração pública seleciona a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados (CARVALHO FILHO, 2020), “que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório” (DI PIETRO, 2020), na “concreta aplicação do princípio da igualdade” (MELLO, 2019). É composta por uma série ordenada de atos, sendo chamado de “modalidade de licitação” a forma em que esse procedimento de seleção se apresenta. As modalidades “distinguem-se entre si pela variação quanto a complexidade de cada fase do processamento e pela variação quanto à destinação de cada uma das fases” (JUSTEN FILHO, 2016).

A partir do ano de 2013, durante o acordo firmado entre a OCDE e o TCU, o tribunal realizou um trabalho de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), através de sua Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG), com vistas a realizar um levantamento sobre a



governança e gestão das aquisições na administração pública federal, objetivando realizar recomendações aos órgãos governantes superiores. O trabalho deu fruto a diversos acórdãos direcionados a órgãos da administração pública federal, consubstanciando-se no Acórdão nº 2.622/2015-TCU–Plenário, que sistematizou informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições, identificando pontos vulneráveis a fim de induzir melhorias (BRASIL, 2015). O acórdão trouxe recomendações acerca dos temas governança das aquisições, controle na gestão das aquisições, conformidade das contratações e controles internos no processo de aquisições, o que impulsionou o trabalho da Secretaria de Gestão (SEGES), ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) no estabelecimento de diversos normativos e diretrizes de governança e gestão em logística governamental para a administração pública federal, através de seu Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG).

Para o TCU (BRASIL, 2015), a governança das aquisições é a aplicação de princípios e práticas de governança com enfoque na função aquisição das organizações. Com base no seu conceito de governança pública, o Tribunal desenvolveu seu conceito de governança das aquisições:

“Governança das aquisições compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.” (BRASIL, 2013b)

Para o Tribunal, os objetivos da governança das aquisições são: alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; mitigar riscos nas aquisições; auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições; assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades, e a transparência dos resultados na função aquisição. Isso se dá a partir da implantação e monitoramento de processos e controles na função de aquisição da organização (BRASIL, 2016).

Observa-se a forte influência de um discurso que atrela o delineamento destes objetivos a lógica privada, através da ênfase em termos como “prioridades do negócio” e “resultados”. Denota-se também a adoção de uma lógica fiscalista da utilização dos recursos públicos, devendo estes ser executados da forma mais “eficiente” e “otimizada”. Demonstra-se, assim, as afirmações de Solè (2004) sobre a “forma empresa” ter sido convertida em um modelo universal a ser seguido, por meio de um discurso assentado em pressupostos como o da eficácia, da qualidade e de resultados.

O trabalho do Tribunal referente a governança das aquisições foi fortemente influenciado não só pelo seu intercâmbio com a OCDE e demais entidades fiscalizadoras superiores integrantes do acordo firmado, mas pelo Estudo 13 da IFAC (2001). O Relatório da Tomada de Contas 025.068/2013-0, que deu origem ao Acórdão 2.622/2015 – TCU – Plenário, estabelece as 4 (quatro) dimensões de governança referenciadas pela IFAC, aplicadas à governança das aquisições (BRASIL, 2013b):

#### Padrões de Comportamento:

1. Adoção de código de ética da área de aquisições, assim como sua divulgação, capacitação e treinamento;

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

2. Constituição de comissão para controle e monitoramento do cumprimento do código de ética;
  3. Apuração de irregularidades ou atos contrários à política de governança, promovendo a devida responsabilização;
  4. Publicação de agenda de compromissos públicos do principal gestor responsável pelas aquisições.
- b) Processos e Estrutura:
1. Modelagem de processos para contratação de bens e serviços, definição de papéis e responsabilidades dos agentes envolvidos e elaboração de modelos de artefatos;
  2. Definição da estrutura organizacional da área de aquisições, suas competências, atribuições e responsabilidades;
  3. Avaliação do pessoal do setor de aquisições, definindo as necessidades de recursos humanos;
  4. Gestão por competência:
    - a. modelo de competências para os ocupantes das funções-chave da área de aquisições;
    - b. escolha dos ocupantes das funções-chave com base em perfis de competências definidos no modelo anterior;
    - c. capacitação.
- c) Controles:
1. Definição das competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, e sua responsabilidade pela política e procedimentos de controle interno necessários para mitigar os riscos nas aquisições;
  2. Definição da política de delegação de competência para autorização de contratações e estabelecimento de controle interno para monitorar atos delegados;
  3. Definição de objetivos, indicadores e metas para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio;
  4. Segregação das funções de auditoria e controle interno.
- d) Relatórios Externos e Transparência:
1. Publicação da regularidade de contas proferida por órgão de controle externo e publicação de todos os documentos que compõem os processos de aquisição.

Para orientar e medir o desempenho da gestão de contratações nos órgãos e entidades da administração pública, objetivos, indicadores e metas foram traduzidos nos seguintes instrumentos de governança: Plano Anual de Contratações; Plano de Logística Sustentável e Plano de Tratamento de Riscos. Tais instrumentos foram regulamentados pelos seguintes dispositivos: Instrução Normativa nº 01/2019 – Ministério da Economia (ME) (BRASIL, 2019); Instrução Normativa nº 10/2012 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2012); e Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 1, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2016), respectivamente.

Podemos identificar no modelo de governança das aquisições do TCU um híbrido de características de 2 (dois) modelos de governança descritos por Considine e Lewis (2003): o processual e o corporativo. Correspondem ao modelo processual o caráter instrumental dos procedimentos, que se guiam por um robusto sistema de regras e normas positivados em diplomas



legais e normativos, com base nos quais as atividades e decisões devem ser fundamentadas. O foco na capacitação do servidor para executar procedimentos pré-estabelecidos e a atuação das esferas de auditoria e controle, que avaliam os atos processuais a fim de reduzir a ocorrência de erros, demonstram a alta dependência de supervisão característica dos sistemas burocráticos. Da mesma forma, correspondem ao modelo corporativo o foco no planejamento e gestão de riscos, o estabelecimento de indicadores e metas aliadas a estratégia de negócio, a gestão por competências, a medição de desempenho e o foco em padrões de comportamento baseados na cultura corporativa empresarial.

A atuação do TCU atualmente extrapola os limites de suas atribuições estabelecidas originalmente pela Constituição de 1988, que é a de órgão auxiliar de controle externo, estando este a cargo do Congresso Nacional. Em sua atuação como tribunal administrativo-judicial, evidencia-se a utilização da dimensão controle sendo exercida com claro viés, condicionando a administração pública a práticas gerenciais e a instrumentalização da processualística das aquisições em conformidade com a governança corporativa, influenciando inclusive a elaboração de Leis, Decretos e Normativos.

Desta forma, o tribunal direciona e condiciona o planejamento e a operacionalização das aquisições públicas à lógica de mercado. Observa-se a atuação do Tribunal de Contas da União como direcionador da atuação da área de logística pública, ao atrelar a “modernização” das aquisições públicas a lógica empresarial advogada por organismos multilaterais internacionais e instâncias supragovernamentais, pautando suas diretrizes nesses preceitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou como a lógica empresarial influenciou a área de aquisições públicas através da atuação de organismos multilaterais internacionais e da utilização da competência administrativo-judicante de entidades fiscalizadoras superiores, como o Tribunal de Contas da União (TCU), para a disseminação de um padrão de governança na administração pública que segue o modelo de governança corporativa das empresas privadas. Com base na análise das dimensões propostas da ideia de empresa como paradigma para a gestão pública e da lógica empresarial estabelecida no conceito de governança, tece-se as seguintes considerações, que poderão ser exploradas em estudos futuros.

De acordo com Solè (2008), o processo de empresarização é uma dinâmica que transcende o contexto empresarial, sendo uma dinâmica social, política, econômica, cultural e cognitiva, estabelecendo a forma de empresa como modelo para as demais organizações. Tendo o neoliberalismo intensificado um sistema normativo de conduta, arraigado pela relação de poder que o mercado exerce em nossas vidas, compreende-se sua influência na homogeneização das condutas e pensamentos, condicionando a aceitação do Estado-empresa como paradigma de desenvolvimento a ser seguido. O conceito dissemina a ideia de que a iniciativa privada operaria com maior eficiência suas atribuições, porém, não são feitas as devidas distinções entre a natureza das atividades e serviços estatais, que não seguem a lógica empresarial do lucro. Tal manifestação é reflexo de como a ideia de empresa tornou-se elemento central na sociedade moderna, que de acordo com Solè (2004), representa o mundo-empresa, uma “sociedade de empresas”. Sendo as aquisições públicas

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



meio para a implementação de políticas públicas, a “boa governança” passa a estruturar métodos, ferramentas e técnicas baseadas em práticas empresariais que passam a orientar a ação do Estado e suas estruturas de administração, priorizando a concorrência e o fiscalismo, fazendo com que o atendimento do interesse público seja ofuscado pela questão econômica e fiscal.

Conforme Foucault (2008), o neoliberalismo se ocupa com a maneira como os indivíduos racionalizam o emprego de recursos, visando o atendimento de determinado fim, sendo este fim o que mantém a lógica econômica; desta forma, para que os mecanismos da concorrência possam agir economicamente no tecido social, torna-se necessária a atuação do Estado como mantenedor da ordem neoliberal. Fica evidenciada que as dimensões da economicidade e da eficiência são elevadas como prioritárias na nova forma de atuação do Estado, no qual o fim maior da atuação pública, o interesse público, é relegado a segundo plano. Segue-se uma cartilha imposta por esta conjuntura que não garante a melhor execução das políticas públicas, pois sua execução depende, diretamente, da aquisição de bens e serviços, que estão condicionadas ao paradigma econômico e fiscalista, visando executá-las com o menor custo possível e menor dispêndio de recursos humanos e organizacionais, em detrimento do atendimento do interesse público e de seu fim, que é o social.

Através dos modelos alternativos a tradicional governança pública burocrática processual, descritos por Considine e Lewis (2003), e disseminados por organismos multilaterais através de entidades fiscalizadoras superiores, a área de aquisições públicas passa a incorporar características que são presentes em organizações empresariais, embora a função aquisição corresponda a área meio das organizações públicas. O objetivo da função aquisição é garantir a melhor contratação para a administração, não sendo essa necessariamente a contratação mais econômica, mas sim, a que melhor atenda ao interesse público. Portanto, embora a atividade intrinsecamente não compartilhe dos mesmos preceitos empresariais, tampouco dos mesmos valores e missão social, ela passa a ser condicionada a adotar tais elementos, embutindo a lógica empresarial em suas atividades.

Esta nova maneira de governar, através dos preceitos empresariais, seria a mais apropriada ao interesse público? A tácita obrigatoriedade da área de aquisições públicas de seguir uma estrutura de governança corporativa adaptada das empresas privadas, objetivando a economicidade e a eficiência destas, seria a mais adequada para melhorar a execução de políticas públicas e o desempenho da ação pública? Estaria esta lógica a serviço do bem-estar social ou a serviço da instrumentalização do Estado para a manutenção do paradigma neoliberal? Ficam estas reflexões a serem exploradas por estudos futuros, a medida em que órgãos e entidades públicas demonstrem os resultados da adoção dessa nova estrutura imposta.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Yves-Marie. L'entreprise est-elle nécessaire? In: DUPUIS, Jean-Pierre. **Sociologie de l'entreprise**. Montréal: G. Morin/Chenelière Éducation, 2006.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D.C: World Bank, 1992. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5975>. Acesso em: 28 out. 2020.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1997: The State in a Changing World.**

Washington D.C: World Bank, 1997. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>. Acesso em: 28 out. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 7ªed. São Paulo, SP: Almedina, 2015.

BRANCO, Cláudio Souza Castello; CRUZ, Cláudio Silva da. A prática de governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**, [s. l.], n. ano 45, n. 127, p. 20–27, 2013.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.545/2016 – TCU – Plenário.** Auditoria realizada na Universidade Federal do Ceará - UFC, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada, com o objetivo de avaliar se as práticas de governança e de gestão de aquisições públicas adotadas estão de acordo com a legislação aplicável, e aderentes às boas práticas. 15 jun. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1.545%252F2016/COPIACOLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/7/%2520>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015 – TCU - Plenário.** Auditoria com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal. 21 out. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2.622%252F2015%2520/COPIATIPO%253A%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522/score%2520desc/0/%2520?uuiid=3ec474c0-5d19-11eb-b2a0-739029f3220d>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 22 nov. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm). Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019.** Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Disponível em:

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733). Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. 12 nov. 2012. Disponível em:

<http://www.mme.gov.br/documents/292480/292498/Instru%C3%A7%C3%A3o+Normativa+10-2012.pdf/42980669-aaf0-0278-7ded-407a3a255c2c>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. 6 fev. 2001. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm). Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. *E-book*. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do TCU: 2011-2015**. [S. l.: s. n.], 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-do-tribunal-de-contas-da-uniao-2011-2015-edicao-2011.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do TCU: 2019-2025**. [S. l.]: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 1ªed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013a. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 2ªed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao.htm>. Acesso em: 1 fev. 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório TC 025.068/2013**. [S. l.: s. n.], 2013b. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A153B590F50153C2D57F7B4752>. Acesso em: 23 jan. 2021.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



BRASIL, Controladoria Geral da União; BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **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. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=11/05/2016&pagina=14>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07–40, 1996.

CAIDEN, Gerald E.; CAIDEN, Naomi J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. **Revista do Serviço Público - RSP, ano 52, n. 1, p. 78-104**, [s. l.], p. 26, 2001.

CARVALHO, Antonio Gledson de. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração - RAUSP**, [s. l.], v. 37, n. 3, p. 19–32, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ªed. São Paulo, SP: Atlas, 2020.

CONSIDINE, Mark; LEWIS, Jenny M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 63, n. 2, p. 131–140, 2003.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. [S. l.]: Editora Bomtempo, 2016.

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

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 20, n. 59, p. 97–110, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ªed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 1 mar. 2021.

IFAC, International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector study**. New York: International Federation of Accountants, 2001. (Study, v. 13).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 8.666/1993**. 17ªed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2016.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



LODI, Joao Bosco. **Governança Corporativa - O Governo da Empresa e o Conselho de administração**. Rio de Janeiro (RJ): Campus, 2000.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 11–26, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 109–134, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. 1. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010b.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ªed. São Paulo, SP: Malheiros, 2019.

MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. 2014. [s. l.], 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-como-indutor-do-aperfeicoamento-da-governanca-e-gestao-publica-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 1 mar. 2021.

MORKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 89–134, 2002.

OCDE. **Governança Pública intitulada Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República. Avaliação e Recomendações**. [S. l.]: OCDE, 2012. *E-book*. Disponível em: [https://www.oecd.org/gov/ethics/Assessment%20and%20Recommendations%20booklet\\_PORT.pdf](https://www.oecd.org/gov/ethics/Assessment%20and%20Recommendations%20booklet_PORT.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Supreme Audit Institutions and Good Governance - Oversight, Insight and Foresight**. [S. l.]: OECD Publishing, 2016. (OECD Public Governance Reviews). *E-book*. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance\\_9789264263871-en](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance_9789264263871-en). Acesso em: 1 mar. 2021.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Texto para discussão 17: controle interno e paradigma gerencial. **Textos para Discussão e Ensaios da Enap**, [s. l.], n. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), p. 31, 1997.

SLOMSKI, Valmor *et al.* **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



SOLÈ, Andreu. **¿Qué es una empresa? Construcción de un idealtipo transdisciplinario Papel de trabajo. Paris, 2004.** Paris: [s. n.], 2004.

SOLÈ, Andreu; COLLECTIF JACQUES CHAIZE, Félix Torres. L'enterprisation du monde. *In: REPENSER L'ENTREPRISE : SAISIR CE QUI COMMENCE, VINGT REGARDS SUR UNE IDÉE NEUVE.* [S. l.]: Le Cherche Midi, 2008.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação.** 1ª edição. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa Qualitativa em Administração - Teoria e Prática.** [S. l.]: FGV, 2005.

DOI: <https://doi.org/10.46699/rce.v26i42.6145> Edição Vol. 26, Núm. 42, 2022.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.