

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DIR3 - DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

VITÓRIA PINHEIRO DA ROSA

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A EFICIÊNCIA NA GESTÃO CONTRATUAL COMO  
FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL  
DO ESTADO**

Porto Alegre

2024

VITÓRIA PINHEIRO DA ROSA

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A EFICIÊNCIA NA GESTÃO CONTRATUAL COMO  
FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL  
DO ESTADO**

Monografia apresentada na Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

Porto Alegre

2024

**VITÓRIA PINHEIRO DA ROSA**

**GOVERNANÇA PÚBLICA: A EFICIÊNCIA NA GESTÃO CONTRATUAL COMO  
FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL  
DO ESTADO**

Monografia apresentada na Faculdade de  
Direito da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini

BANCA EXAMINADORA:

Rafael da Cás Maffini

---

Nome e titulação do orientador  
Instituição do orientador

Pedro Guilherme Augustin Adamy

---

Nome e titulação do membro da banca  
Instituição do membro da banca

Ana Beatriz Getelina Sousa

---

Nome e titulação do membro da banca  
Instituição do membro da banca

## CIP - Catalogação na Publicação

Rosa, Vitória Pinheiro da  
GOVERNANÇA PÚBLICA: A EFICIÊNCIA NA GESTÃO  
CONTRATUAL COMO FERRAMENTA DE MITIGAÇÃO DA  
RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO / Vitória  
Pinheiro da Rosa. -- 2024.  
51 f.  
Orientador: Rafael Da Cás Maffini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,  
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. DIREITO ADMINISTRATIVO. 2. GOVERNANÇA PÚBLICA.  
3. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO. 4.  
FISCALIZAÇÃO CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 5. CONTROLE.  
I. Da Cás Maffini, Rafael, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Para as donas do meu coração.  
À Maria Alda, que me ensinou as palavras e a fé.  
À Márcia, por ser o exemplo e alicerce.  
À Marla e Vítor, pela companhia e pelo sangue;  
por serem essenciais,  
por serem família.  
À Iemanjá e Oxalá, que guiam meu Ori.

(...)  
Xangô pediu ajuda a Orunmilá.  
A guerra perdida foi se transformando em vitória.  
Xangô ganhou a guerra.  
(...)  
Mas os soldados inimigos que sobreviveram  
foram poupados por Xangô.  
A partir daí, o senso de justiça de Xangô  
foi admirado e cantado por todos.  
Através dos séculos,  
os orixás e os homens têm recorrido a Xangô  
para resolver todo tipo de pendência,  
julgar as discordâncias e administrar a justiça<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> PRANDI, Reginaldo. **Mitologia dos Orixás**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 245.

## RESUMO

A presente monografia foi desenvolvida com a finalidade de analisar a implementação da governança pública como mecanismo de mitigação da responsabilidade subsidiária da administração pública. Por meio do método de pesquisa indutivo, será avaliado o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 760.931 quanto à responsabilidade decorrente do inadimplemento do contratado para com as obrigações trabalhistas de funcionários terceirizados. A análise do regime das contratações públicas terá como objeto o contrato administrativo e suas especificidades. Ademais, será brevemente enfrentado o conceito de terceirização, com seus efeitos práticos na responsabilidade extracontratual do Estado, com o apontamento do elemento definidor da subsidiariedade no tema 246. Após a conceituação da governança pública, será indicada a sua positivação no ordenamento brasileiro, assim como as iniciativas do Poder Público para a sua implementação. Adiante, será designado o papel dos agentes de contratação na Lei n. 14.133 em prol da melhoria da fiscalização dos contratos administrativos. Por fim, é analisada a primordial relevância dos Órgãos de Controle na estruturação do instituto e na gestão dos riscos administrativos.

**Palavras-chave:** Governança Pública. Responsabilidade extracontratual. Fiscalização de Contrato Administrativo. Gestão de riscos.

## **ABSTRACT**

This monograph was developed with the aim of analyzing the implementation of public governance as a mechanism for mitigating the subsidiary liability of the public administration. Using the inductive research method, the understanding of the Federal Supreme Court in the judgment of Extraordinary Appeal n. 760.931 regarding the liability arising from the contractor's default on the labor obligations of outsourced employees will be evaluated. The analysis of the public contracting regime will focus on the administrative contract and its specificities. In addition, the concept of outsourcing will be briefly addressed, with its practical effects on the state's non-contractual liability, pointing out the defining element of subsidiarity in the subject 246. After the conceptualization of public governance, its establishment in the Brazilian legal system will be indicated, as well as the initiatives taken by the government to implement it. Next, the role of contracting agents in Law n. 14.133 will be identified in order to improve the supervision of administrative contracts. Finally, the primary importance of the Control Bodies in structuring the institute and managing administrative risks will be analyzed.

**Keywords:** Public governance. Non-contractual liability. Supervision of administrative contracts. Risk management.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO SOB A ÓTICA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 760.931.....</b>	<b>11</b>
2.1 O REGIME DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.....	11
2.2 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO.....	14
<b>3 A RELEVÂNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO CONTRATUAL... </b>	<b>17</b>
3.1 A GOVERNANÇA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO.....	17
3.2 OS AGENTES PÚBLICOS NA LEI Nº 14.133.....	23
3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA E A PADRONIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	29
<b>4 CONTROLE.....</b>	<b>33</b>
4.1 O PAPEL DO CONTROLE NA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	33
4.2 GESTÃO DE RISCOS.....	37
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso visa o estudo da governança aplicada aos casos de responsabilidade subsidiária da Administração Pública sobre encargos trabalhistas inadimplidos pelo contratado. A delimitação do tema escolhido decorre da necessidade da aplicação de medidas<sup>2</sup> que visem a gestão de alta performance nos contratos da Administração Pública, de modo a garantir a inoccorrência de prejuízo ao erário público devido à responsabilização subsidiária em ações trabalhistas. Essas medidas objetivam garantir a inoccorrência de prejuízos ao erário público em razão da condenação de pagamento de verbas trabalhistas por meio da responsabilização subsidiária.

Ainda que a terceirização de mão de obra para os entes públicos esteja restrita apenas à atividade meio, as atividades fim dependem de boa execução dos contratos que regem aquelas atividades (meio). Desse modo, é imprescindível a adequada administração desses serviços.

Considerando que a responsabilidade extracontratual do Estado decorre da ação ou omissão efetuada pelo ente público que ocasione prejuízo a terceiro, o presente estudo se justifica diante da necessidade de aprofundar a análise sobre a gestão dos contratos de cessão de mão de obra de modo a enfrentar os pontos deficitários.

Por meio do RE 760.931, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de repercussão geral de que “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”<sup>3</sup>. Percebe-se que mesmo com a restrição da responsabilidade automática, cabe ao ente público utilizar os meios jurídicos adequados para afastar completamente a responsabilidade. Ao fim, ficam resguardados os interesses de ambas as partes: (i) do Estado, reprimindo a despesa pública; e (ii) do particular, que terá seus direitos trabalhistas resguardados,

---

<sup>2</sup> SECOM TCU. TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 760.931. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

reduzindo em sequência também a busca à jurisdição trabalhista.

Neste viés, o presente trabalho tem como objetivo, por meio do método de pesquisa indutivo, identificar quais são os elementos que podem exonerar o ente público da responsabilidade subsidiária nas ações trabalhistas decorrente dos contratos de serviços terceirizados com cessão de mão.

Dessa forma, no primeiro capítulo serão apresentados os conceitos fundamentais de Direito Administrativo para a compreensão do assunto. São eles: (i) o regime das contratações públicas, com enfoque na análise das especificidades dos contratos administrativos; (ii) a terceirização da administração pública, com destaque ao seu objetivo, particularidades e reflexos; e (iii) responsabilidade extracontratual do Estado sob a ótica do RE n. 760.931.

No segundo capítulo parte-se para a análise do instituto da governança aplicada ao contrato administrativo, mais especificamente a sua relevância na fase de gestão contratual. Será apresentado o conceito e o seu surgimento por meio da análise do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017<sup>4</sup>. Com base na Nova Lei de Licitações e Contratos será analisada a função dos agentes de contratação para a implementação da governança no setor público. Ademais, serão discutidas práticas do Poder Público para a melhoria da fiscalização dos contratos administrativos, analisando também o papel das sanções contratuais como mecanismo de gestão.

No terceiro e último capítulo serão analisadas as atribuições dos órgãos de Controle, sua influência na implementação da governança pública no direito brasileiro, assim como imprescindível atuação para a gestão de riscos e boa execução contratual.

---

<sup>4</sup> BRASIL. **Decreto Lei n. 9.203/2017**, de 22 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2024.

## 2 A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO SOB A ÓTICA DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 760.931

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um panorama sobre a responsabilidade extracontratual da Administração Pública decorrente do inadimplemento pelo contratado para com as obrigações trabalhistas dos funcionários terceirizados que atuaram prestando mão de obra para o ente público. No primeiro subcapítulo, será analisado de forma ampla acerca do regime das contratações públicas no Brasil, analisando o modo como o setor público adquire bens e serviços para entregar para a sociedade seus deveres finalísticos. Serão tecidas considerações sobre as especificidades do contrato administrativo, com a indicação do elemento que define toda a forma de atuação do ente público. Em seguida, será investigada a origem que levou a administração pública a adotar a terceirização de mão de obra, instituto que inicialmente foi implementado na iniciativa privada. Adiante, será apresentado o conceito de terceirização e os efeitos dele decorrentes diante do julgamento do Recurso Extraordinário n. 760.931<sup>5</sup>.

### 2.1 O REGIME DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública utiliza a licitação como forma de promover o chamamento de empresas que estejam aptas a celebrar contratos que detenham o melhor custo-benefício para atender às suas necessidades com a prestação de serviços ou entrega de bens. Tal modalidade de contratação é privativa do ente público e advém da necessidade de cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>6</sup>.

Entretanto, conforme esclarece Marçal Justen Filho:

---

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 760.931. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>6</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 (...)”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

Rejeita-se a concepção absolutista da licitação, que preconiza que qualquer contratação sem licitação é inconstitucional, reprovável e merecedora de sancionamento. Isso não significa que a realização da licitação dependeria de uma escolha discricionária da Administração. A lei disciplina as hipóteses de realização da licitação, que devem ser observadas. Mas é fundamental exigir que toda e qualquer decisão administrativa cumpra as finalidades constitucionais buscadas.

Enfim, é incorreto o entendimento de que a Constituição teria imposto, de modo absoluto e incondicionado, a realização de licitação em toda e qualquer hipótese de contratação administrativa<sup>7</sup>.

Compete privativamente à União legislar sobre as normas de licitações e contratos, de modo que é suplementar aos Estados e Municípios a edição de normativas que complementam o regramento federal<sup>8</sup>. Nesta medida, o sistema de contratações públicas foi regido desde junho de 1993 pela Lei 8.666/93, sendo implementada em 01 de abril de 2021 a Lei 14.133, convivendo com a nova lei até dezembro de 2023. Em consequência disso, a gestão dos contratos administrativos obedece atualmente à Lei anterior<sup>9</sup> para aqueles que foram firmados na vigência da Lei 8.666/93 e inteiramente aos contratos firmados a contar de janeiro de 2024<sup>10</sup>.

A nova legislação entrou em vigor a contar da sua publicação, no entanto, foi concedida à Administração a possibilidade de escolher qual das legislações aplicaria a cada contrato individualmente, sendo a escolha declarada no edital de contratação ou instrumento correlato. Eduardo Teles de Oliveira, analisa que:

(...) após o termo final do período de transição trazido pela NLLC, estaremos diante de situação peculiar: determinados contratos administrativos ainda permanecerão regidos pelas regras anteriores durante toda a sua vigência, nos casos em que a administração tenha optado por licitar de acordo com o regime anterior, antes do decurso do prazo de dois anos de transição (art. 191, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021). Tais contratos administrativos conviverão, por via de consequência, com outros já regidos pela NLLC,

<sup>7</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770, p. 256. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>9</sup> Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada. BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>10</sup> Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

vedada, no entanto, qualquer espécie de combinação entre diplomas para o mesmo ajuste<sup>11</sup>.

Por tratar-se de contrato de utilização exclusiva pelo ente público, os contratos administrativos são distintos dos contratos gerais de âmbito do Direito Privado. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>12</sup>, isto decorre, dentre outros aspectos, da especificidade do objeto contratual, que regula a prestação de serviços públicos, tendo, portanto, finalidade pública.

Outra especificidade deste tipo de contrato é a manifestação da imperatividade estatal nos atos para com o particular, tendo em vista a supremacia e indisponibilidade do interesse público. Isto é materializado por meio de cláusulas denominadas “exorbitantes”, como a possibilidade de aplicação de sanções pelo ente público ao contratado, alteração unilateral das condições, dentre outros.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello o interesse público é:

“(...) o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se obrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais.”<sup>13</sup>

Em verdade, como o referido autor esclarece, não haveria uma antagonia entre o interesse das partes e o interesse público, sendo este último, portanto, os interesses individuais enquanto membros da sociedade<sup>14</sup>.

Dessa forma, a execução dos contratos administrativos obedecerá aos princípios fixados no artigo 5º da Lei 14.133<sup>15</sup>, sendo sempre orientado à melhor satisfação do interesse público.

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016, p. 60-61.

<sup>12</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 60-61.

<sup>14</sup> *Ibid*, p.66.

<sup>15</sup> 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). BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

## 2.2 FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

Consoante lições de Almiro do Couto e Silva, a intenção de reduzir o tamanho do Estado é impulsionada a partir da década setenta, de modo que,

ora se diz que seus custos são insuportáveis e que é impossível conviver-se com os déficits orçamentários, ora se afirma, à semelhança do lema célebre de Bauhaus, que “menos é mais” e que “Estado menor é Estado melhor”, devendo ser buscada, a qualquer custo, a realização, na medida do possível, do Estado mínimo, senão na configuração utópica que lhe atribuiu o pensamento neo-liberal extremado, pelo menos em medida que libertasse a sociedade da sua presença tão forte como agente econômico, bem como dos excessos sufocantes e estranguladores da *overlegislation* ou da regulamentação exagerada.<sup>16</sup>

A implementação da terceirização no Brasil foi a medida encontrada para reduzir custos na Administração Pública, sendo possível vislumbrar a permissibilidade desta estratégia de gestão no Decreto Lei nº 200 de 1967<sup>17</sup>, conforme parágrafo 7º, do artigo 10:

(...) § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução<sup>18</sup>.

Terceirizar é o equivalente a executar indiretamente um serviço. Ou seja, ao invés do próprio contratante organizar-se internamente para incluir aquela atribuição e a sua realização, recorre ao terceiro especializado para que contrate os funcionários e preste o serviço. Quanto ao termo terceirização, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que:

o vocábulo vem sendo utilizado com frequência no âmbito do direito administrativo e foi referido no artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-00), com o intuito de coibir a utilização do instituto como forma de burla ao limite de despesa com pessoal, previsto no artigo 169 da Constituição.

(...)

Embora se trate de contratação que obedece às regras e princípios do direito administrativo, a terceirização acaba, muitas vezes, por implicar burla aos direitos sociais do trabalhador da empresa prestadora do serviço, o que

<sup>16</sup> SILVA, Almiro do Couto e. **Privatização e exercício de funções públicas por particulares**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 16. p. 9. Disponível em: <direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=325>. Acesso em: 22 jan. 2024

<sup>17</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>18</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 09 jan. 2024.

coloca a Administração Pública sob a égide do direito do trabalho<sup>19</sup>.

Na Administração Pública, a terceirização foi implementada estritamente para aqueles serviços que são categorizados como atividades meio. Do contrário, no setor privado se autorizava a terceirização também para a atividade fim, tendo como marco a Lei nº 6.019 de 1974<sup>20</sup> que regulamenta o trabalho temporário.

Ocorre que a medida adotada para reduzir a despesa e facilitar a gestão pública não foi completamente vantajosa. Isto porque apesar de não ser responsável pela contratação do servidor estatutário para exercício de atividade meio, empossado por meio de concurso público, a Administração Pública enfrentou outro impasse: a condenação<sup>21</sup> ao pagamento de verbas trabalhistas nos casos de inadimplemento cometido pelo contratado devido à presunção da culpa *in vigilando*.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal teve que analisar a questão novamente, visto que a legalidade do artigo 71 da Lei 8.666/93<sup>22</sup>, que não autorizava a condenação da Administração Pública ao pagamento das obrigações trabalhistas do funcionário em decorrência do inadimplemento do contratado, já havia sido confirmada por meio da Ação Direta de Constitucionalidade n. 16<sup>23</sup>, conforme ementa:

RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995.

---

<sup>19</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**, 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023, p. 387.

<sup>20</sup> BRASIL. **Lei nº 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>21</sup> BIANCARDI, Rosana Fernandes Magalhães. Repercussões da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC nº. 16/DF sobre a responsabilidade da Administração Pública em relação a débitos trabalhistas decorrentes de terceirização de mão de obra. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40533/repercussoes-da-decisao-do-supremo-tribunal-federal-na-adc-n-16-d-f-sobre-a-responsabilidade-da-administracao-publica-em-relacao-a-debitos-trabalhistas-decorrentes-d-e-terceirizacao-de-mao-de-obra>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

<sup>22</sup> Brasil. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 23 set. 2023.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16. Rel. Min Cezar Peluso. DJe nº 173 DIVULG 08/09/2011 PUBLIC 09/09/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>>. Acesso em: 24 set. 2023.

O enfrentamento da controvérsia foi efetuado por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 760.931, sendo reconhecido pelo Ministro Gilmar Mendes que “a Justiça do Trabalho estava aceitando, de forma irrestrita, a responsabilidade do ente estatal”<sup>24</sup>. Ainda, a Ministra Relatora Rosa Weber enfatiza que:

Como visto, o referido preceito afasta a responsabilidade contratual da Administração Pública, pelas obrigações trabalhistas relativas aos empregados do particular, em razão da simples condição de celebrante do contrato administrativo, não podendo, automaticamente, ser considerada devedora principal daqueles trabalhadores<sup>25</sup>.

Assim, o julgamento firmou a tese para os casos semelhantes de que:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93<sup>26</sup>.

Por fim, destaca-se a manifestação da Ministra Relatora esclarecendo que “a responsabilização do ente público não se operou de forma automática, decorrendo da constatação de culpa pelo descumprimento do dever de fiscalizar o adimplemento das obrigações trabalhistas”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 90.

<sup>25</sup> Ibid. p. 100.

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 760.931. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>27</sup> Ibid, p. 99.

### 3 A RELEVÂNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA NA GESTÃO CONTRATUAL

O presente capítulo será responsável por apresentar o instituto da governança pública, seu surgimento, conceito e benefícios com a implementação no direito brasileiro. Em seguida, haverá a indicação e análise dos regramentos que positivaram a concretização da sua incidência sobre os contratos administrativos, e também sobre o projeto de lei em tramitação a esse respeito. Adiante, serão apresentados os agentes públicos envolvidos na fiscalização conforme a Nova Lei de Contratos Administrativos e suas respectivas atribuições. Por fim, no intuito de elucidar a aplicação prática do instituto, serão analisadas iniciativas em âmbito federal e pelo município de Porto Alegre que regulamentam a introdução no âmbito administrativo.

#### 3.1 A GOVERNANÇA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO

O direito administrativo desenvolveu-se sob a lógica de um Estado rígido, cujas atividades seriam centralizadas. Ocorre que devido às mudanças sociais, verifica-se os governos mostraram-se incapazes de manter a centralização dos serviços públicos, tanto devido à escassez dos recursos orçamentários, quanto pela capacidade de pessoal<sup>28</sup>.

Independentemente dessas dificuldades, é imperioso apontar que:

O direito fundamental à boa administração pública, assimilado com rigor, favorece a releitura da responsabilidade do Estado, notadamente para combater, além dos excessos de discricionariedade, a omissão, isto é, o não-exercício devido das competências discricionárias. De fato, *o exercício da discricionariedade administrativa pode resultar viciado por abusividade (arbitrariedade por excesso) ou por inoperância (arbitrariedade por omissão)*. Em ambos os casos é violado o princípio da proporcionalidade, que determina ao Estado Democrático não agir em demasia, tampouco de maneira insuficiente, na consecução dos objetivos constitucionais. *Desproporções - para mais ou para menos - caracterizam violações ao princípio e, portanto, antijuridicidade*<sup>29</sup>.

É evidente a necessidade de atuação do Poder Público em determinados setores, sendo inclusive por isso a restrição da terceirização para ocorrer apenas na

---

<sup>28</sup> ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e a governança pública: responsabilidade, metas e diálogos aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 45.

<sup>29</sup> FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

atividade meio. Apesar disso, conforme propõe Leandro Zannoni Apolinário de Alencar, “os recursos privados também são decisivos, como capital, conhecimento e experiência<sup>30</sup>”.

O fato é que reconhecendo que os fins públicos acabam por serem atingidos na atuação conjunta entre o Estado e os particulares, é necessário repensar sobre a completa dicotomia entre público e privado<sup>31</sup>.

Em decorrência do julgamento do Recurso Extraordinário 760.91/DF<sup>32</sup>, ainda que esteja pendente de análise a questão sobre a incumbência do ônus probatório<sup>33</sup> no cumprimento do dever de fiscalização, se é do ente público ou fica a responsabilidade a cargo do funcionário que prestou serviço por meio de empresa contratada - não sendo objeto deste trabalho a análise do ponto<sup>34</sup>, o certo é que a Administração Pública deve fortalecer a fiscalização dos seus contratos administrativos como medida preventiva à condenação subsidiária.

Diante dessa necessidade, surge a governança pública, que diverge da governança corporativa<sup>35</sup>, sendo a sua implementação, conforme leciona Clayton

---

<sup>30</sup> *Ibd*, p. 100.

<sup>31</sup> Confira-se, a respeito, a reflexão de Vargas de que “cada vez mais, será por meio do diálogo entre público e privado que chegaremos às melhores soluções técnicas e inovadoras de interesse comum”. VARGAS, Isadora Formenton. **Abandono da visão dicotômica entre público e privado é um imperativo legal**. Consultor Jurídico. 11 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-11/isadora-vargas-contratacoes-publicas-tics/>>. Acesso em: 24 jan. 2024

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 760.931. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>33</sup> Sobre o ônus probatório, vide CALCINI, Ricardo; CAMARA, Amanda Paoleti. TERCEIRIZAÇÃO E O ÔNUS DA PROVA NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ENTE PÚBLICO: ALÉM DO DIREITO, UMA QUESTÃO SOCIAL. **Revista do Tribunal. Regional do Trabalho 10ª Região**, Brasília, v. 27, n. 1, 2023. Disponível em: <<https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/download/567/481>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

<sup>34</sup> Sobre divergência conceitual entre governança pública e governança corporativa, Alencar reforça que “jamais se confunde governança corporativa, que visa à distribuição de poder e do lucro no âmbito de uma organização empresarial, para que prevaleçam os interesses dos sócios”. ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e a governança pública: responsabilidade, metas e diálogos aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 102.

<sup>35</sup> Conforme leciona Clayton Alexandre Ferreira, os primeiros estudiosos sobre governança corporativa foram o economista Adolf Augustus Berle e o advogado Gardiner Coit Mens com a publicação do livro *The Moderns Corporation and Private Property*, com tradução no Brasil para o título “A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada” publicado na Década de 80. No Brasil, o tema ficou a cargo do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração, que foi implementado em 1995, sendo posteriormente alterada sua nomenclatura para Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021, p. 18.

Alexandre Ferreira “fundamental para que a atividade-meio seja melhor executada, promovendo ganhos de produtividade necessários para otimizar a prestação dos serviços públicos, contribuindo, por conseguinte, para o êxito da atividade-fim do órgão”<sup>36</sup>.

Como ponto de partida para o entendimento do conceito de governança pública, Leo Kissler e Francisco G. Heidemann<sup>37</sup> propõe a reflexão a partir da sua distinção do significado de governo. Para os autores, devem ser analisadas as fases<sup>38</sup> de alteração do Estado, como inicialmente abordado neste capítulo, para um ente público que seja coordenador de agentes públicos e privados para o atingimento do interesse público. Dessa forma, conforme os autores, o conceito de governança pública justificaria:

uma política de amplitude de atribuições, onde as instituições públicas não têm mais a obrigação de oferecer em termos exclusivos todos os serviços públicos. O Estado pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais. Transforma-se, assim, o antigo Estado de serviço em um moderno Estado co-produtor do bem público, mas ainda na condição de responsável último por sua produção<sup>39</sup>.

A positivação do tema ocorreu por meio do Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017<sup>40</sup> no qual institui a política em âmbito federal, estando presente também na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos n. 14.133 de 2021, sendo determinada como um dos objetivos do processo licitatório, conforme disposto no artigo 11:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

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

<sup>36</sup> *Ibid.* p.15.

<sup>37</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** - SCIELO. Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p. 479-499, Jun. 2006 Disponível em : <<https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 29. jan. 2024.

<sup>38</sup> (...) i. “de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; ii. de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; iii. de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores. *Ibid.* p. 5.

<sup>39</sup> KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública** - SCIELO. Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p.479-499, Jun. 2006. Disponível em : <<https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>40</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2024.

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.

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.

Além de conceituar o tema, o referido decreto define os seus princípios, diretrizes, mecanismos e instaura o Comitê Interministerial de Governança, de apoio ao Presidente da República. Assim, o texto dispõe que:

.....  
Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública -  
C.....

...  
IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Art. 3º São princípios da governança pública:

I - capacidade de resposta;  
II - integridade;  
III - confiabilidade;  
IV - melhoria regulatória;  
V - prestação de contas e responsabilidade; e  
VI - transparência.

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;  
II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;  
III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os onjuntos 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; resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;  
IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;  
V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração

para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam:

a) integridade;

b) competência;

c) responsabilidade; e

d) motivação;

(...)<sup>41</sup>.

Assim, o conceito no entendimento de Victor Aguiar Jardim de Amorim é que:

a governança compreende processos e estruturas interrelacionadas capazes de viabilizar o alinhamento e a coesão de ações e atores, a redução de conflitos de papéis e pretensões, a eficiência nas atividades e condutas, em vista da consecução de objetivos previamente definidos e atrelados à otimização do desempenho organizacional<sup>42</sup>.

Igualmente merece destaque a definição de Ronaldo Nascimento de SANT'ANNA, definindo que a governança pública:

tem o condão de alinhar as exigências por bons resultados na Administração Pública. Não vale, tão somente, aderências às leis que regem políticas públicas, mas acrescer a isso as premissas de eficiência, consubstanciadas, notadamente, no princípio constitucional da eficiência administrativa.

Relevante, portanto, destacar que a governança pública está alicerçada instrumentalmente em mecanismos que freiam ou inibem práticas predatórias de recursos públicos, imprimindo uma gestão que busca

<sup>41</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 29. jan. 2024.

<sup>42</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. – Brasília: Senado Federal, 2021, p. 66.

demonstrar para seus stakeholders resultados positivos após a devida avaliação das políticas públicas<sup>43</sup>.

É imperioso informar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 9.136 de 2017 para:

orientar e cobrar de gestores públicos desempenho, monitoramento de resultados e estratégia de longo prazo, tendo como princípios capacidade de resposta, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. O objetivo é aumentar a confiança da população e do mercado na gestão pública<sup>44</sup>.

Pontua-se, desde logo, que apesar da recente estruturação do tema no País por meio do projeto de lei, decreto e lei acima citados, é possível indicar que normativas anteriores - mesmo com objetos distintos, deram início à movimentação do ente público em direção à governança pública<sup>45</sup>, a exemplo do Decreto n. 1.171/94<sup>46</sup>, que cria o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e da Instrução Normativa n. 1 Conjunta do Ministério Público com a Controladoria Geral da União - que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal<sup>47</sup>.

Sendo o Tribunal de Contas da União o precursor da discussão e medidas de aplicação no Brasil, confira-se a definição contida no Referencial Básico de Governança Organizacional para as organizações públicas e outros entes:

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. **O Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia como órgão indutor da governança pública nos municípios**: corolário do princípio constitucional da eficiência. 2018. 127 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 27 de jul. 2018, p. 25.

<sup>44</sup> O projeto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/737504-projeto-cria-politica-de-governanca-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>45</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020, p. 31. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>> Acesso em: 01. fev. 2024.

<sup>46</sup> BRASIL, **Decreto nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)> Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>47</sup> BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta n. 1**, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>48</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da

Vai na contramão da governança o aumento de burocracia e controles, visto que esta “provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor<sup>49</sup>”. Em linhas gerais, a governança pública, prática inspirada na iniciativa privada, é a implementação da eficiência - como princípio constitucional<sup>50</sup> e das contratações públicas<sup>51</sup>. Ademais, Sávvia Maria Leite Rodrigues define que seu objetivo “é desenvolver especificações de funcionamento que eleve a atuação para o alcance de resultados com a melhor gestão dos recursos disponíveis<sup>52</sup>”.

### 3.2 OS AGENTES PÚBLICOS NA LEI Nº 14.133

Conforme analisado ao longo deste trabalho, a Administração Pública utiliza do procedimento licitatório para adquirir produtos e/ou serviços necessários às suas atividades. Além destes recursos, é necessária atuação humana para o desenvolvimento de todas as atividades de modo a garantir o cumprimento dos deveres públicos<sup>53</sup>.

---

Administração do Estado, 2020. p. 15. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>> Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>49</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020, p. 31. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>> Acesso em: 01. fev. 2024.

<sup>50</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 (...). BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>51</sup> 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 (...). BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>52</sup> RODRIGUES, Sávvia Maria Leite. **Interfaces entre governança, integridade e dever sancionador**. Temas Correicionais Contemporâneos: conhecendo o microssistema de controle administrativo. Publicações da Escola da AGU, Brasília, v. 13, n. 01 p. 95-126. jan./abr. 2021. Disponível em: <[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/2021\\_Periodicos/Publ-Esc-AGU\\_v.13\\_n.01.pdf#page=67](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Publ-Esc-AGU_v.13_n.01.pdf#page=67)> Acesso em: 05 fev. 2024.

<sup>53</sup> COUTO, Reginaldo; CAPAGIO, Álvaro do Canto. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 468.

Os sujeitos responsáveis pelo exercício das ações que geram atos administrativos são definidos, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os servidores públicos são uma espécie de dentro do gênero “agentes públicos”.

(...)

Esta expressão - *agentes públicos* - é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Quem quer que desempenhe funções estatais, *enquanto as exercita*, é um agente público.

(...)

*alguns integram o aparelho estatal*, seja em sua estrutura direta, seja em sua organização indireta (...) *Outros não integram a constelação de pessoas estatais*, isto é, são alheios ao aparelho estatal (...). Todos eles, entretanto, estão sobre um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles esporadicamente, agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes<sup>54</sup>.

Merece destaque, portanto, a inovação presente no novo regramento a respeito dos agentes públicos. Nas palavras de Victor Aguiar Jardim Amorim:

A governança perpassa, portanto, por uma adequada política de pessoal, com a promoção de “gestão de competências”, capacitação e atualização sistemática dos servidores envolvidos com os processos de contratação<sup>55</sup>.

Assim, para que seja bem sucedida a aplicação da medida, tais atores necessitarão de:

estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização<sup>56</sup>.

Para atingir aos objetivos do processo licitatório, é definido na Nova Lei de Licitações e Contratos que a governança será implementada por órgão, ou entidade da alta administração, conforme disposto no art. 11 da Lei 14.133/21<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p. 254-255.

<sup>55</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Enfim, quem é “agente de contratação” na Nova Lei de Licitações?**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224250/ENFIM%20QUEM%20e%20O%20AGENTE%20DE%20CONTRATA%C3%87%C3%83O%20NA%20NOVA%20LEI%20DE%20LICITA%C3%87%C3%95ES.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 05. fev. 2024.

<sup>56</sup> Ibid. p. 39.

<sup>57</sup> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

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;

Com efeito, entende-se como alta administração:

instância interna de governança e é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela direção da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização<sup>58</sup>.

No capítulo IV, título I da Lei 14.133 designado a tratar exclusivamente sobre os agentes públicos, são estabelecidos os requisitos que estes devem estar enquadrados para que seja possível a sua indicação para a função. O art. 7º e art. 8º apresentam a seguinte redação:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

---

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.

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. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>58</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. p. 41. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2024

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro<sup>59</sup>.

Para o Tribunal de Contas da União, as exigências para os agentes públicos contidas nesta legislação cria instâncias de governança e gestão. Nesta medida, partindo do direcionamento e avaliação pela alta administração, a gestão tática é efetuada pelos dirigentes do ente público, a exemplo dos secretários dos órgãos municipais, para que seja colocadas em prática por meio das tarefas operacionais, nível denominado como gestão operacional, onde serão desempenhadas as atividades finalísticas do órgão<sup>60</sup>.

Diante dessas definições, é possível analisar que a intenção do legislador foi no sentido de coordenar a administração por meio do desmembramento e individualização das atribuições. Isto foi consolidado como o princípio da segregação de funções, portanto, no entendimento de Reginaldo Couto e Alvaro do Canto Capagio:

---

<sup>59</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>60</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020, p. 41.

o agente público responsável pela licitação não deve fiscalizar o contrato. Quem emite a nota de empenho não deve efetuar a liquidação da despesa, e quem realiza a liquidação não deve emitir a ordem bancária em favor do credor.

A separação de funções é recomendada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI), cujas diretrizes são adotadas pelo TCU, que é membro pleno da organização, razão por que a Corte de Contas considera referido princípio em suas normas de auditoria, o que reflete em suas decisões.

Por força do princípio em comento, obriga-se a segregação entre as atividades de planejamento da licitação, execução do certame e fiscalização do contrato. Portanto, quem elabora o termo de referência, não deve exercer a função de agente de contratação, tal como quem participa do processo licitatório não deve exercer a fiscalização do contrato<sup>61</sup>.

Nesse ponto, Marçal Justen Filho reflete que a segregação de funções “consiste na exigência de dissociação da competência estatal em atribuições materialmente diversas, atribuídas a sujeitos distintos<sup>62</sup>”, havendo, deste modo, vedação à concentração de funções, diferenciação de atribuições e finalmente, especialização dos sujeitos<sup>63</sup>.

Desta feita, a equipe fiscalizatória será constituída pelos seguintes agentes públicos, conforme o Decreto n. 11.246<sup>64</sup>, de 27 de outubro de 2022, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: agentes de contratação e sua equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contrato.

O primeiro, com a assistência de equipe de apoio, conduzirá a licitação e será o responsável pelas decisões até a homologação do certame. Importante referir, também, que para composição desta equipe não é necessário que estes sejam membros do quadro de agentes da Administração Pública. No ponto, utiliza-se da especialização dos entes privados de modo a auxiliar o exercício das funções públicas com maior domínio técnico especializado. A doutrina de Maria Sylvia

<sup>61</sup> COUTO, Reginaldo; CAPAGIO, Alvaro do Canto. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 267-268.

<sup>62</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. *E-book*. ISBN 9786559645770, p. 262. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>63</sup> FILHO, *loc. cit.*

<sup>64</sup> BRASIL. **Decreto 11.246**, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm)> Acesso em: 01. fev. 2024.

Zanella Di Pietro<sup>65</sup> aponta que houve mudança com a nova lei, visto que a Lei nº 8.666<sup>66</sup> designava esta função como “comissão de licitação”.

O segundo deverá ser composto por três servidores, um deles a exercer a função da presidência da comissão, estando incumbidos de efetuar o exame e julgamento dos documentos relativos ao processo de contratação.

Quanto à função de gestor de contrato, no inciso I, artigo 19 do Decreto define como desempenho da

coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros<sup>67</sup>;

Por fim, o fiscal de contrato será o “responsável por monitorar e garantir o cumprimento das obrigações contratuais por parte do contratado, visando assegurar a eficiência, a eficácia e a transparência na execução do contrato<sup>68</sup>”

### 3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA E A PADRONIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o silêncio administrativo é configurado quando a “Administração não se pronuncia quando deve fazê-lo, seja porque foi provocada por administrado que postula interesse próprio, seja porque um órgão tem de pronunciar-se para fins de controle de ato de outro órgão<sup>69</sup>”.

André Saddy e Anderson Vichinkeski Teixeira examinam sobre o tema que

O silêncio administrativo é ainda passível de outra distinção conceitual relevante: silêncio qualificado e silêncio simples. O primeiro ocorre quando se tem obrigação de falar por preceito legal, por ordem do juiz ou por

<sup>65</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023, p. 504.

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 23 set. 2023.

<sup>67</sup> BRASIL. **Decreto nº 11.246**, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm)>. Acesso em: 01. fev. 2024.

<sup>68</sup> QUIRINO, Diego Dario Almeida. **Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a Nova Lei de Licitações e Contratos**. 2023. 82 . Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023.

<sup>69</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016, p. 425.

convênio precedente das mesmas partes. Por óbvio, quem calar sofrerá as consequências de seu silêncio. No denominado silêncio simples, deve-se ter em conta a singularidade de cada caso em que o silêncio se produz, para que, segundo cada situação, possa-se ponderar, avaliar e determinar a eficácia deste, ou seja, pode-se ou não reputar tal manifestação como vontade<sup>70</sup>.

Rememore-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931, ocasião em que a Ministra Relatora Rosa Weber advertiu que:

A Administração, por conveniência e oportunidade, decide terceirizar para “melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa”. Se a Administração procurar, nos termos do Decreto-Lei 200/67, art. 10, § 7º, “desobrigar-se da realização material de tarefas executivas”, não poderá se desobrigar dos encargos advindos da execução indireta de tais tarefas, nesses incluídos aqueles decorrentes da sua omissão na fiscalização do respectivo contrato de prestação de serviços - nos moldes estabelecidos no artigo 67 da Lei de Licitações -, até porque condicionada tal contratação, naquela norma, à existência de empresa, na iniciativa privada, “suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução”, que abarcam, inequivocamente, não apenas os conhecimentos técnicos e especializados indispensáveis ao desempenho da atividade contratada, mas também o zelo quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas<sup>71</sup>.

É possível que o silêncio, ao final consubstanciado em omissão da administração, não seja decorrente de corrupção. Por vezes, este advém da ausência de conhecimento técnico, tanto da alta administração, quanto em nível operacional dos servidores e gestores. Diante do estudo de dados extraídos do acórdão n. 2622/2015<sup>72</sup> do Tribunal de Contas da União, Ferreira apura que:

44% dos órgãos que participaram do levantamento não identificam e definem competências necessárias para o desempenho de funções pertinentes às contratações públicas, e apenas 68% dos órgãos que

<sup>70</sup> SADDY, André; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Responsabilidade por inatividade da Administração Pública**: um estudo específico do silêncio administrativo. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 16, n. 65, p. 109-133, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v16i65.263>.

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 760.931**. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 24 jan. 2024, p.142.

<sup>72</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.622/2015**. Banco da Amazônia S.A, Banco do Nordeste do Brasil S.A, Casa da Moeda do Brasil, Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Eletrobrás Termonuclear S.A.,Petrobras Distribuidora S.A. - MME, Petróleo Brasileiro S.A. Relator Augusto Nardes. 21 jul. 2015. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:2622%20ANOACO RDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT %20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2622%20ANOACO RDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT %20desc/0)>. Acesso em: 03 fev. 2024.

identificam e definem essas competências, utilizam essas informações para escolher as pessoas que trabalharam em tal função<sup>73</sup>.

Diante deste cenário, a reflexão de Isadora Formenton Vargas, a respeito das contratações para implementação de serviços de tecnologia da informação, é aplicável também ao cenário geral de contratações públicas, pois a estas de igual forma será imposto “o dever de treinar seus servidores (...). Como haverá a adequada fiscalização de um contrato se aquele que fiscaliza não dominar o objeto e as suas especificações técnicas? O conhecimento gera autonomia<sup>74</sup>”.

Justamente nesse sentido, a Nova Lei de Licitações e Contratos expressamente determina a importância da melhoria da capacitação técnica dos agentes públicos envolvidos no processo de contratação. É por isso que no estudo técnico preliminar deve ser avaliada a necessidade de capacitação, conforme previsto no inciso X, §1 do art. 18 da Lei 14.133/21<sup>75</sup>. Da mesma forma, esta lei impõe que a autoridade deverá:

§ 1º, do art. 7 (...) observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação<sup>76</sup>.

Para Samuel Silas dos Santos Carvalho, Mariza Gonçalves Almeida e Marlene Valério dos Santos Arenas, o princípio da segregação de funções é resultado da adoção do posicionamento da doutrina em direito administrativo, assim como o aprendizado com a experiência dos Tribunais de Contas, resultando assim:

no plano de capacitação como providência a ser adotada pela administração previamente à celebração de contratos, bem como pela atuação das escolas de contas dos tribunais de contas na promoção de eventos de capacitação aos agentes designados para atuarem nas contratações públicas (art. 18, § 1º, X e art. 173), de fundamental importância para a atuação dos servidores que desempenharão o gerenciamento dos procedimentos licitatório e de gestão e fiscalização dos contratos administrativos<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021, p. 166.

<sup>74</sup> VARGAS, Isadora Formenton. **Abandono da visão dicotômica entre público e privado é um imperativo legal**. Consultor Jurídico. 11 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-11/isadora-vargas-contratacoes-publicas-tics/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

<sup>75</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> CARVALHO, Samuel Silas dos Santos; ALMEIDA, Mariza Gonçalves; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.8, n.4, p.23703-23724, 2022.

Para prestigiar as iniciativas do Poder Público em favor da aplicação da governança e da padronização da fiscalização dos contratos administrativos, serão analisadas brevemente: i. Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação da Advocacia Geral da União; ii. Lei 12.827, de 21 de maio de 2021 e iii. Ordem de Serviço n. 005, de 18 de maio de 2023. No capítulo seguinte, haverá a apreciação da colaboração do Tribunal de Contas da União quanto ao tema.

Sobre o Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratação da Advocacia Geral da União<sup>78</sup>, destaca-se que o documento possui inteiro caráter didático, visto que apresenta cada etapa da contratação, desde o documento de formalização da demanda, até a autorização para contratação. Em cada tema é abordado o conceito, requisitos, aplicação, modo de realização, documentos necessários e, ao final, indica quais agentes serão incumbidos da função e suas atribuições.

Com fundamento na competência suplementar sobre licitações e contratos<sup>79</sup>, o Município de Porto Alegre editou a Lei nº 12.827, de 21 de maio de 2021, e a Ordem de Serviço nº 005, de 18 de maio de 2023. A primeira trata da modernização da gestão e da fiscalização dos contratos administrativos, além da implementação do programa de integridade das empresas, selecionadas por meio de licitação ou contratação direta, para atuarem como contratadas junto ao município. A segunda, regula especificamente as funções dos agentes públicos atuantes na fiscalização administrativa.

Desta lei municipal, é interessante apontar a organização anual das contratações, por meio da nomeação de um gestor por ano, conforme o art. 7<sup>80</sup>, o respeito à segregação de funções no §2º do art. 9 - determinando os servidores

---

DOI:10.34117/bjdv8n4-064.

Disponível

em:

<<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/issue/view/167>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>78</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília : Advocacia-Geral da União : Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. 93p. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

<sup>79</sup>Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>80</sup> Art. 7º Cada órgão da Administração Direta e Indireta deverá nomear anualmente, por ato de seu titular, 1 (um) gestor de contratos, no mínimo. PORTO ALEGRE, Câmara Municipal. **Lei nº 12.827**, de 6 de maio de 2021. Disponível em: <[https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135925/Lei\\_12827.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135925/Lei_12827.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2024.

atuantes na fase de seleção não serão aqueles a efetuar a fiscalização, como fiscal de contrato ou de serviço e confere à autoridade máxima do órgão, como responsável pela última instância para decisão sobre recurso quanto à aplicação de sanção.

Ainda, propõe o desmembramento da medição do objeto no art. 19, tendo em vista que o fiscal de serviço atesta o objeto, enquanto o fiscal de contrato confirma a despesa total. De igual forma procede no art. 8, visto que no inciso IV e VI, §1º delega ao fiscal de contrato a análise documental exigida por lei e incumbe também a análise do desempenho do objeto, já para o fiscal de serviço, determina a responsabilidade de aferir presencialmente a execução do objeto.

Na Ordem de Serviço n. 005, de 18 de Maio de 2023, regulamenta especialmente os procedimentos a serem cumpridos pelos agentes públicos responsáveis pela fiscalização: i. gestor de contrato, ii. fiscal de contrato; iii. fiscal de serviço. Determina no art. 8, que o gestor de contrato, a Controladoria Geral do Município e a Procuradoria Geral do Município serão as referências para solução de dúvidas pertinentes ao desenvolvimento da fiscalização.

Percebe-se da análise da norma, que é expressamente determinado que não ocorra a suspensão da fiscalização, visto que estabelece a necessidade de nomeação de titulares e suplentes, além de determinar que sejam nomeado substituto para o desempenho das atividades, sendo que diante da ausência de ambos, ficará a cargo do responsável pela nomeação ou do titular da pasta, conforme 7º, §2º.

Por fim, reforçando o dever de capacitação dos fiscais, define que a Controladoria Geral do Município, a Secretaria Municipal de Administração e Patrimônio em conjunto com a Diretoria de Licitações e Contratos e Procuradoria Geral do Município promoverão o treinamento de gestão e fiscalização de contratos, em conformidade com a Lei nº 14.133/21, utilizando a Escola de Gestão Pública Municipal.

## 4 CONTROLE

### 4.1 A CONTRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Citando lição de Hely Lopes Meirelles, o controle administrativo é:

todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade, de conveniência e de eficiência. Sob esses três aspectos pode e deve operar-se o controle administrativo, para que a atividade pública atinja a sua finalidade, que é o pleno atendimento dos interesses coletivos a cargo da Administração em geral.

(...) pode ser exercido pelos próprios órgãos internos da Administração (controle hierárquico propriamente dito), como por órgãos externos incumbidos do julgamento dos recursos (tribunais administrativos) ou das apurações de irregularidades funcionais (órgãos correccionais). Todos eles, entretanto, são meios de controle administrativo. Esses meios de controle podem ser preventivos, sucessivos ou corretivos<sup>81</sup>.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a administração pública “assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares<sup>82</sup>”. O mesmo autor separa que:

A Administração Pública, direta ou indireta, assujeita-se a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o afetado por órgãos alheios à Administração.

(...)

O controle externo compreende (I) o controle parlamentar, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria) e (III) o controle jurisdicional<sup>83</sup>.

Importante ressaltar que este trabalho não pretende esgotar de forma completa as características dos órgãos de controle, ou tratar do controle judicial, por exemplo. Serão analisados apenas os aspectos principais do controle interno e a contribuição do Tribunal de Contas da União para a promoção da governança pública.

<sup>81</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e seus controles. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 23-33, out./dez., 1973.

<sup>82</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016. p.965.

<sup>83</sup> *Ibid.* p. 967-971.

Na doutrina de Pietro, houve inovação na Lei de Licitações 14.133 com a implementação do controle das contratações, inserido no art. 169 a 173. Conforme esclarece a autora, trata-se de tarefa distinta da fiscalização efetuada pelos agentes públicos anteriormente analisados neste trabalho. Assim, por meio do art. 169 são criadas três linhas de defesa da contratação, fundadas na gestão de riscos e no controle preventivo<sup>84</sup>. A primeira, é composta por servidores que atuam na estrutura de governança, a segunda, formada pela assessoria jurídica e controle interno e a última pelo Tribunal de Contas<sup>85</sup>.

Em artigo que analisa o planejamento de órgão do Controle Interno, Jaqueline Giuliani Baldissera e Jeferson Luís Lopes Goularte explicam que o controle interno:

além de ser um instrumento legal, deve oferecer auxílio gerencial ao gestor por meio do fornecimento de informações acerca dos procedimentos e rotinas administrativas desempenhadas no âmbito municipal, prevenindo e corrigindo desvios das metas estabelecidas por meio do acompanhamento contínuo realizado antes, durante e depois dos atos administrativos<sup>86</sup>.

Na visão de Reginaldo Couto e Alvaro do Canto Capagio:

O controle interno avalia o cumprimento das metas dos instrumentos orçamentários, comprova a legalidade, avalia a eficácia e eficiência da gestão orçamentária financeira e patrimonial e avalia a aplicação de recursos públicos por pessoas jurídicas de direito privado. Interessante notar que, no âmbito do Poder Executivo, exerce a fiscalização das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres. Além disso, o controle interno tem o dever de apoiar o controle externo na sua missão institucional, tendo também os seus responsáveis, sob pena de responsabilização solidária, o dever funcional de dar ciência ao Tribunal de Contas das irregularidades ou ilegalidades de que tiverem conhecimento<sup>87</sup>.

Como forma de garantir o desempenho desses órgãos, existem possibilidades concedidas pela Lei que não são ofertadas a outros órgãos da Administração. Exemplo disso é o acesso irrestrito aos documentos e informações necessários para apuração de qualquer irregularidade que possa ocorrer no exercício das funções dos órgãos públicos<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p.540.

<sup>85</sup> PIETRO. *loc. cit.*

<sup>86</sup> BALDISSERA, Jaqueline Giuliani. GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. **Planejamento do Órgão de Controle Interno com a Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos**. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade. v.7, n.27, p.121-137, 2019. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/1787>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>87</sup> COUTO, Reginaldo; CAPAGIO, Alvaro do Canto. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 292.

<sup>88</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023, p. 540.

Merece destaque que os órgãos de controle, além de efetuarem os devidos apontamentos quanto às irregularidades, também apresentam evolução na sua atuação, assim como a gestão dos contratos administrativos. Assim, acertadamente pontuam Jaqueline Giuliani Baldissera e Jeferson Luís Lopes Goularte que:

numa nova forma de administração, a gerencial e, por consequência, de controle, surge um novo conceito de auditoria, não no sentido repressivo, adstrito a padrões rígidos, mas sob um enfoque do controle prospectivo, técnico, como atividade de vanguarda na vigilância e orientação, exercitada em nome do interesse público. Uma auditoria voltada para o exame da eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos, sob os ângulos da legitimidade, razoabilidade e economicidade, trabalhando nas causas dos desconroles existentes<sup>89</sup>.

Para exercer o Controle Externo, a Constituição Federal determina no art. 71:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

.....  
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, 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 demais entidades referidas no inciso II;

.....  
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

.....  
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

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

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

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

.....  
§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

---

<sup>89</sup> BALDISSERA, Jaqueline Giuliani. GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. **Planejamento do Órgão de Controle Interno com a Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos**. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade. v.7, n.27, p.121-137, 2019. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/1787>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades<sup>90</sup>.

Na lição de Phillip Gil França, o controle efetuado pelo Tribunal de Contas:

tem como mister a verificação técnica dos dispêndios e investimentos da Administração Pública. Exemplo de exaltação da saudável tecnicidade objetiva da atuação estatal, o controle exercido pelo Tribunal de Contas deve ser acolhido como meio operacional voltado a afastar a análise subjetiva dos atos administrativos – muitas vezes rotulada como ofensiva ao mérito do Executivo.

As contas; a adequação entre o recebido e o gasto; a correição do dinheiro público empregado de acordo com políticas de Estado factíveis, impessoais e com verdadeiras finalidades de atingir o maior bem comum possível devem ser feitas por um órgão técnico, como o Tribunal de Contas. Da mesma forma que os demais meios de controle da Administração, a valorização, a fortificação e o respeito do trabalho desta instituição são chaves-mestra para a realidade de um Estado forte, promotor do cidadão<sup>91</sup>.

De acordo com Vlória Pompeu, há ligação dos órgãos de controle na implementação da governança pública, pois:

Manifestações dos órgãos de controle também são formas de "comunicar" a Governança. Eles legitimam as decisões tomadas pelas instituições públicas e direcionam ações de seus gestores. Simplificam caminhos, por meio da sistematização de experiências e expõem fragilidades que merecem ser reconhecidas e corrigidas. Além disso, todo "quê" e "como" é muito importante desde que esteja sustentado numa boa comunicação, diretamente alinhada junto ao "porque"<sup>92</sup>.

Importante refletir que, apesar da função corretiva dos órgãos de controle, em relação à governança, estes colaboram juntamente com a gestão de modo a atuar na criação de medidas de implementação da melhora da fiscalização e portanto, do serviço público. O Tribunal de Contas da União atuou ativamente para a implementação da governança no Brasil, gerando o Referencial Básico de

<sup>90</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>91</sup> FRANÇA, Phillip. Gil. 2016, Controle da administração pública, 4 ed. Saraiva Jur. E-book. p. 121.

<sup>92</sup> REGO, Andreia Silva;; SILVA, Vlória Pompeu. Boa governança, comunicação genuína e a importância da escuta institucional. Revista Latino-americana de Governança, Brasília (DF), v. 1, n. 1, p. 1-6, 2021. DOI: 10.37497/ReGOV.v1i1.26. Disponível em: <<https://revistarego.org/revista/article/view/26>>. Acesso em: 1 fev. 2024.

Governança Organizacional<sup>93</sup>, assim como o documento “10 passos para a boa governança<sup>94</sup>”.

Em relação ao último documento, este foi responsável por definir os princípios da governança, qual seja - i. Capacidade de resposta; ii. Integridade; iii. Transparência; iv. Equidade e participação; v. Accountability; vi. Confiabilidade; vii. Melhoria regulatória.

## 4.2 GESTÃO DE RISCOS

A gestão de riscos é um dos mecanismos da governança pública, decorre tanto da positivação por meio da Lei de Licitações e Contratos nº 14.133, quanto da própria regulamentação da governança pública por meio do Decreto nº 9.203. O caput do art. 22 apresenta a seguinte redação:

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo<sup>95</sup>.

Já no Decreto nº 9.203 foi efetuada a definição de riscos, de modo que:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

.....  
IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos<sup>96</sup>.

Cabe mencionar que o conjunto de normas relacionadas às licitações e contratos é estruturado no sentido da prevenção dos riscos, de modo que as linhas de defesa anteriormente citadas são o método de enfrentamento dos riscos de modo

<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: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020, p. 242. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>> Acesso em: 01. fev. 2024.

<sup>94</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. 2 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2024

<sup>95</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

<sup>96</sup> Brasil. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

a serem sanados nos estágios iniciais do processo de contratação pública. Conforme destacam Reginaldo Couto e Alvaro do Canto Capagio:

segunda linha de defesa devem trabalhar em estrita cooperação com os gestores responsáveis pelas licitações e contratações, com vistas à constatação prematura de falhas ou oportunidades de melhoria, tal como a coleta de informações para a formação de uma visão de riscos propícia ao funcionamento e atividades desenvolvidas pelo órgão ou entidade.

As funções de segunda linha de defesa incluem comumente atividades que requerem conhecimento especializado em gerenciamento de riscos, segurança da informação, controle financeiro, qualidade, saúde, avaliação da conformidade, sustentabilidade, logística e direito<sup>97</sup>.

Para Jaqueline Giuliani Baldissera e Jeferson Luís Lopes Goularte, o objetivo da gestão de riscos é:

o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público. Nesse contexto, a decisão acerca de como equacionar os benefícios e perdas potenciais (...).

(...) é diminuir os custos de atividades incertas e aumentar os benefícios sociais e econômicos. O governo lida com os riscos por meio de diversas funções, como por exemplo, a função de assistência social, da saúde e da educação, criar condições para a estabilidade e prosperidade econômica, proteger o meio ambiente, os direitos, dentre outros serviços públicos prestados<sup>98</sup>.

Corolário da necessidade de averiguação do cumprimento das obrigações trabalhistas, por estar incluído na etapa de planejamento das contratações, de acordo com Clayton Alexandre Ferreira:

precauções devem ser adotadas pelos órgãos públicos, quando ocupam a posição de tomadores de serviços em contratos terceirizados, para não correrem o risco de serem responsabilizados subsidiariamente por questões trabalhistas, em razão da jurisprudência pacificada no item V do enunciado n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho<sup>99</sup>.

As exigências que devem ser incluídas como obrigação da contratada estão previstas no art. 8º, do Decreto n. 9.507/2018, sendo que as constantes nos incisos II e IV obrigam as empresas contratadas a manter as obrigações trabalhistas com seus funcionários em dia, sob pena de não receberem o pagamento pelos serviços prestados e terem o contrato rescindido

<sup>97</sup> COUTO, Reginaldo; CAPAGIO, Alvaro do Canto. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 293.

<sup>98</sup> BALDISSERA, Jaqueline Giuliani. GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. **Planejamento do Órgão de Controle Interno com a Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos**. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade. v. 7, n. 27, p. 121-137, 2019. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/1787>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

<sup>99</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Disponível em: <[https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)> Acesso em 01 fev. 2024.

unilateralmente, sem prejuízo de sofrerem as sanções constantes no art. 87 da Lei n. 8.666 ou no art. 7º da Lei nº 10.520/02<sup>100</sup>.

Sobre o gerenciamento de riscos na fase de contratação, este poderá servir para o não enquadramento da Administração Pública por meio da culpa *in eligendo*. Entende-se, portanto, que essa espécie de culpa ocorre principalmente na fase de contratação, visto que a empresa contratada por meio da licitação deve obedecer a requisitos prévios sobre a capacidade de executar devidamente o contrato, tanto de forma jurídica e técnica, como econômico-financeira<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.p. 114-115.

<sup>101</sup> Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; IV - econômico-financeira.

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei; II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento; III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado; IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas. § 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas. § 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia. § 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação. § 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas. § 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação. § 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.

Para não incorrer em responsabilidade por culpa *in vigilando*, devem ser adotadas todas medidas orientativas previstas na legislação e nos documentos de padronização de fiscalização analisados anteriormente.

Assim verifica-se que a gestão de riscos é instrumento essencial da governança. É a medida que garante o acompanhamento constante do exercício dos deveres públicos, havendo, portanto, a aplicação da eficiência na fiscalização dos contratos administrativos.

## CONCLUSÃO

A prestação do serviço público, assim como o direito administrativo, estão em processo de atualização constante decorrentes dos desafios enfrentados diante da complexidade das contratações públicas. Não se trata de movimento simples de alteração da legislação antiga para a Nova Lei de Licitações, visto que esta última pretende esmiuçar os fluxos necessários para o andamento da contratação, definir e organizar os agentes públicos envolvidos na sistemática, além de analisar e monitorar os mecanismos desde a análise da proposta, até o encerramento contratual.

Enquanto a administração pública era composta apenas pelos agentes públicos de cargo efetivo e em comissão, havia maior simplicidade em definir os objetivos e modo de atuação desses servidores. Ocorre que, diante da implementação da terceirização na Administração Pública, a organização interna anteriormente definida mostra-se frágil diante da complexidade em coordenar a atuação de tantos atores. Foi necessário repensar o papel de cada agente público, reestruturar as competências de cada um deles de modo a não desprezar a segregação de funções.

Tendo em vista o reiterado questionamento sobre o tamanho da máquina pública, o gestor público deverá refletir a todo momento formas de aprimorar o desempenho da administração. Para isso, como visto, será imperiosa a estruturação de padrões dos atos públicos, com foco na capacitação e na gestão por competências, além do conhecimento de cada servidor sobre suas responsabilidades e os riscos decorrentes do seu exercício.

Reforçando a necessidade de atualização da visão de gestão pública, deverá ser abandonada a visão dicotômica entre direito público e privado, pois com o avanço da sociedade não é mais possível que o serviço público, de titularidade do Estado, seja sempre exercido por este.

Atualmente, além do domínio sobre o regime jurídico dos servidores públicos, o direito administrativo deve aumentar o diálogo com o direito do trabalho, considerando que os funcionários terceirizados, apesar da impossibilidade de criação de vínculo de emprego com a Administração Pública, estão sobre a sua gestão, o que implica a obrigatoriedade de fiscalização do cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas pela empresa contratada.

Como visto, mesmo com a pendência de enfrentamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre a quem incumbe o ônus probatório da fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, a Administração Pública definiu relevantes mecanismos para atingir a eficiência na fiscalização dos contratos. Foram promovidas mudanças primordiais em todas as fases do processo de contratação: i. organizadas as funções-chave para organização interna ao andamento dos fluxos, ii. definidos tanto os órgãos responsáveis pela definição dos objetivos do órgão, conceituado pela legislação como “alta administração”, quanto a apuração da função dupla dos órgãos de controle - apurar inconsistências e servir de fomento à capacitação e orientação aos gestores.

Portanto, verifica-se que a implementação da governança pública, com a devida observância a todos os requisitos e transformações que o ente público deve realizar para o sucesso da sua aplicação, será possível cumprir com o objetivo de mitigar a responsabilidade extracontratual subsidiária da Administração Pública. Evocando a afirmativa de Vlória Pompeu, é necessário entender que:

quando afirmarmos que implementar a Governança Pública pressupõe uma mudança de cultura, a utilização das diversas formas de comunicação faz toda a diferença. Lembremo-nos ainda que a sensibilização do corpo técnico e das lideranças do órgão é indicador diretamente relacionado ao sucesso desta empreitada.

Basta pensarmos que, ao entrar em um diálogo a fim de sensibilizar quanto a importância da Governança, o gestor público precisa estar aberto para compreender a percepção institucional dos demais integrantes da Instituição.

Verificar as lacunas de comunicação, comumente identificadas nas distintas formas de se visibilizar a Governança na prática. E isso, parece se tornar mais simples por meio do diálogo. Nesse momento, comunicação e sensibilização institucional se confundem<sup>102</sup>.

Diante do exposto, conclui-se que a Administração já regulamentou as ferramentas necessárias para a fiscalização dos contratos administrativos, restando, portanto, estruturada a governança pública em prol do cumprimento da eficiência da gestão pública.

---

<sup>102</sup> REGO, Andreia Silva; SILVA, Vlória Pompeu. Boa governança, comunicação genuína e a importância da escuta institucional. *Revista Latino-americana de Governança*, Brasília (DF), v. 1, n. 1, p. 1-6, 2021. DOI: 10.37497/ReGOV.v1i1.26. Disponível em: <https://revistarego.org/revista/article/view/26>. Acesso em: 1 fev. 2024.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo direito administrativo e a governança pública: responsabilidade, metas e diálogos aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim. **Enfim, quem é “agente de contratação” na Nova Lei de Licitações?**. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224250/ENFIM%20QUEM%20e%20O%20AGENTE%20DE%20CONTRATA%C3%87%C3%83O%20NA%20NOVA%20LEI%20DE%20LICITA%C3%87%C3%95ES.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 05. fev. 2024.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2021.

BALDISSERA, Jaqueline Giuliani. GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. **Planejamento do Órgão de Controle Interno com a Metodologia de Auditoria Baseada em Riscos**. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade. v.7, n.27, p.121-137, 2019. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/1787>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BERTONCINI, M.; PRESENTE, V. R.. **As Alterações dos Modelos de Gestão Estatal e uma Proposta de Conceituação de Governança da Administração Pública**. Sequência (Florianópolis), n. 86, p. 123–147, set. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/rXgPSFSLCFHh8z5YkQgydS/?lang=pt>>. Acesso em: 28 jan. 2024.

BIANCARDI, Rosana Fernandes Magalhães. **Repercussões da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC nº 16/DF sobre a responsabilidade da Administração Pública em relação a débitos trabalhistas decorrentes de terceirização de mão de obra**. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/40533/repercussoes-da-decisao-do-supremo-tribunal-federal-na-adc-n-16-df-sobre-a-responsabilidade-da-administracao-publica-em-relacao-a-debitos-trabalhistas-decorrentes-de-terceirizacao-de-mao-de-obra>>. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação** – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-do-s-procedimentos.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>>. Acesso em: 01. fev 2024.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)> Acesso em: 01 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto 11.246**, de 27 de outubro de 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm)> Acesso em: 01. fev. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 23 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133**, de 01 de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)>. Acesso em: 23 set. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 760.931**. Rel. Min. Rosa Weber. Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, Processo Eletrônico DJe-206 DIVULG 11/09/2017 PUBLIC 12/09/2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16**. Rel. Min Cezar Peluso. DJe nº 173 DIVULG 08/09/2011 PUBLIC 09/09/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>>. Acesso em: 24 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula 331**. Disponível em: <[https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html)> Acesso em 01 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 2.622/2015**. Banco da Amazônia S.A, Banco do Nordeste do Brasil S.A, Casa da Moeda do Brasil, Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Eletrobrás Termonuclear S.A.,Petrobras Distribuidora S.A. - MME, Petróleo Brasileiro S.A. Relator Augusto Nardes. 21 jul. 2015. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:2622%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2622%20ANOACORDAO:2015%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0)>. Acesso em: 03 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/31/DD/59/E436C8103A4A64C8F18818A8/Licitacoes%20e%20Contratos%20-%20Orientacoes%20e%20Jurisprudencia%20do%20TCU%20-%205a%20Edicao.pdf>> Acesso em: 17 dez. 2023.

CALCINI, Ricardo; CAMARA, Amanda Paoleti. TERCEIRIZAÇÃO E O ÔNUS DA PROVA NA RESPONSABILIZAÇÃO DO ENTE PÚBLICO: ALÉM DO DIREITO, UMA QUESTÃO SOCIAL. **Revista do Tribunal. Regional do Trabalho 10ª Região**, Brasília, v. 27, n. 1, 2023. Disponível em: <<https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/download/567/481>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3 ed. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança**. 2 ed.

Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

CARNEIRO, Adriano Figueiredo. A Irresponsabilidade da Administração Pública por Encargos Trabalhistas em Face do Inadimplemento de Pessoa Contratada: Constitucionalidade do Art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 9, n. 1, p. 229-245, 30 jun. 2011. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/123>>. Acesso em: 23 set. 2023.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A Terceirização Na Administração Pública: Vantagens, Desvantagens E Ameaças Ao Regime Jurídico Das Relações Do Trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p 61-80. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1298>>. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2016.v2i2.1298>. Acesso em: 24 set. 2023.

CARVALHO, Samuel Silas dos Santos; ALMEIDA, Mariza Gonçalves; ARENAS, Marlene Valério dos Santos. Governança nas contratações públicas sob a perspectiva da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.4, p.23703-23724, 2022. DOI:10.34117/bjdv8n4-064. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/issue/view/167>>. Acesso em: 01 fev. 2024.

COUTO, Reginaldo; CAPAGIO, Álvaro do Canto. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

FERREIRA, Clayton Alexandre. **A governança nas Contratações Públicas: uma análise sob a ótica da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770, p. 256. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

FRANÇA, Phillip. Gil. 2016, Controle da administração pública, 4 ed. Saraiva Jur. E-book. p. 121.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, maio 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e seus controles. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 23-33, out./dez., 1973.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Editora Forense, 2021. em: 27 fev. 2022.

PORTO ALEGRE, Câmara Municipal. **Lei nº 12.827**, de 6 de maio de 2021. Disponível em: <[https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135925/Lei\\_12827.pdf](https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135925/Lei_12827.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2024.

PRANDI, Reginaldo. **Mitologia dos Orixás**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

QUIRINO, Diego Dario Almeida. **Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a Nova Lei de Licitações e Contratos**. 2023. 82p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm)> Acesso em: 01 fev. 2024

REGO, Andreia Silva;; SILVA, Vlória Pompeu. Boa governança, comunicação genuína e a importância da escuta institucional. *Revista Latino-americana de Governança*, Brasília (DF), v. 1, n. 1, p. 1-6, 2021. DOI: 10.37497/ReGOV.v1i1.26. Disponível em: <https://revistaregov.org/revista/article/view/26>. Acesso em: 1 fev. 2024.

RODRIGUES, Sávia Maria Leite. **Interfaces entre governança, integridade e dever sancionador**. *Temas Correicionais Contemporâneos: conhecendo o microsistema de controle administrativo*. Publicações da Escola da AGU, Brasília, v. 13, n. 01 p. 95-126. jan./abr. 2021. Disponível em: <[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/2021\\_Periodicos/Publ-Esc-AGU\\_v.13\\_n.01.pdf#page=67](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Publ-Esc-AGU_v.13_n.01.pdf#page=67)> Acesso em: 05 fev. 2024.

SADDY, André Saddy; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Responsabilidade por inatividade da Administração Pública: um estudo específico do silêncio administrativo**. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 16, n. 65, p. 109-133, 2016. DOI: <https://doi.org/10.21056/aec.v16i65.2>.

SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. **O Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados da Bahia como órgão indutor da governança pública nos municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência**. 2018. 127 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 27 de jul. 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27012>>. Acesso em: 05 fev. 2024

SANTOS, R. R. DOS .; ROVER, S.. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 732–752, jul. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxx434YmKNQh/?lang=pt>> Acesso em 28 jan. 2024.

SECOM TCU. TCU divulga dados inéditos sobre governança na administração pública federal. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização e exercício de funções públicas por particulares. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 16. Disponível em: <[direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=325](http://direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=325)>. Acesso em: 22 jan. 2024

VARGAS, Isadora Formenton. Abandono da visão dicotômica entre público e privado é um imperativo legal. **Consultor Jurídico**. 11 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-11/isadora-vargas-contratacoes-publicas-tics/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

VIANA, Evandro. **A governança corporativa no setor público municipal** - um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. DOI: 10.11606/D.96.2010.tde-07012011-094505. Acesso em: 28 jan. 2024.