

## **Governança de Aparência e Valor Público: o mito das Políticas de Integridade e os seus custos transacionais nas Contratações Públicas**

**Andryu Lemos Junior<sup>1</sup>**  
**Christianne Stroppa<sup>2</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, a integridade consolidou-se como um dos principais eixos normativos e discursivos da gestão pública contemporânea. Em diferentes ordenamentos jurídicos e sistemas administrativos, políticas anticorrupção, programas de compliance público, códigos de ética, estruturas de controle interno e arranjos institucionais voltados à prevenção de ilícitos passaram a ocupar posição central na agenda governamental. Tal movimento, fortemente impulsionado por organismos internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o Banco Mundial e a Transparência Internacional, foi acompanhado por uma crescente expectativa de que o fortalecimento da integridade institucional conduziria, quase automaticamente, a administrações mais eficientes, decisões mais racionais e maior geração de valor público.

---

<sup>1</sup> Advogado e Consultor, Professor de diversos cursos de capacitação, especialista em Planejamento e Gestão Pública, especialista em Licitações e Contratos Administrativos, especialista em Direito Administrativo, especialista em Penal e Processo penal. Mestrando em Administração Pública. Assessor Especial no Município do Jaboatão dos Guararapes, Presidente do Conselho Administrativo da Empresa Municipal de Iluminação Pública do Jaboatão dos Guararapes.

<sup>2</sup> Professora Doutora e Mestre pela PUC/SP. Especialista em Auditoria e Inovação no Setor Público. Ex-Assessora de Gabinete no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Advogada e consultora em Licitações e Contratos Administrativos. Membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), do Instituto de Direito Administrativo Paulista (IDAP), do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), do Instituto Nacional de Contratação Pública (INCP) e do Membro associado do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Professora convidada das pós-graduações em licitações e contratos da Coordenadoria Geral de Especialização (COGEAE) da PUC/SP, da PUC/PR, da Escola Mineira de Direito (EMD), da Faculdade Polis Civitas – Curitiba/PR, da Faculdade Baiana de Direito e do Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. – Faculdade CERS. Autora de diversos artigos e palestrante na área da contratação pública.

Entretanto, a experiência empírica, especialmente no campo das contratações públicas, tem revelado um paradoxo inquietante: quanto mais densas e formalizadas se tornam as políticas de integridade, maior parece ser a sensação de insegurança jurídica, de paralisia decisória e de aumento dos custos transacionais associados à ação administrativa.

Em vez de funcionarem como instrumentos de aprimoramento da governança, tais políticas frequentemente passam a operar como mecanismos de autoproteção burocrática, deslocando o foco da entrega de resultados públicos para o mero cumprimento defensivo de protocolos e rituais procedimentais.

Esse fenômeno pode ser compreendido à luz do que a literatura organizacional denomina **governança de aparência**, arranjos institucionais que produzem sinais externos de racionalidade, conformidade e controle, mas que possuem baixa capacidade de transformar efetivamente práticas decisórias e resultados organizacionais. Meyer e Rowan<sup>3</sup> já alertavam que estruturas formais podem assumir caráter eminentemente “burocrático”, voltadas mais à legitimação simbólica perante o ambiente externo do que à eficiência interna.

No campo da gestão pública, esse descompasso entre forma e substância tende a ser agravado pela intensa atuação de órgãos de controle e pelo risco permanente de responsabilização pessoal dos agentes públicos.

No contexto das contratações públicas, essa lógica assume contornos particularmente sensíveis. A ampliação contínua de controles, pareceres, instâncias decisórias e exigências documentais, muitas vezes justificadas sob o argumento do fortalecimento da integridade, tem contribuído para alongar ciclos de contratação, reduzir a competitividade dos certames e encarecer transações, tanto para o Estado quanto para os agentes econômicos que com ele se relacionam.

---

<sup>3</sup>MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

Como observa Hood<sup>4</sup>, políticas públicas orientadas exclusivamente pela lógica do *risk avoidance* tendem a produzir comportamentos defensivos, nos quais o principal objetivo deixa de ser a solução de problemas públicos e passa a ser a evitação de culpa (*blame avoidance*).

Nesse cenário, a integridade corre o risco de ser reduzida a um fim em si mesma, dissociada de qualquer avaliação consistente sobre sua efetividade real. Tal deslocamento é problemático, pois ignora que políticas públicas — inclusive aquelas voltadas ao combate à corrupção — devem ser avaliadas não apenas por sua coerência normativa, mas sobretudo por seus efeitos concretos sobre o desempenho estatal e sobre a criação de valor público.

Como destaca Mark Moore<sup>5</sup>, o núcleo da ação governamental legítima reside na capacidade de produzir resultados socialmente valorizados, e não apenas na observância formal de regras e procedimentos.

A literatura sobre corrupção e anticorrupção oferece importantes subsídios para essa reflexão crítica. Rose-Ackerman<sup>6</sup> demonstra que políticas anticorrupção mal desenhadas podem gerar efeitos colaterais relevantes, incluindo o deslocamento de incentivos, a retração de agentes privados e o aumento da discricionariedade informal. Do mesmo modo, abordagens excessivamente punitivas ou formalistas tendem a ignorar a complexidade dos processos decisórios públicos, criando ambientes institucionais marcados pelo medo, pela inércia e pela baixa capacidade de inovação<sup>7</sup>.

Sob a perspectiva da **teoria dos custos de transação**, esse fenômeno assume especial relevância. Conforme ensinam Coase<sup>8</sup> e Williamson<sup>9</sup>, toda

---

<sup>4</sup> HOOD, Christopher. *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

<sup>5</sup> MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

<sup>6</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>7</sup> Esse fenômeno tem sido amplamente analisado pela doutrina, que o identifica como expressão do chamado “Direito Administrativo do Medo”, também referido como “apagão das canetas”, caracterizado pela retração decisória dos agentes públicos diante do receio permanente de responsabilização pessoal.

<sup>8</sup> COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

<sup>9</sup> WILLIAMSON, Oliver E. (ed.); WINTER, Sidney G. (ed.). *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

transação envolve custos associados à informação, à negociação, à fiscalização e à adaptação. Quando políticas de integridade ampliam indiscriminadamente tais custos, por meio da multiplicação de controles, da instabilidade interpretativa e da insegurança jurídica, o resultado tende a ser a ineficiência sistêmica.

Ainda que formalmente justificada por objetivos legítimos de probidade, nas contratações públicas, isso se traduz em processos mais caros, mais lentos e, paradoxalmente, menos capazes de atender às necessidades coletivas.

No caso brasileiro, esse paradoxo é particularmente visível. A sucessão de reformas normativas, a sobreposição de competências entre órgãos de controle e a ausência de métricas claras de efetividade das políticas de integridade contribuem para um ambiente institucional no qual a governança se torna performática, orientada mais à demonstração de conformidade do que à solução de problemas públicos concretos.

Diante desse contexto, o presente artigo parte da seguinte questão central: em que medida as políticas de integridade, tal como vêm sendo implementadas na gestão das organizações públicas, têm efetivamente contribuído para a geração de valor público, ou, ao contrário, têm produzido uma governança de aparência, aumentando os custos transacionais e a insegurança jurídica?

A hipótese que orienta a análise é a de que a ausência de foco na efetividade transforma a integridade em um dispositivo simbólico, incapaz de aprimorar a governança e potencialmente prejudicial ao desempenho estatal.

O objetivo do artigo é, portanto, submeter ao escrutínio crítico o modelo predominante de políticas de integridade aplicadas às contratações públicas, articulando os conceitos de governança, custos de transação e valor público. Busca-se demonstrar que o fortalecimento da integridade não pode prescindir de uma reflexão profunda sobre seus efeitos institucionais, sob pena de produzir exatamente aquilo que pretende combater: ineficiência, opacidade decisória e perda de legitimidade da ação pública.

## **1. Governança de aparência e integridade formal: entre a retórica institucional e a realidade administrativa.**

A consolidação das políticas de integridade no setor público tem sido frequentemente apresentada como evidência inequívoca de amadurecimento institucional e de compromisso estatal com padrões elevados de probidade. A criação de programas de compliance público, códigos de conduta, unidades de integridade, matrizes de risco e políticas anticorrupção passou a integrar, quase automaticamente, o repertório das chamadas “boas práticas de governança”.

No entanto, a proliferação desses instrumentos não tem sido acompanhada, na mesma medida, por ganhos perceptíveis de efetividade administrativa ou por melhorias consistentes na entrega de valor público. Esse descompasso pode ser compreendido a partir do conceito de “governança de aparência”, entendido como o conjunto de arranjos institucionais que privilegia a forma, a visibilidade e a conformidade externa, em detrimento da transformação substantiva dos processos decisórios e dos resultados da ação pública.

Trata-se de um fenômeno amplamente discutido na literatura neoinstitucionalista, especialmente a partir das contribuições de Meyer e Rowan<sup>10</sup>, para quem organizações tendem a adotar estruturas formais racionalizadas não necessariamente por sua eficiência técnica, mas por sua capacidade de gerar legitimidade simbólica perante o ambiente institucional.

No setor público, essa lógica é intensificada pela pressão exercida por órgãos de controle, tribunais, mídia e opinião pública. A integridade, nesse contexto, passa a operar como um sinal institucional: demonstra-se que há regras, fluxos, instâncias e documentos, ainda que tais mecanismos pouco interfiram na qualidade das decisões administrativas.

O cumprimento formal substitui a reflexão substantiva; o procedimento torna-se um fim em si mesmo. Como observa Power<sup>11</sup>, forma-se uma verdadeira

---

<sup>10</sup> MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

<sup>11</sup> POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

*audit society*, na qual a produção de evidências de controle se sobrepõe à produção de resultados.

No campo específico das contratações públicas, essa governança de aparência manifesta-se por meio da hipertrofia procedimental. Multiplicam-se pareceres, análises paralelas, validações sucessivas e exigências documentais que, embora justificadas sob o discurso da integridade e da prevenção da corrupção, raramente são acompanhadas de avaliações empíricas sobre sua real contribuição para a redução de ilícitos ou para a melhoria da eficiência contratual.

O que se observa, em muitos casos, é a institucionalização de uma lógica defensiva, na qual cada ator busca resguardar-se individualmente contra riscos de responsabilização futura. Christopher Hood<sup>12</sup> descreve esse fenômeno como *blame avoidance*, isto é, a adoção de comportamentos administrativos voltados prioritariamente à evitação de culpa, e não à resolução de problemas públicos.

Sob essa lógica, decisões tornam-se excessivamente cautelosas, inovar passa a ser percebido como risco e a inação assume, paradoxalmente, um *status* de comportamento racional. A integridade, nesse cenário, deixa de ser um instrumento de aprimoramento da ação estatal e passa a funcionar como escudo institucional.

A literatura sobre integridade pública tem alertado para os limites desse modelo. Nesse sentido, a OCDE<sup>13</sup> vem sinalizando que políticas de integridade baseadas exclusivamente em regras e controles formais tendem a produzir resultados modestos quando não estão integradas à cultura organizacional, aos sistemas de incentivos e aos processos decisórios centrais.

---

<sup>12</sup> HOOD, Christopher. *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

<sup>13</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public integrity: a framework for preventing corruption and promoting integrity*. Paris: OECD Publishing, 2017.

Ainda assim, observa-se uma tendência recorrente de importação acrítica de modelos internacionais, frequentemente descontextualizados das capacidades institucionais locais e das especificidades do direito administrativo nacional.

No contexto brasileiro, esse problema é agravado por um ambiente normativo denso e por um sistema de controle caracterizado pela sobreposição de competências e pela instabilidade interpretativa. A integridade formal, nesse cenário, torna-se um mecanismo de sobrevivência organizacional: produz-se documentação, registram-se decisões, multiplicam-se justificativas, não necessariamente para orientar a melhor escolha pública, mas para construir narrativas defensáveis *a posteriori*.

Como destacam Abrucio e Loureiro<sup>14</sup>, a expansão do controle sem coordenação e sem foco em resultados pode comprometer a própria capacidade estatal de agir. Essa dinâmica revela uma contradição central: quanto mais a integridade é tratada como *checklist* normativo, menos ela contribui para a governança substantiva. A proliferação de regras não elimina a discricionariedade; apenas a desloca para zonas menos transparentes do processo decisório.

Ademais, ao reforçar uma cultura de medo e conformidade acrítica, políticas de integridade excessivamente formalistas tendem a enfraquecer a responsabilidade decisória dos gestores públicos, diluindo a *accountability* em uma cadeia difusa de pareceres e validações.

Sob a perspectiva do valor público, essa lógica é particularmente problemática. Se, como propõe Moore<sup>15</sup>, o papel central da gestão pública é criar valor socialmente reconhecido, então políticas de integridade devem ser avaliadas não apenas por sua aderência normativa, mas por sua capacidade de viabilizar decisões legítimas, eficientes e orientadas a resultados. A governança

---

<sup>14</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

<sup>15</sup> MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

de aparência, ao contrário, produz uma ilusão de controle que pouco contribui para a solução de problemas públicos concretos.

Em síntese, a análise da governança de aparência evidencia que a inefetividade das políticas de integridade não decorre necessariamente de sua ausência, mas de sua concepção excessivamente formal, simbólica e defensiva. Ao priorizar a legitimação externa em detrimento da racionalidade decisória interna, tais políticas acabam por fragilizar a governança, ampliar incertezas e preparar o terreno para o aumento dos custos transacionais.

## **2. Custos transacionais, insegurança jurídica e o efeito paradoxal das políticas de integridade nas contratações públicas.**

Se a governança de aparência revela os limites de políticas de integridade centradas na forma, seus efeitos tornam-se ainda mais visíveis quando observados sob a lente dos custos transacionais. No âmbito das contratações públicas, a expansão de mecanismos formais de controle, frequentemente apresentada como resposta direta ao combate à corrupção, tem produzido um efeito paradoxal: em vez de reduzir incertezas e riscos, amplia a complexidade decisória, eleva custos e fragiliza a segurança jurídica.

A teoria dos custos de transação, inaugurada por Ronald Coase e desenvolvida por Oliver Williamson <sup>16</sup>, oferece um referencial analítico particularmente fecundo para compreender esse fenômeno. Segundo essa abordagem, toda transação envolve custos relacionados à busca de informações, à negociação, à formalização contratual, ao monitoramento e à adaptação a contingências futuras.

Em contextos institucionais excessivamente complexos ou instáveis, tais custos tendem a crescer de forma significativa, comprometendo a eficiência das organizações.

---

<sup>16</sup> COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. **Economica**, London, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937. WILLIAMSON, Oliver E. (ed.); WINTER, Sidney G. (ed.). *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press, 1993.



Aplicada às contratações públicas, essa perspectiva permite deslocar o foco do debate da mera conformidade normativa para a qualidade do ambiente institucional no qual as decisões são tomadas. Políticas de integridade que multiplicam instâncias decisórias, exigências documentais e interpretações divergentes acabam por elevar não apenas os custos administrativos internos, mas também os custos suportados pelos agentes privados que interagem com o Estado. O resultado é um mercado menos atrativo, mais cauteloso e, frequentemente, menos competitivo.<sup>17</sup>

Esse fenômeno é amplificado pela insegurança jurídica, entendida não apenas como ausência de normas claras, mas como instabilidade interpretativa e imprevisibilidade decisória. Quando diferentes órgãos de controle adotam entendimentos divergentes sobre os mesmos institutos jurídicos, ou quando tais entendimentos variam ao longo do tempo, o gestor público passa a operar em um ambiente de risco permanente. Nessas circunstâncias, decisões tecnicamente razoáveis podem ser reinterpretadas, anos depois, como ilícitas ou irregulares, gerando sanções pessoais severas.

A literatura sobre anticorrupção já advertiu para os riscos desse modelo. Rose-Ackerman<sup>18</sup> destaca que políticas anticorrupção excessivamente punitivas, quando não acompanhadas de clareza normativa e de incentivos adequados, tendem a produzir comportamentos defensivos, nos quais agentes públicos evitam decidir ou transferem responsabilidades de forma sucessiva.

Esse deslocamento de incentivos não elimina a corrupção, mas cria um ambiente de ineficiência institucional crônica, marcado pela lentidão e pela aversão ao risco.

No contexto brasileiro, esse quadro se manifesta de forma particularmente aguda. A ampliação das exigências de controle prévio, a valorização quase absoluta de pareceres jurídicos e a centralidade do medo da

---

<sup>17</sup> NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/21*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

<sup>18</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

responsabilização pessoal têm contribuído para a formação de uma cultura administrativa na qual decidir é percebido como ameaça, e não como dever funcional. Como bem observa Rodrigo Valgas<sup>19</sup>, excesso de controles não coordenados pode resultar em um verdadeiro “apagão decisório”, no qual a Administração perde capacidade de resposta frente a demandas urgentes e complexas.

Do ponto de vista dos agentes privados, o aumento dos custos transacionais decorrentes de ambientes regulatórios excessivamente complexos manifesta-se de múltiplas formas, como a necessidade de maior investimento em assessoria jurídica, a incerteza quanto à estabilidade e à adaptabilidade dos contratos administrativos, o risco de sanções reputacionais e as dificuldades de planejamento de longo prazo.<sup>20</sup>

Conforme demonstrado pela teoria dos custos de transação<sup>21</sup>, tais elementos elevam significativamente os custos de participação em relações contratuais com o Estado, especialmente em contextos marcados por instabilidade interpretativa e assimetria de informações.

Esse ambiente institucional tende a afastar fornecedores qualificados e avessos ao risco, reduzindo a concorrência efetiva e pressionando os preços para cima, fenômeno amplamente observado em estudos empíricos sobre compras públicas<sup>22</sup>. Ademais, políticas de integridade concebidas sob uma lógica excessivamente punitiva ou formalista podem gerar efeitos colaterais relevantes sobre os incentivos dos agentes econômicos, desencorajando a participação privada e comprometendo a eficiência dos mercados públicos<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

<sup>20</sup> NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/21*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

<sup>21</sup> WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985; COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. Economica, London, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

<sup>22</sup> KELMAN, Steven. *Unleashing change: a study of organizational renewal in government*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

<sup>23</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Relatórios internacionais indicam, ainda, que a rigidez procedimental e o excesso de controles, quando não calibrados por critérios de risco e proporcionalidade, tendem a elevar custos e reduzir o desempenho das contratações públicas, em prejuízo do interesse público<sup>24</sup>. De tal maneira, políticas formuladas sob o discurso da integridade acabam por produzir efeitos regressivos sobre a eficiência estatal e sobre a capacidade do Estado de gerar valor público.

Outro aspecto relevante diz respeito à sobreposição entre controle e gestão. Em muitos contextos, políticas de integridade transformam-se em instrumentos de controle difuso e permanente, sem distinção clara entre prevenção, orientação e sanção. Esse deslocamento compromete a autonomia decisória dos gestores e enfraquece a lógica da responsabilização por resultados.

Como argumentam Pollitt e Bouckaert<sup>25</sup>, sistemas de governança eficazes dependem de um equilíbrio delicado entre controle, confiança e capacidade gerencial, equilíbrio esse frequentemente rompido por abordagens anticorrupção excessivamente formalistas.

A insegurança jurídica decorrente desse modelo também afeta a dinâmica contratual ao longo do tempo. Contratos públicos, por natureza, são instrumentos incompletos, sujeitos a adaptações e reequilíbrios. Quando políticas de integridade tratam qualquer alteração contratual como suspeita, cria-se um ambiente hostil à gestão eficiente do contrato, incentivando soluções subótimas ou litigiosas.

Nesse cenário, a integridade deixa de proteger o interesse público e passa a encarecer sua própria implementação.

---

<sup>24</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public procurement for innovation: good practices and strategies*. Paris: OECD Publishing, 2015.

<sup>25</sup> POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Importa destacar que a crítica formulada ao longo do texto, não se dirige à integridade enquanto valor normativo ou objetivo legítimo da gestão pública. Ao contrário, parte-se do pressuposto de que a integridade é condição necessária para a boa governança. O ponto central reside na constatação de que integridade sem efetividade pode se converter em fonte de ineficiência, especialmente quando dissociada de análises de risco, proporcionalidade e impacto institucional.

Em síntese, as políticas de integridade, quando concebidas sob uma lógica predominantemente formal e defensiva, tendem a aumentar custos transacionais, aprofundar a insegurança jurídica e comprometer o desempenho das contratações públicas. Esse efeito paradoxal evidencia a necessidade de repensar o desenho dessas políticas, deslocando o foco do controle simbólico para a efetividade e para a criação de valor público.

### **3. Valor público, efetividade e o redesenho das políticas de integridade na gestão das contratações públicas.**

A constatação de que políticas de integridade podem gerar efeitos adversos quando concebidas sob uma lógica meramente formal impõe a necessidade de uma mudança sistemática na lógica do debate. O desafio central deixa de ser a expansão indefinida de mecanismos de controle e passa a residir na capacidade dessas políticas de produzir efetividade e valor público.

Nesse sentido, torna-se imprescindível deslocar a análise do plano normativo-procedimental para o plano dos resultados institucionais concretos.

O conceito de valor público, desenvolvido por Mark Moore<sup>26</sup>, oferece uma chave analítica fundamental para esse reposicionamento das políticas de integridade e governança nas organizações. Diferentemente de abordagens centradas exclusivamente na eficiência econômica ou na legalidade formal, o paradigma do valor público enfatiza a capacidade do Estado de produzir

---

<sup>26</sup> MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

resultados socialmente relevantes, legitimados democraticamente e sustentáveis institucionalmente.

Sob essa ótica, políticas de integridade não podem ser avaliadas apenas pela existência de regras, códigos ou estruturas, mas por sua contribuição efetiva para decisões públicas mais íntegras, eficientes e transparente.

Aplicado às contratações públicas, esse paradigma revela uma tensão recorrente: integridade orientada a processos *versus* integridade orientada a resultados. Enquanto a primeira enfatiza o cumprimento rigoroso de procedimentos, a segunda busca assegurar que as decisões contratuais maximizem o interesse público, reduzam riscos relevantes e preservem a segurança jurídica.

Bouckaert<sup>27</sup> destaca que sistemas de governança pública eficazes são aqueles capazes de articular controle, desempenho e confiança institucional, evitando tanto o *laissez-faire* quanto o hipercontrole paralisante.

Nesse contexto, a efetividade emerge como categoria central de análise. Políticas de integridade efetivas são aquelas que conseguem reduzir riscos relevantes de corrupção sem comprometer a capacidade decisória do Estado. Isso exige uma abordagem baseada em gestão de riscos, proporcionalidade e razoabilidade institucional.

Nem todos os processos decisórios apresentam o mesmo nível de risco, razão pela qual tratá-los de forma homogênea tende a produzir desperdício de recursos e aumento desnecessário dos custos transacionais. Nos termos das lições de Peter Drucker, a eficácia gerencial, inclusive no setor público depende da capacidade de concentrar atenção e recursos nas decisões verdadeiramente relevantes, distinguindo aquilo que é estratégico daquilo que é meramente rotineiro<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> BOUCKAERT, Geert. *Public administration and management reform: governance and performance*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

<sup>28</sup> DRUCKER, Peter F. *Management challenges for the 21st century*. New York: Harper Business, 1999.

A aplicação indiscriminada de controles e procedimentos uniformes ignora essa distinção fundamental, comprometendo a racionalidade decisória e ampliando custos administrativos sem ganhos proporcionais de integridade ou desempenho institucional.

A literatura internacional tem avançado nesse sentido ao propor modelos de **governança baseada em risco** (*risk-based governance*). Sob mesmo enfoque metodológico, a OCDE<sup>29</sup> reconhece que políticas de integridade devem ser calibradas de acordo com o contexto, a complexidade da contratação e a capacidade institucional dos órgãos envolvidos. A referida matriz principiológica permite concentrar esforços de controle onde os riscos são efetivamente mais elevados, ao mesmo tempo em que preserva a fluidez decisória em contratações de menor complexidade.

Outro elemento estruturante para o redesenho das políticas de integridade reside na necessária reavaliação dos parâmetros de responsabilidade decisória no interior das organizações públicas. A governança efetiva não se consolida por meio da desconcentração desmedida das decisões administrativas em cadeias sucessivas e defensivas de controle, validações e instâncias formais, mas pela definição clara de papéis institucionais, competências decisórias e critérios substantivos de escolha.

Como sustentam Denhardt e Denhardt<sup>30</sup>, a boa administração pública pressupõe servidores dotados de capacidade de julgamento profissional informado (*professional judgment*), orientado por valores públicos e responsabilidade ética, e não a mera observância mecânica de regras e procedimentos. Nessa mesma linha, Moore<sup>31</sup> enfatiza que a legitimidade da ação governamental decorre da qualidade das decisões e de sua capacidade de

---

<sup>29</sup> ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020.

<sup>30</sup> DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not steering*. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

<sup>31</sup> MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

produzir valor público, o que exige autonomia decisória acompanhada de *accountability* substantiva.

Estudos referenciais sobre gestão, governança e desempenho público indicam, ainda, que a hipertrofia de controles formais tende a enfraquecer a responsabilidade individual e coletiva, deslocando a atenção do mérito da decisão para a proteção *ex ante* contra riscos de responsabilização (*blame avoidance*), com prejuízos à efetividade administrativa.<sup>32</sup>

De tal maneira que políticas de integridade orientadas por uma lógica predominantemente formalista, correm o risco de substituir a racionalidade decisória por rituais procedimentais, quando na realidade deveriam fortalecê-la, qualificando o processo decisório e ampliando a capacidade do gestor público de decidir de forma responsável, transparente, orientada a resultados e inovadora.

No âmbito das contratações públicas, isso implica reconhecer que o risco zero é inalcançável e que a tentativa de eliminá-lo por meio de controles excessivos tende a produzir efeitos contraproducentes. Políticas de integridade orientadas ao valor público aceitam a existência de riscos residuais, desde que estes sejam conhecidos, justificados e geridos de forma proporcional. Tal abordagem contribui para reduzir a insegurança jurídica, deslocando o foco da punição *ex post* para a qualidade decisória *ex ante*.

Além disso, o uso estratégico de tecnologia, dados e governança institucional pode desempenhar papel relevante na construção de políticas de integridade mais efetivas. Sistemas de informação integrados, análise de dados contratuais e mecanismos de transparência ativa permitem monitorar padrões de risco sem a necessidade de ampliar indefinidamente controles formais.

---

<sup>32</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

Contudo, como alertam Margetts e Dunleavy<sup>33</sup> (2013), tecnologia sem mudança de lógica decisória apenas automatiza ineficiências preexistentes.

#### 4. A governança das contratações públicas na jurisprudência do TCU: entre efetividade, formalismo e risco institucional

A atuação do Tribunal de Contas da União na consolidação do discurso da governança pública exerce influência decisiva sobre a conformação das políticas de integridade no Brasil. A partir da década de 2010, o TCU passou a incorporar, de forma sistemática, categorias oriundas da literatura internacional de governança, gestão de riscos, controles internos e integridade, especialmente sob influência de documentos da OCDE, do COSO e do *Institute of Internal Auditors* (IIA).

Essa incorporação, embora relevante sob o ponto de vista normativo, revela ambivalências importantes quando observada à luz da prática administrativa. Em diversos acórdãos paradigmáticos, o Tribunal afirma que governança não se confunde com controle formal, destacando a necessidade de foco em resultados, gestão de riscos e capacidade decisória institucional. Contudo, na aplicação concreta desses conceitos, observa-se frequentemente uma tradução procedimental e defensiva dessas diretrizes, contribuindo para o fenômeno da governança de aparência.

O Acórdão TCU 2.622/2015 – Plenário<sup>34</sup>, por exemplo, como marco inicial, estabeleceu a necessidade de um modelo de governança das aquisições, utilizando referências nacionais e internacionais. Por sua vez, enquanto o Acórdão 588/2018 – Plenário<sup>35</sup> instituiu o acompanhamento periódico do perfil de governança e gestão (iGG) dos órgãos federais, incluindo TI, pessoas e

---

<sup>33</sup> MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, London, v. 371, n. 1987, 2013.

<sup>34</sup> TCU. Acórdão 2622/2025 – Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes.

<sup>35</sup> TCU. Acórdão 588/2028 – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas.



contratações<sup>36</sup>, o Acórdão 2.164/2021 – Plenário<sup>37</sup>, trouxe o resultado do acompanhamento contínuo do iGG, focando na avaliação da capacidade de governança e gestão.

Servindo como guia para avaliação e aperfeiçoamento, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (Portaria TCU nº 170/2020)<sup>38</sup>, enfatiza que a governança deve estar orientada à entrega de resultados à sociedade, por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle. Todavia, a operacionalização desse referencial, no cotidiano administrativo, tem se traduzido em exigências crescentes de planos, políticas, comitês e estruturas formais, muitas vezes dissociadas de métricas claras de efetividade.

Essa dissonância revela uma contradição estrutural: embora o discurso da governança enfatize valor público e desempenho, sua materialização prática tende a reforçar uma lógica de conformidade documental. Assim, o que se observa é a proliferação de instrumentos formais de integridade que funcionam mais como evidências de diligência *ex ante*, destinadas à proteção institucional e individual, do que como ferramentas efetivas de melhoria das decisões de contratação.

## 5. Integridade, gestão de riscos e o deslocamento da responsabilidade decisória

---

<sup>36</sup> Segundo Tatiana Camarão o citado acórdão “informa que as organizações públicas não estão entregando o minimamente esperado delas. Esse diagnóstico é preocupante, pois demonstra uma defasagem clara entre o que a sociedade espera e o que está sendo oferecido pelos órgãos e entidades públicas. Podemos citar como problemas graves das contratações que impactam esse resultado lamentável: utilização de procedimentos tradicionais que não se adequam ao escopo da demanda; ausência de processos de trabalho ou, quando têm, precisam de ser revisitados para melhoria; ausência de estrutura e gestão por competência; falta de nova mentalidade na operacionalização das licitações; ausência de interação com o mercado; falta de análise dos indicadores do contrato. Inúmeros outros pontos poderíamos indicar. Fato é que se não promovermos avanços, muitas organizações não vão sobreviver aos novos tempos com novas demandas. Esse aperfeiçoamento deve ter a contribuição de todo ecossistema de compras, não pode ser uma responsabilidade colocada exclusivamente para os órgãos públicos. (Disponível em: [https://www.linkedin.com/posts/tatiana-camarao\\_o-ac%C3%B3rd%C3%A3o-tcu-5882018-informa-que-as-activity-7247044988394426369-HlSa/?originalSubdomain=pt](https://www.linkedin.com/posts/tatiana-camarao_o-ac%C3%B3rd%C3%A3o-tcu-5882018-informa-que-as-activity-7247044988394426369-HlSa/?originalSubdomain=pt) . Acesso em: 10 Jan. 2026)

<sup>37</sup> TCU. Acórdão 2164/2021 – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas.

<sup>38</sup> TCU. Referencial Básico de Governança Organizacional. 3. ed. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-basico-de-governanca-organizacional> . Acesso em: 10 Jan. 2026.

A incorporação da gestão de riscos como eixo estruturante da governança pública representa, ao menos em termos normativos, uma inflexão relevante na forma de conceber políticas de integridade. Conforme destacado pela doutrina recente, a institucionalização da gestão de riscos não se limita a um instrumento técnico de controle, mas constitui verdadeiro imperativo institucional, destinado a conferir previsibilidade, racionalidade e coerência às decisões administrativas em um ambiente marcado por elevada complexidade normativa, restrições orçamentárias e crescente judicialização.

Nesse sentido, a gestão de riscos passa a ser apresentada como elemento essencial da boa governança, na medida em que integra planejamento, controles internos e tomada de decisão. O próprio Projeto de Lei nº 384/2025, ao dialogar com marcos normativos já vigentes — como a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 13.303/2016 e o Decreto nº 9.203/2017 —, reforça que a gestão de riscos deve estar permanentemente vinculada ao planejamento estratégico, orientando a alocação de recursos, a definição de prioridades e a fundamentação dos atos administrativos<sup>39</sup>.

Todavia, a transposição desse modelo para a prática administrativa tem revelado uma tensão estrutural. Em vez de fortalecer a responsabilidade decisória, a gestão de riscos tem sido, em muitos contextos, convertida em mais um artefato formal, traduzido em matrizes padronizadas, relatórios periódicos e estruturas centralizadas, com reduzida capacidade de influenciar substantivamente o processo decisório. O risco, nesse cenário, deixa de ser um elemento integrado à decisão e passa a funcionar como justificativa *ex post* para a multiplicação de controles e instâncias de validação.

A gestão de riscos não pode ser reduzida a um setor específico ou a uma função isolada da organização, sob pena de esvaziar sua lógica essencial. Ao contrário, enfatiza-se que o gerenciamento de riscos deve estar distribuído por toda a organização, cabendo aos proprietários dos riscos — isto é, aos

---

<sup>39</sup> STROPPIA, Christianne de Carvalho. ALVES, Paulo. PIRONTI, Rodrigo. O Projeto de Lei nº 384/2025: geração de valor público e boa governança por meio da Gestão de Riscos. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/08/O-Projeto-de-Lei-N-384.2025-geracao-de-valor-publico-e-boa-governanca-por-meio-da-Gestao-de-Riscos.pdf>. Acesso em: 10 Jan. 2026.

responsáveis pelos processos e atividades — a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento contínuo dos riscos inerentes às suas decisões. A concentração excessiva dessa função em estruturas de apoio ou assessoramento técnico compromete a *accountability* decisória e favorece comportamentos de evasão de responsabilidade.

Esse descompasso contribui diretamente para o fenômeno já referido como “Direito Administrativo do Medo” ou “apagão das canetas”. Ao invés de operar como instrumento de racionalização da decisão, a gestão de riscos passa a ser utilizada como mecanismo de diluição da responsabilidade, fragmentando escolhas administrativas em cadeias sucessivas de pareceres, validações e controles formais. O resultado é um ambiente institucional no qual a decisão deixa de ser assumida como dever funcional e passa a ser percebida como ameaça pessoal.

O próprio Projeto de Lei nº 384/2025 reconhece, ainda que implicitamente, esse risco ao enfatizar a necessidade de definição clara de papéis e responsabilidades, em consonância com o Modelo das Três Linhas. A segunda linha deve exercer papel de apoio técnico especializado, sem substituir a responsabilidade decisória própria da primeira linha, enquanto a auditoria interna, como terceira linha, deve manter independência plena, vedada qualquer forma de cogestão. A confusão entre essas funções tende a enfraquecer tanto a integridade quanto a governança.

Outro ponto central diz respeito à proporcionalidade dos controles. A gestão de riscos deve servir não apenas para instituir novos controles, mas também para eliminar controles desnecessários, evitando redundâncias e desperdícios de recursos públicos. Nesse sentido, afirma-se expressamente que a adoção de controles internos deve ser proporcional aos riscos identificados, sob pena de comprometer a eficiência e a economicidade da ação administrativa. Quando essa lógica é invertida, a integridade deixa de ser instrumento de aprimoramento institucional e passa a ser fonte de aumento de custos transacionais e de paralisia decisória.

Portanto, embora a gestão de riscos represente avanço normativo relevante no campo da governança e da integridade, sua implementação acrítica e excessivamente formal pode produzir efeito contrário ao pretendido. Ao deslocar o foco da qualidade da decisão para a mera produção de evidências de controle, reforça-se uma governança de aparência, na qual a responsabilidade decisória é fragmentada e o valor público, enfraquecido.

A superação desse quadro exige compreender a gestão de riscos não como mecanismo de autoproteção institucional, mas como ferramenta de qualificação da decisão administrativa, capaz de fortalecer a integridade sem imobilizar a ação estatal. Integridade efetiva, nesse contexto, é aquela que preserva a capacidade de decidir, assumir riscos proporcionais e responder pelos resultados alcançados.

#### 6. A integridade como política pública: necessidade de avaliação de impacto e accountability institucional

Um dos principais déficits das políticas de integridade no Brasil reside na ausência de mecanismos estruturados de avaliação de impacto, capazes de aferir se tais programas efetivamente contribuem para a redução de riscos relevantes, o aprimoramento da tomada de decisão administrativa e a geração de valor público. Conforme evidencia o mapeamento sistemático realizado por Albuquerque, Correia-Neto e Silva (2024)<sup>40</sup>, embora a integridade tenha sido incorporada formalmente como princípio da governança pública a partir do Decreto nº 9.203/2017 e dos referenciais do Tribunal de Contas da União, sua implementação ainda se encontra em estágio incipiente de maturidade, com baixa capacidade de demonstrar resultados concretos.

Os autores identificam que grande parte dos programas de integridade analisados apresenta fragilidades justamente nas etapas de execução, monitoramento e avaliação, o que reforça o risco de tais iniciativas se converterem em processos meramente formais, simbólicos ou cerimoniais,

---

<sup>40</sup> ALBUQUERQUE, F. J. de, CORREIA-NETO, J. da S., & SILVA, R. B. da. (2024). Programas de integridade pública: um mapeamento sistemático das diretrizes, indicadores e contribuições para implementação. *CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES*, 17(7), e8149 . <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.7-071>. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8149> . Acesso em: 10 Jan. 2026.

dissociados de mudanças organizacionais substantivas. Essa constatação dialoga diretamente com a crítica de que, na ausência de métricas claras e indicadores de desempenho, a integridade tende a cumprir predominantemente uma função de legitimação institucional, mais voltada à demonstração de conformidade normativa do que à efetiva melhoria da governança e do desempenho estatal.

Nesse contexto, a literatura sistematizada por Albuquerque, Correia-Neto e Silva aponta que políticas de integridade deveriam ser submetidas aos mesmos critérios analíticos aplicáveis a outras políticas públicas, tais como avaliação de custo-benefício, proporcionalidade dos controles, análise de impacto regulatório e verificação de efeitos colaterais indesejados.

A ausência de avaliação sistemática favorece, portanto, a perpetuação de uma governança de aparência, na qual a existência formal de planos, comissões e códigos de conduta é tomada como evidência suficiente de integridade institucional. Segundo Cruz e Viol, referenciados no mapeamento efetuado por Albuquerque, Correia-Neto e Silva, qualificam esse fenômeno como manifestação de uma legislação simbólica, em que os programas de integridade funcionam como rituais de resposta às pressões sociais e institucionais, sem produzir transformações organizacionais relevantes nem impactos mensuráveis sobre a qualidade das políticas públicas.

Além disso, a fragilidade dos mecanismos de avaliação compromete a *accountability* institucional, na medida em que impede a identificação clara de responsabilidades, resultados e falhas dos programas implementados. Sem indicadores confiáveis e sem monitoramento contínuo, torna-se inviável distinguir políticas de integridade efetivas daquelas que apenas reproduzem estruturas normativas desconectadas da prática administrativa. Como ressaltam Albuquerque, Correia-Neto e Silva (2024), esse cenário contribui para o aumento dos custos institucionais e para a baixa capacidade do Estado de aprender com a própria experiência, limitando o potencial transformador da integridade enquanto política pública.

Dessa forma, a consolidação da integridade como instrumento de geração de valor público exige superar sua dimensão meramente formal, incorporando modelos robustos de avaliação de impacto e de responsabilização institucional, capazes de demonstrar, de forma empírica, seus efeitos sobre a governança, a eficiência administrativa e a confiança social no Estado.

#### 7. Superando a governança de aparência: critérios para um modelo de integridade orientado ao valor público

A superação da governança de aparência exige uma mudança profunda de paradigma. Em vez de tratar a integridade como um conjunto de rituais procedimentais, é necessário concebê-la como uma capacidade institucional, orientada à qualidade das decisões e à entrega de resultados socialmente relevantes.

Nesse modelo, políticas de integridade devem:

- ✓ ser baseadas em análise de riscos reais e contextualizados;
- ✓ operar sob critérios de proporcionalidade e razoabilidade;
- ✓ fortalecer, e não enfraquecer, a autonomia decisória responsável dos gestores;
- ✓ reduzir, e não ampliar, a insegurança jurídica;
- ✓ ser avaliadas continuamente quanto aos seus impactos institucionais e custos transacionais.

Esse redesenho é condição necessária para alinhar integridade, governança e valor público, especialmente no campo das contratações públicas, onde a eficiência estatal e a legitimidade democrática estão diretamente em jogo.

**Em síntese, o redesenho das políticas de integridade exige uma mudança de paradigma:** da integridade como ritual procedimental para a integridade como capacidade institucional de decidir bem. Isso pressupõe alinhar governança, controle e gestão em torno da efetividade e da criação de valor público, especialmente em um campo tão sensível quanto o das contratações públicas.

## CONCLUSÃO

O exame crítico das políticas de integridade no âmbito das contratações públicas revela um paradoxo central da gestão pública contemporânea: a expansão de controles e estruturas formais não tem se traduzido, necessariamente, em maior efetividade, segurança jurídica ou criação de valor público. Ao contrário, em muitos contextos, tais políticas têm produzido governança de aparência, aumento de custos transacionais e paralisia decisória, comprometendo a própria finalidade da ação estatal.

O artigo demonstrou que a inefetividade das políticas de integridade não decorre de sua irrelevância, mas de sua concepção excessivamente formal, defensiva e descolada dos processos decisórios reais. Ao priorizar a legitimação simbólica perante órgãos de controle e a opinião pública, essas políticas acabam por deslocar incentivos, enfraquecer a responsabilidade decisória e aprofundar a insegurança jurídica, especialmente nas contratações públicas.

A articulação entre governança de aparência, custos de transação e valor público permite compreender que a integridade não pode ser tratada como um fim em si mesma. Como política pública, ela deve ser submetida aos mesmos critérios de avaliação aplicáveis a qualquer outra intervenção estatal: efetividade, proporcionalidade e impacto institucional. Políticas que aumentam a complexidade decisória sem reduzir riscos relevantes falham em seu propósito fundamental.

Ao incorporar o paradigma do valor público, o artigo propôs uma reorientação das políticas de integridade, baseada em gestão de riscos, responsabilidade decisória e foco em resultados. Essa abordagem não implica flexibilizar padrões éticos ou reduzir o combate à corrupção, mas torná-lo mais inteligente, estratégico e compatível com a eficiência administrativa. Integridade efetiva é aquela que fortalece a capacidade do Estado de agir, e não aquela que o imobiliza.

Por fim, sustenta-se que o desafio contemporâneo da gestão pública não reside na escolha entre controle e eficiência, mas na construção de arranjos institucionais capazes de conciliar integridade, segurança jurídica e criação de valor público. Superar a governança de aparência é condição necessária para



que as políticas de integridade deixem de ser rituais defensivos e passem a constituir instrumentos efetivos de transformação da ação pública.

## Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

ALBUQUERQUE, F. J. de, CORREIA-NETO, J. da S., & SILVA, R. B. da. (2024). Programas de integridade pública: um mapeamento sistemático das diretrizes, indicadores e contribuições para implementação. *CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES*, 17(7), e8149 . <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.7-071>. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8149> . Acesso em: 10 Jan. 2026.

BOUCKAERT, Geert. *Public administration and management reform: governance and performance*. London: Palgrave Macmillan, 2019.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, London, v. 4, n. 16, p. 386–405, 1937.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not steering*. 4. ed. New York: Routledge, 2015.

DRUCKER, Peter F. *Management challenges for the 21st century*. New York: Harper Business, 1999.

DRUCKER, Peter F. *The effective executive: the definitive guide to getting the right things done*. New York: Harper Business, 2007.

HOOD, Christopher. *The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MARGETTS, Helen; DUNLEAVY, Patrick. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, London, v. 371, n. 1987, 2013.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NÓBREGA, Marcos. *Direito e economia da infraestrutura*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.



NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/21*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public integrity: a framework for preventing corruption and promoting integrity*. Paris: OECD Publishing, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public integrity handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis – into the age of austerity*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

POWER, Michael. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global anti-corruption framework*. Berlin: Transparency International, [s.d.].

WILLIAMSON, Oliver E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. (ed.); WINTER, Sidney G. (ed.). *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. *Governance and anti-corruption*. Washington, DC: World Bank, [s.d.].

**Publicado em 23/01/2026**

**As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:**

**LEMOS JUNIOR, Andryu; STROPPIA, Christianne.** Governança de aparência e valor público: o mito das políticas de integridade e os seus custos transacionais nas contratações públicas.

Disponível em: [www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em: dd/mm/aaaa.