



AVALIAÇÃO DO TERMO DE AJUSTE DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DO CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

EVALUATION OF THE MANAGEMENT ADJUSTMENT AGREEMENT AS AN INSTRUMENT OF CONSENSUAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Angerico Alves Barroso Filho²

Resumo

O artigo focaliza o debate no emprego do Termo de Ajuste de Gestão - TAG no âmbito do Controle Consensual. Ao longo do texto, é contextualizada a evolução da Administração Pública na direção da consensualidade, o que exige, do sistema de controle público, uma nova postura, não restrita, diante da ocorrência de impropriedades e irregularidades, à aplicação de sanção, mas voltada à negociação e ao alcance de objetivos. Desenvolve-se, a partir das informações de TAGs firmados, da legislação pertinente e da doutrina, quadro do controle consensual nos Tribunais de Contas pesquisados, culminando com a análise do mecanismo e considerações sobre suas vantagens e desvantagens.

Palavras-chave: Administração Pública; Controle consensual; Termo de Ajuste de Gestão.

Abstract

The article focuses on the debate over the employment Management Adjustment Agreement - MAA under the consensus control. This study contextualizes the evolution of public administration towards consensual means, which requires a new attitude of public control systems not restricted to the application of sanctions, but focused on negotiation and achieving goals, motivated by the occurrence of violations and irregularities. This work aims to provide, based on the celebration of MAAs, a consensual control framework in the researched Audit Courts, including relevant legislation and doctrine, concluding with an analysis of the mechanism and considerations about its advantages and disadvantages.

Keywords: Public administration; Consensual control; Management adjustment agreement.

¹ Artigo submetido em 18/01/2015, pareceres de aprovação em 22/01/2015 e 24/01/2015, aprovação comunicada em 27/01/2015.

² Auditor Fiscal e Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF. *E-mail:* <angericoab@tcu.gov.br>.



1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública caminha para uma vertente em que as decisões são tomadas a partir do consenso formado entre as partes envolvidas: cidadãos, empresas, entidades, organizações sociais e governo, entre outros.

O agir unilateral, impositivo, do Governo dá lugar à concertação administrativa, em que soluções para a implementação das políticas públicas e para a gestão estatal demandam a participação de outros atores, que não são mais vistos com desconfiança, mas como aliados na consecução da finalidade pública.

Nesse contexto, os padrões de atuação do controle da Administração Pública necessitam adequar-se a essa nova realidade, não podem restringir sua atuação ao mero controle-sanção. É esperado muito mais que um juízo de aprovação ou reprovação, de conformação dos comportamentos à norma. Faz-se necessário lançar mão de outros instrumentos que tornem possível a negociação de metas entre controlador e controlado, como substitutivo da aplicação de penalidades.

A doutrina mais recente propõe a adoção pelos Tribunais de Contas dos denominados Termo de Ajuste de Gestão - TAG, como instrumento de controle consensual da Administração. Implementa-se um acordo de vontades entre controlador e controlado, por meio do qual o último se compromete a cumprir a lei, a alcançar o objetivo da política pública; em troca, fica suspenso o andamento de processo que lhe poderia resultar em penalidade.

Vários Tribunais de Contas já aprovaram a adoção do instrumento nas suas leis orgânicas ou regulamentos internos. No âmbito federal, o TCU ainda não o adotou.

A partir do contexto exposto, o objetivo do presente trabalho é estudar o TAG pelos Tribunais de Contas e avaliá-lo como instrumento de controle consensual da Administração Pública.

É relevante saber se o mecanismo tem alcançado, na prática, o objetivo para o qual foi idealizado.

Para isso, formulou-se, além de extensa pesquisa sobre o tema, pedido de informações a três Tribunais de Contas que já utilizam o mecanismo, no qual é



solicitado o encaminhamento dos Termos de Ajuste de Gestão já assinados. Obtidas as respostas, as informações foram trabalhadas e deram origem às conclusões apresentadas ao longo do desenvolvimento desse trabalho.

2 BREVE ESCLARECIMENTO

Antes de passar para a discussão dos aspectos centrais deste trabalho, faz sentido apresentar um breve esclarecimento.

Nos diversos Tribunais de Contas, onde já há previsão - nas constituições estaduais, leis orgânicas dos órgãos ou nos seus regulamentos internos - de celebração de acordos entre controlador e controlado com vistas ao cumprimento da lei; diversas expressões são utilizadas para designá-los, como Termo de Ajuste de Gestão, Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta Administrativa, entre outras, e que serão utilizadas como sinônimas nesse trabalho. Eventualmente, optar-se-á por Termo de Ajuste de Gestão – TAG.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA DIREÇÃO DO CONSENSUALISMO: CONTEXTUALIZAÇÃO

Ao iniciar o desenvolvimento do tema Administração Pública consensual, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2010, p. 39) aponta transformações nos modelos de Estado (Bem-Estar Social e Socialista) após a Segunda Guerra Mundial, com o surgimento de novas tecnologias, especialmente no campo das telecomunicações.

Anota o autor (2010, p. 39-40) que o Estado entra em crise, pois, a despeito das crescentes demandas sociais, os recursos não são suficientes para atendê-las, ao mesmo tempo em que se acumulam déficits financeiros crescentes. O Estado passa a ser instrumento em vez de mentor da sociedade, a qual toma o espaço perdido e se torna protagonista na política. Daí surgirem princípios, como o da subsidiariedade, coordenação, privatização, publicização e consensualidade.

O modelo emergente e promissor, nesse contexto, segundo Luísa Cristina Pinto e Netto (2010, p. 66) é o da Administração Pública concertada, no qual as soluções são alcançadas por meio do consenso, da participação dos particulares envolvidos nas decisões administrativas - há mais aceitação do que imposição.



Ainda de acordo com a autora (2010, p. 66-67), a administração firma-se como composição de interesses. Substitui-se a imperatividade pela consensualidade e mesmo quando se utilizam formas unilaterais, o consenso é buscado por meio de procedimento administrativo que conduz ao ato unilateral.

Segundo Gustavo Justino e Cristiane Schwanka (2008, p. 131), ocorre, assim, a denominada Administração Pública dialógica em contraposição à monológica, que é refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 80-81) destaca o deslocamento do eixo da autoridade para a consensualidade, até mesmo em funções em que a autoridade é mais central, como no caso do exercício do poder de polícia e da negociação regulatória. Assinala ademais que o contrato deixa de ser instrumento da atividade meio para a consecução da atividade-fim. Trata-se, em continuação, de período de transição, em que a contratualidade se mostra como fato, falta sepultar, no entanto, o poder de império, conclui.

De acordo com Gustavo Justino e Cristiane Schwanka (2008, p. 132), as posturas assumidas pelo Estado mediador são distintas das posições tradicionalmente ostentadas pelo Estado impositor, cuja nota característica se encontra justamente no poder de impor obrigações, exercido em razão do atributo da autoridade, imanente ao poder político ou estatal.

Odete Medauar (2003, p. 211) destaca a importância do consensualismo no âmbito da Administração Pública:

a) o consenso-negociação entre Poder Público e particulares passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração;

b) a Administração não mais detém a exclusividade no estabelecimento do interesse público;

c) a discricionariedade reduz-se, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária das decisões;

d) a Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade;



- e) a Administração passa a ser atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre as várias partes ou entre estas e a Administração;
- f) um novo modo de agir como atividade aberta à colaboração dos indivíduos;
- g) passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2010, p. 48) é defensor das alternativas consensuais, as quais reputa mais econômicas e ágeis, e que devem ser esgotadas antes de recorrer-se às impositivas. Entende que a consensualidade é um enriquecimento do direito administrativo.

A doutrina menciona diversos instrumentos da Administração consensual: audiência pública, transação, mediação, arbitragem, termo de ajustamento de conduta, entre outros.

3.1 Consensualismo: Interesse Público, Legalidade e Juridicidade

Na concepção da Administração Pública consensual, o interesse público é orientado pela perspectiva de confluência de vontades, de interesses dos atores envolvidos, nas palavras de Alexandre dos Santos Aragão (2005, p. 112).

Alexandre Luiz Moraes do Rêgo Monteiro (2012, p. 112-113), mencionando a ideia de Floriano de Azevedo Marques Netto, concorda que a mitigação da distinção entre direito público/direito privado, assim como com a ideia de que o pluralismo de interesses albergados pela sociedade leva à reformulação do pensamento clássico de direito administrativo. Passa a prevalecer a conexão estrutural entre os planos individuais e coletivos e a redução do caráter autoritário estatal. A homogeneidade cede lugar à heterogeneidade de interesses públicos.

Outro ponto a merecer reformulação a caminho da Administração Pública consensual, segundo Alexandre Luiz Moraes do Rêgo Monteiro (2012, p. 113), é o princípio da legalidade estrita ou da reserva da lei formal, que estaria em relativa defasagem, tendo em vista a insuficiência dos mecanismos clássicos de administração do Estado Moderno para processar e dar soluções concretas à diversidade de interesses públicos.



De acordo com o autor (2012, p. 114), a legalidade estrita dá lugar, ao se decidirem os casos concretos, à constituição, a partir da ponderação de princípios, regras e interesses públicos envolvidos, sempre mirando na busca da melhor solução para coletividade. É a chamada constitucionalização do direito administrativo.

Esse cenário, em que a lei perde legitimidade e subsiste apenas a noção de legalidade, é apontado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 106), o qual anota que tal fenômeno vem a ser sanado com o direito, “entendido como produto da ordem jurídica como um todo, a partir das raízes principiológicas da ciência do Direito e pelo labor da jurisprudência e da doutrina”. Anota ademais que a Lei Básica de Bonn (Constituição Alemã de 1949), nos art. 20, § 3º, marcaria a vinculação da Administração à lei e ao direito, e que essa evolução vai permitir novas fontes de legitimação operativa, especialmente a vertente consensual.

4 CONTROLE: CLASSIFICAÇÕES DA DOUTRINA

Após apresentar os preceitos orientadores da Administração Pública no seu caminhar em direção ao consensualismo, passa-se o foco ao controle, objeto central desse trabalho.

Controle, nesse contexto, é adotado com o significado de “verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos”, no mesmo sentido de Luciano Ferraz (2003, p. 104).

Inicia-se o tema apresentando, entre as várias classificações de controle formuladas pela doutrina, com três que merecem destaque, dado o enfoque desse trabalho.

Quanto ao momento em que é realizado, o controle é denominado prévio (efetivado antes que o ato controlado produza seus efeitos), sucessivo (acompanha a realização do ato controlado) e corretivo (levado a efeito após a conclusão do ato).

Furtado (2012, p. 886) dá exemplo das três ocorrências. Da primeira, menciona a aprovação pelo Senado da República de membros para tribunais e diretores para agências reguladoras e Banco Central. Da segunda, aponta as auditorias em obras públicas realizadas pelos Tribunais de Contas. E da terceira, fala do controle exercido pelo Poder Judiciário.



Furtado (2012, p. 887) menciona ainda duas modalidades básicas de controle, o de mérito e o de legalidade, cujo parâmetro se encontra inserto na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, e segundo a qual a Administração pode anular seus próprios atos, quando viciados, ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade.

O autor (2012, p. 888), em resumo, conclui que, por meio do controle de mérito, “se buscam as razões de conveniência e de oportunidade que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato discricionário, e se esses requisitos se mantêm.”, enquanto que, no controle de legalidade (de legitimidade ou juridicidade), é verificada “a adequação ou conformidade do ato ao ordenamento jurídico”.

Luciano Ferraz (2008, p. 2) reporta-se a um novo paradigma de controle, como decorrência da necessidade de aproximar os fatos, as normas, os procedimentos e as demandas sociais no âmbito da Administração Pública. É a substituição do controle-sanção, afeto a verificar o cumprimento das normas ou procedimentos nos seus estritos termos, pelo controle-consenso, da assinatura de ajuste de compromisso de gestão.

O controle que se busca dá foco nesse trabalho é dos tipos prévio, sucessivo e corretivo, na medida em que se propõe não só a acompanhar a atuação do controlado, quando da elaboração e da execução da política, mas, ao final, a avaliação dos resultados alcançados. O enfoque envolve ainda aspectos da legalidade da política e da atuação administrativa, ao se verificarem elementos de eficiência e economicidade das ações desenvolvidas.

Ademais, o instrumento por meio do qual se efetivará esse controle não será o tradicional – impositivo e sancionador -, mas aquele baseado no acordo entre as partes envolvidas, com a assinatura de TAGs entre controlador e controlado.

4.1 O Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas

O controle externo é aquele exercido sobre os atos da Administração Pública por órgãos ou poderes alheios à sua prática, nas palavras de Gustavo Fontana Pedrollo (2005, p. 8). Efetiva-se com a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário.



A Constituição Federal/1988 fixa, no âmbito federal, a titularidade do Congresso Nacional para o exercício do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, simetria observada nas esferas estadual e municipal.

O objeto, neste trabalho, está na atuação dos Tribunais de Contas, os quais receberam da Constituição incumbências próprias, só por eles exercíveis. Assim, apesar de suas decisões estarem sujeitas à revisão, a sentença judicial tem de ser harmônica com o princípio de que somente àqueles é dado competência, por exemplo, para julgar contas.

Ao que se somam as competências legais, a Constituição Federal/1988, no art. 71, enumera extensa lista de atribuições do Tribunal de Contas da União que, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, as desenvolve buscando da Administração Pública a aderência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

De acordo com Scliar (2009, p. 1362), é foco da atuação do TCU, assertiva válida para os demais Tribunais de Contas no limite de suas atuações territoriais e de esfera governamental, os atos e fatos tipicamente administrativos adotados pela Administração Pública, direta e indireta, nos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público.

O entendimento de Scliar não reflete a totalidade das atribuições das Cortes de Contas, pois há outras entidades, atuantes na prestação de serviços públicos, e que, em alguma medida, submetem-se ao controle externo efetivado por esses órgãos, na extensão dos recursos públicos recebidos, a exemplo das organizações sociais, conforme notícia Benjamin Zymler (2012, p. 192).

Os Tribunais de Contas, além da extensa lista de atribuições, pode aplicar sanções aos seus jurisdicionados, que gerem recursos públicos. Benjamin Zymler (2012, p. 171), ao reportar às competências do TCU, boa parte delas extensíveis aos demais Tribunais de Contas, menciona a aplicação de penalidades, tais como multa, devolução do débito apurado, afastamento provisório do cargo, solicitação de arresto e declaração de indisponibilidade de bens de responsáveis julgados em débito, declaração de inidoneidade de licitantes e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.



A competência dos Tribunais de Contas para aplicar multa aos responsáveis, proporcional ao dano causado ao erário, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, está estabelecida no art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal/1988, além das previsões específicas nas leis orgânicas respectivas.

4.2 As Novas Tendências de Controle da Administração Pública

A partir do noticiado até aqui, considera-se que o agir consensual da Administração Pública constitui evolução na sua relação com os administrados, pois admite a construção das soluções a partir da participação, da colaboração dos diretamente interessados na definição e execução de políticas públicas, bem como na gestão administrativa.

Essa nova forma de atuação da Administração Pública, orientada pela busca do consenso, não deve estar submetida ao olhar do controle tradicional, voltado a verificar, de forma estrita, a aderência da atuação administrativa ao cumprimento da norma, e apresentar, como resposta, unicamente um manifesto de aprovação ou reprovação, implicando invariavelmente, neste caso, na aplicação de uma sanção (controle-sanção). Isto é, os parâmetros de resposta do controle não podem resumir-se a dois, aprovar ou reprovar, sancionar ou não.

Ao analisar o tema, Araújo e Castro (2012, p. 83) afirma que o controle, fundamentado no positivismo jurídico, em que a eficiência é medida pela capacidade de cumprir as normas, passa a ser visto como um meio de pacificação negociada das controvérsias. É nesse contexto que surge a ideia de produção de instrumentos consensuais de controle, como o TAG.

Luciano Ferraz (2003, p. 141) vislumbra a adoção do mecanismo com o “objetivo de ‘contratualizar’ com os administradores alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas (...)”.

4.3 Termo de Ajuste de Gestão

Como dito anteriormente, o TAG insere-se no contexto do controle consensual, de uma relação de colaboração entre controlador e controlado. A



resposta a ser obtida deixa de ser os meros sim ou não para o questionamento acerca do cumprimento de leis e regras, e alcance de objetivos.

De acordo com Zago (2009, p. 1), o TAG apresenta-se como mecanismo moderno de controle, com função de diagnosticar rapidamente as irregularidades e ao mesmo tempo dar as soluções.

O TAG consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas a sanção -, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção.

De acordo com Ferraz (2010, p. 3-4), a iniciativa do TAG, pelos Tribunais de Contas, tem amparo na interpretação sistemática do preâmbulo, do art. 4º, VII, e art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, e no alerta previsto no art. 59, §1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 7º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). Por isso, entende que o instrumento pode ser instituído por meio de norma do próprio Órgão.

É oportuno destacar o teor do inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, segundo o qual aos Tribunais de Contas compete “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”.

Ora, ainda que não se vislumbrasse, quando da aprovação do texto - constituinte de 1988 -, o mecanismo do TAG como instrumento de negociação para o ajuste da conduta do gestor aos parâmetros legais, é certo que a interpretação do dispositivo admite essa possibilidade.

Daniela Zago, ao mencionar o autor, manifesta sua concordância com Ferraz quanto à possibilidade de os Tribunais de Contas assinarem TAGs. Entende que esses órgãos podem firmar os ajustes com fundamento diretamente nos art. 71 da Constituição Federal/1988 ou na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual é conferido a quem tenha certas atribuições os meios ou poderes correspondentes para exercê-las. Considera, no entanto, se não primordial, oportuna a previsão do instrumento na Lei Orgânica ou Regimento Interno desses Tribunais.



Ferraz menciona o anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, o qual, no art. 57, prescreve a possibilidade de os órgãos de controle proporem “(...) a assinatura de termos de ajustamento de gestão para o efeito de afastar a aplicabilidade de penalidade ou sanções e adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades controlados aos padrões de regularidade”.

Os estados de Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima e Rio Grande do Sul já aprovaram dispositivos, incluindo, nas leis orgânicas dos respectivos Tribunais de Contas, ou em normativos específicos, a possibilidade de realizar TAG atendidos os requisitos fixados.

O Tribunal de Contas da União não adotou o TAG até o momento, apesar da revisão promovida no seu Regimento Interno em 2012, oportunidade em que a temática foi colocada em pauta, mas sem decisão favorável à institucionalização do instrumento.

4.4 Termo de Ajuste de Gestão no TCE-PE

A Lei Estadual nº 14.725, de 9 de julho de 2012, no art. 21, acrescentou à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - Lei Estadual nº 12.600, de 14 de junho de 2004 – mais uma modalidade de processo, por meio do qual é exercida a competência de controle externo, qual seja: o TAG.

No art. 48-A da referida lei, está estabelecida a possibilidade de o relator firmar TAG com o jurisdicionado se, em juízo de conveniência e oportunidade de ambas as partes, ficar atendido os interesses protegidos por lei. O Tribunal editou a Resolução nº 16/2013 para regulamentar o instrumento.

De acordo com essa norma, § 1º, art. 1º, o TAG deverá conter, de maneira clara e objetiva, as obrigações do jurisdicionado e os respectivos prazos; e a fixação do valor da multa para o descumprimento, total ou parcial, das obrigações assumidas.

4.5 Termo de Ajustamento de Gestão no TCE-MG

Por meio da Lei Complementar Estadual nº 120, de 15 de dezembro de 2011, incluiu-se o art. 93-A na Lei Complementar Estadual nº 108, de 17 de janeiro



de 2008, instituindo o TAG no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades controlados.

Conforme previsão da lei, o instrumento pode ser adotado desde que não limite a competência discricionária do gestor (§ 1º). A sua assinatura terá como efeito suspender a aplicação de penalidades ou sanções (§ 2º). E é vedado o seu uso nos casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos, bem como na ocorrência de decisão definitiva irrecurável (§ 3º).

4.6 Termo de Ajustamento de Gestão no TCE-GO

Sem uma previsão específica, mas fundamentando-se no art. 26 da Constituição Estadual, que estabelece as atribuições do órgão, bem como no art. 2º da Lei Estadual nº 16.168/2007, o TCE-GO adotou a Resolução Normativa nº 006/2012, a qual lhe permite firmar TAG para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos de órgão ou entidade aos padrões de qualidade (art. 1º).

Na mencionada resolução, firmou-se, à semelhança da regulamentação no TCE-MG, que a assinatura do TAG impõe a suspensão da aplicação de penalidades ou sanções, ou outras medidas impostas pelo TCE (art. 4º). Ademais, estabelece a vedação à assinatura do TAG nos casos em que configurado o desvio de recursos públicos e de processos com decisão definitiva irrecurável.

4.7 TAG: Restrições ao Uso e Sanção pelo Descumprimento do Acordo

Dois aspectos do TAG são relevantes para este momento da discussão. O primeiro deles é o âmbito de aplicação do instrumento, isto é, em quais situações o TAG pode ser utilizado. O segundo diz respeito aos efeitos decorrentes da adoção do mecanismo, com aplicação de sanção no caso de seu descumprimento.

Quanto ao primeiro aspecto, no TCE-PE, conforme mencionado anteriormente, o TAG pode ser utilizado se, em juízo de conveniência e oportunidade pelas partes envolvidas, se concluir que ficaram atendidos os interesses protegidos por lei.



O mecanismo tem, portanto, amplo espaço de aplicação, pois, com a concordância das partes envolvidas, o marco limitador é o atendimento aos interesses protegidos por lei.

De outro modo, no TCE-MG e no TCE-GO, o TAG não pode ser empregado de forma tão abrangente. As restrições ao instrumento, previstos na Resolução 01/2012, naquele, e na Resolução 006/2012, neste, são para os casos que significariam limitação à competência do gestor, ocorrência de desvio de recursos públicos, e na incidência de decisão definitiva irrecorrível do Tribunal.

Sobre a superveniência de eventual sanção pela adoção do TAG - o outro aspecto a ser discutido -, o TCE-PE prevê expressamente, como cláusula do ajuste, a fixação de valor de multa, no caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas.

É o que ocorre também no TCE-MG e no TCE-GO. A assinatura do TAG suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções e a sua rescisão unilateral resultará na aplicação de multa (art. 18, inciso II, Resolução nº 1/2012, e art. 2º, inciso IV da Resolução 006/2012, respectivamente).

4.8 Termo de Ajustamento de Conduta Administrativa - TAC no TCU

Em 2011, no TC-021032/2003-0, o TCU, ao aprovar a revisão do seu Regimento Interno, analisou a possibilidade de regulamentar a adoção de TAC/TAG entre os seus instrumentos de controle.

Valmir Campelo, à época Ministro do TCU, apresentou o Destaque nº 3, em que propunha a supressão do art. 300 do substitutivo ao projeto de Regimento Interno, o qual firmava a possibilidade de o TCU celebrar TAC.

O relator do processo de revisão do regimento, Ministro Augusto Nardes, entendeu que a criação do instrumento poderia contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do Tribunal, com ganho de eficiência, desde que o TAC fosse celebrado pelo relator do caso concreto antes da deliberação do colegiado do TCU. Nesse sentido, propôs ajustes na redação do texto substitutivo.

O Ministro Ubiratan Aguiar (2011, TC-021032/2003-0), ao se pronunciar sobre o substitutivo, posicionou-se contrário à adoção do instrumento no âmbito do



TCU, por considerar que não há amparo jurídico para a medida, e que constituiria uma etapa processual desnecessária. Ademais, destaca que os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público não autorizam o Tribunal transigir com o responsável eventuais prejuízos causados ao erário, nem permitiria dispensar a aplicação de determinada sanção.

A manifestação do relator foi no sentido de manutenção da previsão - no regimento - do TAC, fazendo-se a regulamentação posterior por meio de resolução.

Ato contínuo, foi acatada a sugestão do Presidente do TCU no sentido da retirada de pauta da matéria - voltaria à pauta futuramente em sessão específica -, sinalizando com a possibilidade de inclusão do instrumento no Regimento Interno quando envolver apreciação de processos de auditoria de natureza operacional que tenham gerado recomendações a jurisdicionado. A questão não voltou a ser debatida até o momento.

4.9 Metodologia

Com o objetivo de verificar o emprego do TAG como instrumento de controle consensual, solicitaram-se a três Tribunais de Contas Estaduais - PE, MG e GO –, escolhidos aleatoriamente dentre aqueles que já fazem uso do mecanismo, informações sobre a celebração dos ajustes.

O TCE-PE informou que havia celebrado 45 (quarenta e cinco) TAGs até 11 de julho de 2014. Foram disponibilizados para a pesquisa, no entanto, apenas 19 (dezenove) que estavam em meio magnético.

O TCE-MG mencionou, na sua resposta, dois instrumentos, sendo que um não foi firmado, e o TCE-GO esclarece que assinou 4 (quatro) TAGs.

4.10 Descrição dos TAGS Firmados pelo TCE-PE

Como se verifica do anteriormente relatado, o TCE-PE, entre os tribunais pesquisados, é campeão na realização de TAGs. Apresentam-se, no quadro a seguir, as principais características dos instrumentos firmados, enquadrando-os em temática principal, ao mesmo tempo em que se descrevem as orientações



acordadas com as partes envolvidas, de um lado, o Tribunal de Contas e, de outro, a entidade ou órgão alcançado pela fiscalização:

Quadro 1 – TAGs firmados pelo TCE-PE até 11/7/2014:

Quant. de TAGs	Temática	Acordo
13	Merenda escolar	Adoção de procedimentos pertinentes a planejamento, controle, fiscalização, responsabilidade, aquisição, armazenamento e distribuição de merenda escolar.
2	Saúde	Adoção de procedimentos relativos a controle, responsabilidade, armazenagem, expedição, correção de estrutura física inerente a medicamentos.
1	Transporte escolar	Avaliação de contratação de serviços de transporte escolar.
1	Observância de normas contábeis	Adoção de normas internacionais de contabilidade, resoluções do CFC e do GTCON estaduais.
1	Limpeza urbana	Rescisão de contrato e realização de nova licitação.
1	Pessoal	Estudo sobre falta de pessoal, terceirização e realização de certame.

Anota-se, ademais, que, dos 19 (dezenove) TAGs, 18 (dezoito) foram firmados com prefeituras. Apenas 1 (um) teve como parte um órgão estadual, a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.

Observa-se, a partir de informações disponíveis no sítio do Tribunal, que as partes, em 6 (seis) dos TAGs referidos, cumpriram integralmente 1 (um) dos ajustes



e 4 (quatro) apenas parcialmente, e descumpriram 2 (dois). Quanto aos demais – 13 (treze) –, não há notícia disponível sobre os resultados alcançados.

4.11 Descrição dos TAGS Firmados pelo TCE-MG

O TCE-MG informou a existência de 2 (dois) processos em que se discutiram a celebração de TAGs.

O primeiro (862943) resultou na assinatura de acordo com o Governo do Estado de Minas Gerais, com vista a adoção de medidas necessárias à adequação gradual da aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino (observância de índices mínimos de aplicação). Ainda não há manifestação do Tribunal sobre o cumprimento do ajuste.

O segundo processo (876297) não culminou com a assinatura de TAG com a Prefeitura Municipal de Ilícínia - MG, pois o Tribunal considerou que a irregularidade perpetrada – abertura de créditos suplementares e especiais em valor superior ao excesso de arrecadação verificado – não poderia ser regularizada com atos e procedimentos posteriores, um dos requisitos para a assinatura do ajuste, ao lado da ausência de indícios de desvio de recursos públicos e de decisão definitiva irrecorrível.

4.12 Descrição dos TAGS Firmados pelo TCE-GO

O TCE-GO informou a celebração de 3 (três) TAGs, cujas informações principais são sintetizadas a seguir:

Quadro 2: TAGs firmados pelo TCE-GO até 11/7/2014:

Quant. de TAGs	Temática	Acordo
2	Obras na área de educação	Aplicação dos recursos dos Convênios 1/2008 e 35/2008, a fim de cumprir o definido no Parecer Prévio de Contas do Governador/2011.



1	Obras em diversas áreas	Definição de cronograma de execução de obras civis (diversos convênios e termos de cooperação).
1	Financeira	Definição de cronograma de execução do saldo orçamentário, em decorrência da não execução integral do orçamento dos exercícios de 2011 e 2012.

Os TAGs firmados pelo TCE-GO, 3 (três) deles, tiveram como parte a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP. Outros órgãos do Governo atuaram como intervenientes, é o caso da Secretaria de Saúde. Além disso, a Universidade Estadual de Goiás figurou como parte no outro TAG.

Ademais, não há informação disponível sobre os resultados alcançados.

4.13 Conteúdo dos TAGS

Os TAGs firmados, conforme se observa, alcançaram assuntos dos mais diversos, desde pessoal, merenda escolar, cumprimento de normas contábeis, até obras, como não poderia deixar de ser em função da abrangência da atuação dos Tribunais de Contas. Além disso, tiveram como partes municípios, estados, órgãos e entidades a esses entes vinculados.

Os TAGs assinados pelo TCE-PE estiveram majoritariamente concentrados na busca de soluções, correção de procedimentos, com vista ao alcance – supõe-se – de uma eficiente política de merenda escolar nos municípios do Estado, envolvendo adequação de ações em toda cadeia, desde a contratação de fornecedores, passando pelo armazenamento, distribuição, responsabilização, até o fornecimento aos alunos beneficiários.

As irregularidades constatadas na política, em vez de ensejar a adoção de penalidades aos gestores, resultaram na adoção dos TAGs, nos quais se estabeleceram metas e cronograma para ajuste de ações dos gestores públicos.

Da mesma forma, atuou o TCE-PE que, ao detectar irregularidades nas áreas de saúde, transporte escolar, limpeza urbana e pessoal, firmou ajuste para



correção de estruturas físicas com vista ao adequado armazenamento de medicamentos, avaliação de contratação de serviços de transporte escolar, rescisão contratual e realização de novo certame e estudo sobre a falta de servidores.

No TCE-GO, os TAGs tiveram foco no cumprimento de objetivos estabelecidos em convênios e termos de cooperação firmados, bem como no estabelecimento de cronograma de execução de obras previstas no orçamento, que não foram totalmente executadas nos exercícios orçamentários para os quais havia previsão.

Em vez de simplesmente penalizar a atuação do gestor público pela não execução de convênio e termos de cooperação nos termos estipulados, ou pela falta de execução orçamentária oportuna, o Tribunal assinou TAGs, o que, nesse sentido, abriu oportunidade para a correção de rumos, readequando as ações para alcançar os fins pactuados.

4.14 TAG Firmado entre o TCE-MG e o Governo do Estado: Caso Paradigma Para Avaliação

No TCE-MG, de acordo com informações obtidas, apenas um TAG foi firmado até então, e com o Governo estadual. Por meio do instrumento, fixou-se um período para a adequação gradual da aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, visando o cumprimento dos índices mínimos previstos na Constituição Federal, isto é, 12% para a primeira despesa (art. 198) e 25%, para a segunda (art. 212).

As metas de aplicação nas rubricas previstas no TAG eram as seguintes:

Quadro 3 – Metas de gastos firmadas no TAG:

Setor/Ano	2012	2013	2014
Saúde Pública	9,68%	10,84%	12,00%
Educação	22,82%	23,91%	25,00%

A medida foi adotada como resposta à proposta do Governador do Estado, que buscava mais prazo para adequação aos parâmetros de aplicação de recursos



fixados na Lei Complementar 141/2012, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, ao dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A adoção do TAG, de acordo com o relatório do Conselheiro Mauri Torres (processo 862943), justificou-se pela ausência de prazo legal para conformação às novas regras de gastos com saúde fixadas pela mencionada lei e da falta de razoabilidade de se exigir de imediato o cumprimento do mínimo constitucional, haja vista, inclusive, que é corriqueira a concessão de um prazo de transição, o que não teria ocorrido dessa vez.

O TAG, nesse contexto, ajustou as expectativas quanto ao cumprimento da lei e deu ao gestor segurança no encaminhamento da política para os setores de saúde e ensino, ao se definirem com a Corte de Contas os percentuais de gastos aceitáveis para a rubrica.

Contudo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ingressou com ação civil pública visando anular o referido TAG, uma vez que o instrumento estaria legitimando o descumprimento dos percentuais a serem aplicados na saúde e no ensino, isto é, o Órgão pretendia o imediato cumprimento dos percentuais.

O juízo de primeira instância concedeu a liminar para suspender a aplicação do TAG (1295901-65.2012.8.13.0024), mas a medida foi cassada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (1142761-83.2012.8.13.0000). Ainda não há uma decisão final sobre o tema.

Em outro processo judicial (1250849-46.2012.8.13.0024), o referido TAG foi questionado em ação popular, mas o juízo de primeiro grau extinguiu a lide sem julgamento de mérito, sentença cassada pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em sede de reexame necessário. O processo encontra-se na primeira instância.

A questão premente, no caso concreto, é se o TCE-MG pode firmar TAG com o Governo de Minas Gerais visando excepcionar a aplicação da norma, de modo a estabelecer um gradual avanço nos percentuais de recursos destinados à saúde e à educação até que se alcance o mínimo definido na Constituição.

O Ministério Público de Minas Gerais entende que não. De acordo com o Órgão, a legislação brasileira é clara na definição dos percentuais a serem aplicados



em saúde (12%) e educação (25%) pelos Estados e o Distrito Federal (DF), tendo como base de cálculo a arrecadação de impostos. Não há, portanto, espaço de discricionariedade para avaliações acerca de conveniência e oportunidade pelo Executivo, tratando-se de ato vinculado.

5 CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho circunscreveu-se ao estudo da utilização dos TAGs pelos Tribunais de Contas no contexto da Administração Pública consensual, bem como saber se o mecanismo tem alcançado, na prática, o objetivo para o qual foi idealizado.

TAGs são acordos que permitem ao órgão controlado substituir uma sanção decorrente do descumprimento de princípios, normas constitucionais e legais, bem como do não alcance das políticas pactuadas, pelo compromisso de cumprir as metas estabelecidas no ajuste, sob pena de aplicação de sanção.

Esse acordo pode ser utilizado de forma abrangente, como definido para o TCE-PE, no qual o foco é o atendimento dos interesses protegidos por lei; ou mais restritiva – TCE-MG e TCE-GO -, nos quais o ajuste não deve significar limitação à competência do gestor, nem pode ser assinado na ocorrência de desvio de recursos públicos, bem como se há decisão definitiva irrecurável do Tribunal.

Em tópicos anteriores, apresentou-se quadro em que se observou, a partir de casos concretos, o emprego dos TAGs como instrumento de atuação do controle.

Os ajustes tiveram por objetivo correção de políticas e procedimentos relativos ao fornecimento de merenda escolar, nas áreas de saúde, transporte escolar, limpeza urbana e pessoal. O foco alcançou ainda o cumprimento de objetivos estabelecidos em convênios e termos de cooperação, bem como o estabelecimento de cronograma de obras previstas em orçamento, que não foram executadas no respectivo exercício.

Destaca-se, entre os ajustes, o TAG assinado pelo TCE-MG e o Governo de Minas Gerais, o qual permitiu a gradual elevação, ao mínimo constitucional, dos gastos na rubrica saúde e educação, correspondentes a 12% e 25% da arrecadação



de impostos, percentuais que deveriam ser alcançados até 2014. O mencionado termo ganhou repercussão nacional na campanha presidencial de 2014, ao ser acusado – o candidato de oposição - de não investir o mínimo legal nas referidas áreas.

Por entender que a aplicação dos percentuais tem caráter vinculado - e deveria ocorrer de forma imediata e não gradual -, isto é, não está sujeita à discricionariedade do Executivo, o Ministério Público de Minas Gerais propôs ação civil pública, visando anular o referido TAG. O caso não teve o seu mérito julgado até o momento e a liminar concedida em primeira instância foi revista pelo Tribunal de Justiça. O acordo, portanto, continua vigente.

Anote-se ademais que figuraram majoritariamente, como partes nesses acordos, entes municipais. Além disso, é necessário pontuar que os TCEs estudados assinaram poucos TAGs desde a institucionalização do instrumento, em 2011, no TCE-MG, e, em 2012, no TCE-PE e TCE-GO. Contudo, aquele órgão (o primeiro), por exemplo, só firmou 1 (um) até o momento, e este, 4 (quatro).

Nesse contexto, verificou-se que os TAGs assinados – o que denuncia o emprego da sistemática consensual e pode ser considerado postura inovadora - oportunizaram aos responsáveis a adequação de suas ações na implementação da política pública, da lei ou na gestão. Os ajustes permitiram afastar, a priori, a adoção de penalidade contra o gestor, em prol do cumprimento de metas estabelecidas.

Deve-se mirar o TAG ainda sob outro foco. As normas que o incluem como instrumento de controle no TCE-PE preveem que ele será proposto pelo relator do processo em que se apuram as irregularidades, autoridade que o celebrará, e, em ato sucessivo, cabe ao Colegiado a homologação. Nos TCE-MG e TCE-GO, o Presidente do Tribunal e responsáveis dispõem também de iniciativa de proposição.

Restringindo o foco ao TCE-PE, observa-se que a iniciativa é do relator, que o propõe e o celebra, submetida a referendo do Colegiado do Tribunal. A interpretação, à primeira vista, é no sentido de um papel não decisório do relator do ajuste, apesar do valor das expressões contidas nos dispositivos normativos, quais sejam: iniciativa, proposição e celebração. Essa celebração, salvo melhor juízo, não tem caráter conclusivo, haja vista a superveniência da homologação, como etapa necessária, momento a partir do qual as partes estarão obrigadas.



Essa discussão é relevante, porque o ato de celebrar os TAGs, ao menos a priori, antes da homologação, se contivesse caráter terminativo, poderia configurar a transferência de competência do Colegiado para o relator. Deve-se anotar que as decisões dos Tribunais de Contas são, em regra, colegiadas, à exceção de provimentos liminares e antecipatórios, sujeitos a posterior confirmação ou rejeição pelo Colegiado.

A celebração de TAGs diretamente pelo relator do processo, à revelia do Colegiado, representa, sem dúvida, o exercício indevido de competência, uma vez que cabe ao Tribunal – por meio dos órgãos deliberativos -, e não ao relator, dizer o direito, bem como aplicar as penalidades cabíveis. Por outro lado, com a submissão da matéria na forma de TAG ao Colegiado, como etapa necessária, se o desfecho do ajuste não alcançar termo em prazo razoável, a iniciativa não surtirá o efeito esperado, pois será apenas mais uma etapa processual, com suas especificidades, mas sem a eficiência norteadora do instrumento.

Em outro sentido, reconhecem-se vantagens na adoção de TAGs, especialmente no que concerne à possibilidade de negociação direta da forma de implementação das políticas públicas e consequente respeito a regras e princípios legais e constitucionais; também não se deve fechar os olhos para a economia promovida com a solução acordada, mais célere, ao menos em tese, suprimindo ainda o trâmite de outros processos onde a conduta irregular é apurada, sem contar eventuais recursos administrativos e demandas judiciais decorrentes, tanto promovidas pelo gestor quanto pelo ente estatal, ao buscarem a desconstituição ou a execução da condenação.

Por outro lado, a assinatura de TAGs pelo gestor pode ser utilizada como forma de, ao menos momentaneamente, afastar a condenação do Tribunal. Na verdade, a parte propor-se-ia a assinar o TAG, mesmo consciente de que não o cumpriria, havendo culpa ou não dele nas irregularidades. Com isso, alcançaria, no mínimo, o feito de atrasar a deliberação final do Tribunal de Contas sobre o caso concreto. Ressalte-se, nesse sentido, que, entre os TAGs firmados pelo TCE-PE com os gestores responsáveis, 4 (quatro) foram cumpridos parcialmente e apenas 2 (dois), descumpridos.

Destaca-se ademais a importância do efeito pedagógico da aplicação de sanções para os gestores que cometem irregularidades. É ilustrativo o fato de



nenhum motorista, em sã consciência, passar por barreira eletrônica a 80 km/h se o limite máximo nela estabelecido é de 50 km/h, pois sabe que terá de arcar com uma multa.

É medida louvável a assinatura de acordos que visam adequar procedimentos, a gestão, orientando-se pela eficiência e com o objetivo dirigido principalmente no alcance da finalidade pública. Por outro lado, não se pode fazer letra morta a possibilidade de os Tribunais de Contas aplicarem sanções aos gestores que cometerem irregularidades, haja vista a expressa previsão legal e constitucional.

Nesse sentido, não se pode admitir que a assinatura de TAG seja um mero mecanismo substituto de penalidade, pois sinalizaria como incentivo à ocorrência de certas irregularidades. O gestor poderia sentir-se encorajado na adoção de condutas impróprias, contando com um ajuste que o livraria posteriormente de sanção.

Por último, observa-se que a assinatura de TAGs pelos Tribunais de Contas pode flexibilizar, em diferentes graus e até de forma abusiva, o cumprimento da lei, de procedimentos, do alcance da política pública. O aspecto mais sensível é admitir que esses acordos possam postergar a implementação de uma ação política pública, que está estritamente definida, por exemplo, na Constituição, ou em outra norma, acerca da qual o gestor não pode atuar de forma discricionária.

Os TAGs, sem dúvida, podem, sob o esteio de instrumento de controle, vir a ser mecanismo de regularização de condutas não condizentes com a aprovação do legislador. Esse seria o lado reprovável da adoção do instrumento pelos Tribunais de Contas. São necessários proporcionalidade e razoabilidade na adoção do mecanismo.

Apesar de entender como um avanço, e que contribui com uma gestão pública mais eficiente, ainda é cedo para cravar um prognóstico acerca de sua importância como instrumento de controle consensual. Ademais, é preciso saber como o Judiciário vai compreender o mecanismo, especialmente quanto aos atos que poderiam ser considerados de atuação vinculada da Administração.



6 REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado Federal. 2005.

BRASIL, **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º, art. 198 da Constituição Federal (...). Brasília, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Pernambuco, **Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco. Recife, 2004. Disponível em: <www.tce.pe.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Pernambuco, **Resolução nº 16, de 27 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a formalização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco do Termo de Ajuste de Gestão e correspondente processo. Recife, 2013. Disponível em: <www.tce.pe.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Minas Gerais, **Lei Complementar nº 120, de 15 de dezembro de 2008**, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Goiás, **Constituição Estadual (1989)**. Goiânia, 1989. Disponível em www.gabinetecivil.goias.gov.br. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Goiás, Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Goiás. Goiânia, 2007. Disponível em: <www.tce.go.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Goiás, **Resolução Normativa nº 006, publicada em 19 de julho de 2012**, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Goiânia, 2012. Disponível em: <www.tce.go.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

BRASIL, Minas Gerais, **Resolução nº 1, publicada em 15 de fevereiro de 2012**, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2014.

ARAÚJO, Cláudio Costa et al. Termo de Ajuste de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista TCEMG**. jul./ago./set.2012.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais pelos Tribunais de Contas**: Direito/dever fundamental à boa



- administração pública (e derivações) e direitos fundamentais à saúde e à educação. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.
- CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. **Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 11, n. 58, nov./dez. 2009.
- FERRAZ, Luciano. Controle consensual da administração Pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD) – a experiência do município de Belo Horizonte. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. 2008. ed. mar./2008.
- FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, Ano 8, nº 31, out/dez. 2010.
- FERRAZ, Luciano. **Os novos rumos para o controle da Administração Pública: auditorias de gestão e eficiência administrativa**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Belo Horizonte, 2003.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. Administração Pública Consensual e a arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, Ano 9, vol. 35, out-dez/2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A administração pública consensual. **Mutações do direito administrativo**, 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Políticas Públicas e Parecerias: Juridicidade, Flexibilidade Negocial e Tipicidade na Administração Consensual. **Boletim de Licitações e Contratos**, nº 1. jan./2008.
- NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **A contratualização da função pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de et al. Administração consensual como a nova face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, Ano 8, n. 32, abr./jun. 2008.
- PEDROLLO, Gustavo Fontana. Controle Externo da Administração Pública a partir dos princípios constitucionais: metodologia na decisão de casos concretos. Jul/2005.
- SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Boletim de Direito Administrativo**, dez./2009.
- ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle Externo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.