

O termo de ajuste de gestão como instrumento de controle externo consensual no Brasil

The term of management adjustment as a consensual external control instrument in Brazil

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.887>

Cristiane Gonçalves Vieira¹

RESUMO

O controle consensual da gestão pública emerge em uma atmosfera de releitura hermenêutica dos paradigmas tradicionais da administração pública. Tais mudanças refletem nas pesquisas atualmente empreendidas, destacando uma nítida intensificação das abordagens sobre governança e estratégias heurísticas que buscam superar os problemas, fomentando estudos críticos sobre a ação controladora e seus efeitos práticos na gestão dos recursos públicos. Nesse sentido prospectivo, o presente trabalho objetiva investigar em que medida o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), baseado na consensualidade entre os atores envolvidos, constitui instrumento legítimo de exercício do controle externo da administração pública pelos Tribunais de Contas (TC) brasileiros. A identificação e a análise exploratória dos elementos indutores e limitadores da sua celebração no âmbito das burocracias controladoras, a partir de uma abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de entrevistas e análise documental, possibilitaram evidenciar um déficit de parametrização que pode comprometer a segurança jurídica, isonomia e impessoalidade nas relações institucionais estabelecidas nos processos de controle. Já o estudo empírico de uma amostra de TAG celebrados resultou em um diagnóstico circunstancial de baixa eficácia desses instrumentos, conclui-se, de modo prospectivo, que a sua legitimidade depende de pressupostos relacionados

¹ Doutoranda em História pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Controle Externo e graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Docente na disciplina Ética para auditores na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), onde também é servidora desde 1993. E-mail: cristiane.vieira@edu.unirio.br

à reputação das burocracias controladoras perante suas audiências, perpassando o reconhecimento de sua excepcionalidade e dos riscos inerentes ao seu manejo.

Palavras-chave: controle consensual; Termo de Ajustamento de Gestão; segurança jurídica.

ABSTRACT

The consensual control of public management emerges in an atmosphere of hermeneutic reinterpretation of the traditional paradigms of public administration. Such changes perceived in a post-pandemic world are reflected in the research currently undertaken, highlighting a clear intensification of approaches to governance and heuristic strategies that seek to overcome problems, fostering critical studies on controlling action and its practical effects on resource management public. In this prospective sense, the present work aims to investigate to what extent the Management Adjustment Term (TAG), based on consensus among the actors involved, constitutes a legitimate instrument for the exercise of external control of the public administration by the Brazilian Courts of Accounts (TC). The identification and exploratory analysis of the inducing and limiting elements of its celebration within the scope of the controlling bureaucracies, based on a qualitative approach to the data collected through interviews and document analysis, made it possible to highlight a parameterization deficit that can compromise legal certainty, isonomy and impersonality in the institutional relations established in the control processes. The empirical study of a sample of celebrated TAGs resulted in a circumstantial diagnosis of the low effectiveness of these instruments, concluding, prospectively, that their legitimacy depends on assumptions related to the reputation of the controlling bureaucracies before their audiences, permeating the recognition of their exceptionality and the risks inherent in their management.

Keywords: consensual control; term of management adjustment; legal certainty.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 12/06/2023

Data de aprovação: 08/08/2023

Data de versão final: 20/09/2023

Data de publicação online: 11/12/2023

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo investigar e compreender em que medida o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), celebrado no âmbito dos Tribunais de Contas (TC) subnacionais brasileiros, constitui instrumento legítimo de exercício do controle externo da administração pública, considerando a existência de instrumentos fiscalizatórios mais consentâneos com a avaliação dos resultados da gestão, a exemplo das auditorias governamentais de natureza operacional.

Novos paradigmas da administração pública demandam novas modalidades de controle. Até os anos 1980, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas restringia-se à verificação da conformidade dos atos de gestão com a lei. A Constituição Federal de 1988 e as consequentes mudanças axiológicas dos institutos do Direito Administrativo elevaram à condição de valores republicanos, princípios como: transparência, economicidade, eficácia e efetividade.

Nessa toada, o campo dos estudos contemporâneos em administração pública passou a abarcar, com criticidade, o controle e seus efeitos práticos na gestão dos recursos públicos, colocando em xeque um modo de atuação das burocracias controladoras lastreado exclusivamente na resposta sancionatória ao descumprimento do ordenamento vigente.

Autores contemporâneos dos mais diversos campos de estudo, a exemplo de Barzelay (2002), Sundfeld (2014), Cavalcante (2017), Voronoff (2018), Filgueiras (2018), Pollitt e colaboradores (2008) e Ferraz (2020),

fornecem um arcabouço teórico propulsor de um giro reflexivo sobre a missão constitucional das Cortes de Contas. Em estreita síntese, infere-se que o uso dos recursos públicos financeiros, mais do que estar em conformidade com a lei, deve refletir uma *accountability* responsiva aos interesses da sociedade, demandando uma burocracia voltada para resultados.

Na seara legislativa, sob um discurso de promoção da segurança jurídica e da eficiência do controle, a Lei nº 13.655 (2018) ampliou o debate hermenêutico acerca da efetividade do uso de instrumentos sancionatórios da conduta dos agentes públicos, de natureza meramente retributiva (sanção automática pelo descumprimento da lei), frente à complexidade e aos desafios contemporâneos no campo da administração pública.

No cenário internacional, em recente artigo, McDonald, Hall, O'Flynn e van Thiel (2022) refletem sobre as mudanças e os avanços percebidos em um mundo pós-pandemia e os impactos nas pesquisas empreendidas nesse campo de estudos. Os autores destacam uma nítida intensificação das abordagens sobre governança e estratégias heurísticas que buscam superar os problemas e menor preocupação com as estruturas formais.

É nessa atmosfera de releitura hermenêutica das atuais narrativas produzidas no campo da administração pública que emerge o controle consensual da gestão pública como um constructo promissor, desenhando-se sob o desafio de conciliar duas formas historicamente antagônicas de atuação: uma, tradicionalmente formalista, punitivista e vinculada ao ceticismo profissional que deve pautar a conduta dos agentes controladores, mediante a aplicação quase automática da sanção administrativa ante o descumprimento da lei; e outra, baseada na consensualidade, utilizando-se de meios alternativos voltados para a garantia dos resultados esperados a partir da aplicação das normas de direito e da implementação das políticas públicas.

O instituto mais recente, gestado e concebido nessa última versão mais atualizada do controle, é o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), objeto da presente análise, aqui conceituado como um compromisso firmado entre o órgão de controle (controlador) e os administradores pú-

blicos (controlados) com vistas à adoção de medidas corretivas para regularização de situações em desconformidade com a lei, suspendendo-se temporariamente a aplicação automática de sanção administrativa pelo seu descumprimento (FERRAZ, 2020).

Compreende-se a dimensão da legitimidade, para os fins do presente trabalho, formulada na obra “Direito e democracia: entre a facticidade e a validade”, de Jürgen Habermas (2010). Em linhas gerais, o autor relaciona a legitimidade das regras do direito às condições de validade e aceitabilidade pelo corpo social e aos processos de consolidação da democracia, independentemente do quanto tais regras são capazes de se impor coercitivamente, resgatando a justificação ética como parâmetro de aceitabilidade racional.

Habermas (2010) enuncia a existência de uma constante tensão entre a dimensão de validade do direito posto, resguardado sob o viés de pretensão de legitimidade, e a facticidade operacional do sistema normativo, organizado pelo poder político. Eis, portanto, uma premissa filosófica justificadora da emergência do controle consensual frente à positividade do controle: a realidade com que se depara o gestor público nem sempre encontra solução na letra positiva da lei.

2 EMERGÊNCIA DO CONTROLE CONSENSUAL

As bases epistemológicas interdisciplinares que sustentam o presente estudo foram alinhavadas com a práxis observada nos TCs brasileiros, buscando-se conectar teoria e prática em uma trajetória que aponta para o hibridismo da ação controladora como forma de gerar maior valor público. É o que se infere do histórico a seguir.

2.1 Orçamento e controle: uma sintonia necessária

Em seus estudos sobre planejamento e capacidade orçamentárias, Pinto e Ximenes (2018) alertam para uma triste realidade: no contexto

brasileiro atual, caracterizado pela maior demanda por políticas públicas que visem reduzir as desigualdades sociais, a tríade do planejamento orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) vem sendo reduzida a um mero protocolo de intenções, cujo conteúdo programático se dispõe a contingenciamentos e inexecuções parciais que frustram as expectativas de realização dos direitos fundamentais previstos na Carta Republicana.

O assincronismo entre as reais possibilidades orçamentárias e financeiras dos entes federativos e os compromissos por eles assumidos perante a sociedade (accountability vertical) e os órgãos de controle (accountability horizontal) demanda criatividade e inovação por parte dos administradores públicos, elevando os riscos de descumprimento do ordenamento jurídico vigente (O'Donnell, 1998). A realidade é que existe um abismo entre as agendas de planejamento e de execução do orçamento (Pinto et al., 2017).

Esse cenário de rarefação dos conteúdos programáticos que nor-teiam a gestão dos recursos públicos reforça o papel das instituições de controle como importantes agentes de mudanças, o que demanda um giro reflexivo quanto à sua forma de atuação, de modo a promover o acompanhamento tempestivo do ciclo orçamentário e, assim, retroalimentar o planejamento e assegurar a tempestividade na correção de distorções e de rumos das políticas públicas. Tal forma pedagógica de atuação do agente controlador o torna coadjuvante na efetivação das peças orçamentárias, o que se perfaz ao longo do planejamento e da execução, não se limitando a uma avaliação *ex post*².

Não se queira dizer, com isso, que ao controle seja lícito extrapolar os limites constitucionais de sua atuação, razão pela qual se faz premente a reserva das funções alocativas dos recursos aos Poderes Legislativo e Executivo, desde que fundamentadas em diagnósticos que levem em conta as

2 A diferenciação quanto ao momento dos estudos avaliativos das políticas públicas importa ao presente estudo, na medida em que a avaliação *ex ante* privilegia estudos preditivos e diagnósticos situacionais, enquanto a avaliação *ex post* concentra-se nos resultados alcançados (KHANDER, 2010).

realidades contingenciais dos entes sob jurisdição dos TCs (Afonso, 2016).

Reverberando essa preocupação, Filgueiras (2018) chega a falar em uma “ecologia de burocracias”, buscando reconectar o incrementalismo institucional dos órgãos de controle ao ideário democrático e ao dever de *accountability*, trazendo à cena política um dilema sintetizado pelo próprio autor ao indagar: “quem controla o controlador?” (FILGUEIRAS, 2018, p. 377).

É nesse ponto de convergência epistemológica que os estudos de Pollitt e colaboradores (2008), sobre o incremento da Auditoria Operacional (AOP) como instrumento de governança, encontram ressonância e aplicabilidade à realidade brasileira, possibilitando o sopesamento entre facticidade e validade pela via da produção de achados de auditoria pautados na exploração de causas e efeitos, considerando todo o arcabouço técnico-procedimental desenvolvido para assegurar a transparência da atuação dos órgãos de controle.

2.2 A Auditoria Operacional (AOP) como paradigma de controle consensual

A auditoria de natureza operacional³, também denominada de desempenho e de avaliação de programas (NBASP 3000, 2019), vem se afirmando como potente instrumento de governança em matéria de controle da gestão pública. Os estudos de Pollitt et al. (2008) no campo da ciência política confirmam algumas hipóteses sobre o desenvolvimento da Auditoria Operacional (AOP) na prática internacional:

- (1) quanto à identidade do “auditor operacional”: são importantes agentes da governança democrática;
- (2) quanto aos métodos usados na AOP: estão em constante evolução;

³ Nas auditorias de conformidade e financeiras, o foco do exame consiste em verificar o cumprimento de normas e a existência ou não de distorções relevantes nas informações financeiras divulgadas pela entidade controlada. A auditoria governamental, portanto, constitui uma ação de assegurar quanto aos níveis de aderência das informações prestadas pelos órgãos e entidades da administração pública a critérios normativos previamente estabelecidos. Trata-se de uma dimensão essencial da *accountability* traduzida pelo dever de prestação de contas ao principal (sociedade), certificando-se (ou não) a regular utilização dos recursos públicos (Barzelay, 2002).

as organizações controladoras estão cada vez mais sofisticadas, flexíveis e ec-léticas nas suas escolhas, adotando um olhar mais pragmático e prático na sua aplicação; e a predominância da ciência social sobre outros métodos;

(3) quanto à importância do relatório de auditoria (output): como produto da auditoria, é o principal meio pelo qual uma instituição controladora disponibiliza informação às suas audiências (auditado, parlamento, governo, mídia, sociedade em geral).

Costa e Castanhar (2003, p. 987) destacam que o desafio no campo da avaliação dos programas e projetos no setor público é, justamente, “encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais”. É nesse sentido que a auditoria operacional constitui um importante instrumento de avaliação de políticas públicas.

Ramos e Schabbach (2012), ao seu turno, alertam para um importante fator de aprimoramento dos mecanismos de avaliação: a sua realização por órgãos independentes, externos, como forma de assegurar o rigor técnico-metodológico e a imparcialidade.

Nesse sentido, o estudo das capacidades institucionais dos TCs passa a contar com um fator de transição essencial à evolução do controle externo da gestão pública, que perpassa a valorização da auditoria operacional e a consolidação dos seus procedimentos, técnicas e conteúdos programáticos de capacitação dos agentes controladores.

O ceticismo profissional e a consensualidade passam a ser dimensões do comportamento do agente controlador não excludentes entre si, demandando ponderação e modulação de acordo com os objetivos pretendidos com as ações fiscalizatórias empreendidas. Nessa perspectiva, o agente controlador atua como o burocrata de nível de rua, denominação cunhada por Lipsky (2019) a partir de seus estudos sobre os dilemas enfrentados pelos indivíduos que estão na linha de frente da prestação de serviços públicos.

Vale destacar que as pesquisas empreendidas por Nelson (2009) e Hurtt (2010) permitiram inferir que o ceticismo profissional está direta-

mente relacionado à detecção de fraude. Significa dizer que um alto nível de exigência no intuito de coletar evidências, durante a execução da auditoria, implica em ampliação do prazo previamente planejado, aumentando o custo do controle e conseqüente perda em eficiência. Tal conduta teria como causa o ceticismo exacerbado do auditor, que pode ser advindo de um traço de personalidade individual ou de circunstâncias externas que influenciam sua ação fiscalizatória/investigativa.

Destarte, a sofisticação dos métodos utilizados nas auditorias eleva a impessoalidade, a legitimidade e a imparcialidade, variáveis indispensáveis à conduta republicana dos agentes controladores. Trata-se, portanto, de um importante veículo democratizante da atuação dos gestores públicos e instrumento de governança das burocracias controladoras (Pollitt *et al.*, 2018).

Ressalte-se que os órgãos de controle estão sujeitos às expectativas das partes interessadas/audiências (cidadãos; órgãos integrantes dos poderes da República; auditados; entre outros), razão pela qual devem refletir confiança e credibilidade, servindo como modelos de comportamento ético no exercício de sua missão institucional (Lotta; Santiago, 2017).

Nesse propósito, ao descrever os achados de auditoria em seu relatório conclusivo, o auditor governamental emite um juízo de admissibilidade ou de reprovabilidade da conduta do auditado, vinculado ao conjunto de evidências colhidas e documentadas durante o processo fiscalizatório.

Na medida em que se afasta a sanção automaticamente aplicável em razão de conduta reprovável sob o ponto de vista do ordenamento jurídico, o órgão de controle suspende, ainda que temporariamente, a aplicabilidade do próprio conteúdo normativo emanado do Poder Legislativo: mas o faz com base em um conjunto de evidências e análises advindas de um percurso metodológico que lhe confere legitimidade.

3 PROBLEMA DE PESQUISA E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Entre os anos de 2011 e 2021, observa-se uma crescente normatização autorizativa do TAG nos TCs subnacionais: 18 dos 33 TCs já haviam regulamentado o TAG⁴ (ver apêndice), o que reflete a intensificação do viés consensual da ação controladora. Por outro lado, percebe-se uma estagnação da implementação da AOP pelos TCs subnacionais brasileiros⁵.

Examinando a prática dos TCs, conjectura-se a existência de riscos potencialmente capazes de macular a sua legitimidade e a sua eficácia. É que o TAG, pela sua natureza consensual, demanda maiores discricionariedade e disponibilidade sobre o objeto acordado entre os agentes envolvidos (gestor e controlador). Mas como garantir que o controlador disponha sobre a aplicabilidade ou não da sanção administrativa prevista na lei diante do seu descumprimento pelo controlado, sem abrir mão do agir republicano, caracterizado pelo dever constitucional de observância à lei e ao interesse público?

Tal exercício de ponderação reflete a tensão entre política (discricionariedade) e técnica (vinculação à lei) na condução das relações entre os agentes envolvidos, impactando sua representatividade perante a sociedade no contexto republicano: daí deflui o viés de legitimidade, na ótica habermasiana.

A hipótese é de que os riscos do manejo do TAG pelos órgãos de controle emergem da discricionariedade ínsita à própria natureza consen-

4 São eles: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE); Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM); Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT); Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO); Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO); Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR); Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN); Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC); Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE); Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI); Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (TCE/MS); Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG); Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO); Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA); Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ); Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO); Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC); Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA).

5 Atualmente, o Sistema dos Tribunais de Contas brasileiro é composto por 33 Tribunais de Contas, sendo: 26 TCs estaduais e DF, 3 TCs dos municípios (Pará, Goiás e Bahia), abrangendo todos os entes federados municipais no âmbito dos respectivos estados e 2 municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), contemplando as respectivas capitais.

sual da relação institucional que se estabelece entre controlador e controlado e se mantenham obscurecidos nas dinâmicas relacionais entre os agentes públicos subjetivamente considerados. Reconhecê-los – os riscos – seria um pressuposto, uma condição de possibilidade para o manejo do TAG, na esteira epistemológica abordada nos tópicos precedentes.

Mas será que os parâmetros normativos definidos pelos órgãos de controle são capazes de mitigar esses riscos? E mais, ante a premissa da manutenção da segurança jurídica nos processos de controle⁶, existiria uma parametrização mínima, estabelecida entre os TCs brasileiros em consenso, capaz de eleger os aspectos indutores e limitadores do manejo do TAG, assegurando isonomia aos jurisdicionados?

De modo a responder às questões formuladas, optou-se por uma abordagem qualitativa, seguindo um trajeto metodológico reflexivo, baseado em pesquisa documental e entrevistas. Para Morin (2001, p. 14), “todo o conhecimento opera por seleção de dados significativos e rejeição de dados não significativos”, organizando informações traduzidas do mundo da vida e submetidas à ação reflexiva, esta sim, constitutiva dos saberes.

À luz das dimensões de relevância, homogeneidade e sincronicidade (BAUER; AARTS, 2008), compõem o corpus empírico da pesquisa os conteúdos textuais extraídos dos documentos que regulamentam o TAG em 18 dos 33 TCs brasileiros e de peças processuais que instrumentalizam ações fiscalizatórias, disponíveis para consulta pública nos sítios oficiais dos TCs e solicitados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), além dos discursos extraídos das entrevistas semiestruturadas realizadas com oito dos membros do Ministério Público de Contas (MPC)⁷, doravante designados E1 a E8 (apêndice).

6 A LINDB estabelece que, também na esfera controladora, “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos”, destacando o dever de motivação de seus atos “inclusive em face das possíveis alternativas” (art. 20, § único).

7 Foram entrevistados integrantes dos seguintes órgãos: MPC/PE, MPC/RN, MPC/SC, MPC/PR, MPC/MG, MPC/TCU e MPC/SP, sendo que o TCE/SP e o TCU não normatizaram o TAG. Logo, note-se que a seleção dos entrevistados contemplou atores que atuam junto ao TC que utiliza e que não utiliza o TAG como estratégia de controle. O fato de o TAG estar ou não no radar dessas organizações diz muito sobre a diversidade dos modos de atuação dos órgãos controladores, razão pela qual a pesquisa não se limitou a uma abordagem unilateral, permitindo um juízo crítico e prospectivo sobre os processos decisórios que vêm determinando a adoção ou não desse instrumento.

A escolha desses atores como fontes primárias de obtenção de informações para os fins da pesquisa fundamentou-se na sua representatividade no cenário institucional do controle da Administração Pública, em especial no que diz respeito ao sopesamento da consensualidade e do ceticismo na dinâmica relacional que se estabelece nos processos de controle instaurados nos TCs.

Encerrando a pesquisa, como forma de testar a eficácia do TAG na prática dos TCs (dimensão empírica), mensurou-se o nível de cumprimento dos compromissos assumidos pelos gestores em 67 processos de controle, selecionados por amostragem não estatística. As análises empreendidas e resultados do estudo encontram-se no tópico seguinte.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O corpus da pesquisa ganhou densidade a partir dos discursos proferidos nas entrevistas com os membros do MPC, permitindo ampliar e criticar os conteúdos normativos ora examinados em conjunto com as informações extraídas dos processos de controle. A triangulação desses dados (primários e secundários) possibilitou uma análise sistêmica do controle consensual pelas burocracias de controle, abarcando as diversas percepções sobre o fenômeno e os riscos advindos do seu manejo pelos TCs. Seguem os principais achados da pesquisa.

4.1 Falta de parametrização no manejo do TAG

A análise de conteúdo (BARDIN, 2011) dos 18 (dezoito) diplomas normativos vigentes, regulamentadores do TAG no âmbito dos TCs brasileiros, permitiu identificar duas categorias relevantes de análise para os objetivos da pesquisa, ordenando-se as correspondentes unidades de registro quanto à frequência com que aparecem nos respectivos extratos textuais:

Tabela 1 – Categorias de análise: fundamentos indutores e vedações

Categoria 1: fundamentos indutores	Frequência
Controle consensual/consensualidade	12
Correção (de impropriedades, irregularidades, erros e rumos) Art. 71, IX da Constituição Federal	9
Efetividade e eficiência	7
Interesse público	5
Legitimidade	5
Necessidade de regulamentar	4
Voluntariedade	3
Necessidade de uma gestão voltada para resultados e eficácia	3
Boa-fé	3
Controle concomitante	2
Categoria 2: vedações	Frequência
Desvio de recursos públicos	13
Existência de decisão definitiva irrecorrível	11
Improbidade administrativa	10
Renúncia de receita pública	8
Descumprimento de metas pactuadas no TAG	7
Para redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo em saúde e educação	6
Indícios/enquadramento de crime	5
Irregularidade que importe em dano ao erário	4

Fonte: elaboração própria (2022).

A categoria 1 (fundamentos indutores) da Tabela 1 reúne unidades de registro que expressam as razões para a celebração do TAG no âmbito do TC. Dito de outra forma, são os conteúdos dos “considerandos” e das exposições de motivos que precedem e/ou integram o conteúdo substantivo dos diplomas normativos examinados.

Note-se que os vocábulos usados para definir o que deve ser “corrigido” possuem significados bem distintos, não detalhados a priori nos respectivos documentos normativos. Essa indeterminação reflete-se na atuação do controlador, que precisará preencher de significado o conteúdo normativo que se lhe apresenta, caso a caso.

O mesmo se pode afirmar quanto às demais expressões: consensualidade, interesse público, legitimidade, efetividade, eficiência, boa-fé, controle concomitante, necessidade, voluntariedade. Trata-se de uma gramática justificadora do TAG que promete a entrega de um produto de excelência no “mercado do controle”, e que depende de interpretações a serem empreendidas caso a caso, na práxis da ação controladora.

O dilema que se revela é o da dificuldade de avaliação da efetividade do TAG na prática dos TC, considerando suas capacidades institucionais. Tal indagação foi recorrentemente abordada durante as entrevistas realizadas, remetendo à importância do monitoramento das ações pactuadas no TAG e à qualificação dos gestores e controladores, como forma de assegurar-lhe eficácia e efetividade.

Infere-se, a partir dos discursos proferidos pelos entrevistados, que o compromisso assumido pelo gestor ao celebrar um TAG é resultado de um processo de reconhecimento do “erro” – não intencional – pelo gestor que, voluntariamente, apresenta-se perante o sistema de controle para justificar sua conduta e oferecer um prazo para o implemento das ações corretivas cabíveis, traduzidas em metas passíveis de monitoramento. El destaca que o “erro é inerente à função administrativa [...] então é preciso ter uma margem de tolerância ao avaliar a conduta do gestor”.

Ainda na esteira da preservação da segurança jurídica, verificou-se que, mesmo naqueles TCs que já regulamentaram o TAG, ainda persiste o déficit procedimental e a carência de parâmetros isonômicos para o seu manejo pelo sistema TC. Ao discorrer sobre a experiência do TCE/SC no uso da TAG, E5 destaca que se tem evitado o seu manejo em razão da ausência de critérios normativos aptos a promover segurança jurídica, prevenindo situações conflituosas que venham a ser judicializadas, causando prejuízos às próprias funções administrativa e controladora.

Converge-se, assim, para a importância da parametrização e da definição de critérios de forma mais centralizada, como forma de assegurar maior segurança jurídica, evidenciando-se que ainda não há consenso

sobre os parâmetros indutores da implementação do TAG pelos TC. E7 acrescenta a pulverização dos núcleos decisórios como mais um desafio à negociação, o que demandaria, do mesmo modo, a parametrização.

Já a categoria 2 (vedações) da Tabela 1 emerge da premissa de que o TAG configura mecanismo excepcional, substitutivo da resposta sancionatória automática legalmente estabelecida, considerando os princípios da motivação dos atos administrativos e da transparência (PIETRO; RIBEIRO, 2010).

Quanto à excepcionalidade do TAG no contexto do controle exercido pelos TCs, E3 relembra o disposto no art. 71 da Constituição Federal, onde o mandamento dirigido aos TCs é “julgar” as contas públicas, e não “pactuar”, o que difere das competências do Ministério Público. Logo, o TAG seria, sim, um instrumento de exceção.

Outras matérias também foram consideradas inegociáveis por meio de TAG pelos entrevistados, tais como: limites constitucionais, tetos de gastos, atos de gestão que tenham gerado dano ao erário, prática de “faltas graves” comprometedoras da regularidade das contas, entre outras situações relatadas. Nesses casos, o controle repressivo passaria a ser a via mais adequada, de acordo com os conteúdos dos atos normativos examinados e a percepção dos entrevistados.

Mas vale repisar que esse entendimento não é uma unanimidade entre os órgãos de controle: dos 71 (setenta e um) TAGs (processos de controle) examinados no presente estudo, pelo menos 8 (oito) tratam de matérias que, segundo alguns dos regulamentos e na percepção da quase totalidade dos entrevistados, não devem ser contempladas pelo TAG, já que postulam a flexibilização de regras constitucionais. A análise mais detalhada desses oito TAGs permitiu evidenciar que todos foram propostos por gestores municipais e indeferidos pelo respectivo TC.

Os entrevistados deixaram clara a preocupação com o uso ocasional do TAG com vistas a negar vigência ao ordenamento jurídico, em especial no que diz respeito aos patamares mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação, além de outros temas sensíveis no campo da administração pública.

Dos 18 TCs que regulamentaram o TAG, pelo menos 6 (seis) inscrevem na categoria “vedações” a possibilidade de “redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo em saúde e educação”. Esse cenário de discordância sobre um patamar mínimo de objetos indisponíveis, não passíveis de flexibilização por meio do TAG, reforça a preocupação com os efeitos da falta de parametrização entre os TCs.

4.2 Heterogeneidades e comprometimento da isonomia

Partindo da premissa de que há disparidades entre os entes que integram a jurisdição dos TCs brasileiros e entre os próprios TCs (PUCCIONI, 2016), infere-se que a ação controladora enfrenta mais um desafio importante: o de promover a modulação dos efeitos das ações controladoras de modo a assegurar a isonomia e a impessoalidade, como corolários da segurança jurídica, na instrumentalização do TAG.

A “heterogeneidade” emerge desse diagnóstico preliminar, e pode ser qualificada em três diferentes dimensões:

- Heterogeneidade jurisdicional: refere-se à diversidade dos órgãos e entidades que se encontram sob a jurisdição dos TCs;
- Heterogeneidade normativa: refere-se à multiplicidade de atos normativos (legais e administrativos) que regulamentam os instrumentos de fiscalização nos TCs;
- Heterogeneidade procedimental: refere-se às diversas estratégias metodológicas instrumentalizadas pelos TCs nos processos de controle (auditorias de conformidade, auditorias operacionais, inspeções, monitoramentos, acompanhamentos, entre outros) e diferentes modos de atuação dos órgãos ministeriais.

A heterogeneidade jurisdicional dos TCs, associada ao diagnóstico de assimetria na regulamentação do TAG pelos TCs (heterogeneidade normativa), elevam o risco de tratamento não isonômico das municipalidades

(jurisdicionados) no que diz respeito à prerrogativa de acesso e pactuação do TAG. O que evidencia tal assertiva é o fato de que os 18 TCs que regulamentaram o TAG possuem, sob sua jurisdição, 70 % dos municípios brasileiros, de onde se deduz que 30% dos municípios não estariam autorizados, a priori, a celebrar TAG, considerando a ausência de norma autorizativa. Esse diagnóstico, ainda que circunstancial, conduz a uma situação de insegurança jurídica que se espalha para os entes estaduais, já que a maioria dos TCs possui jurisdição sobre ambos (municípios e estado).

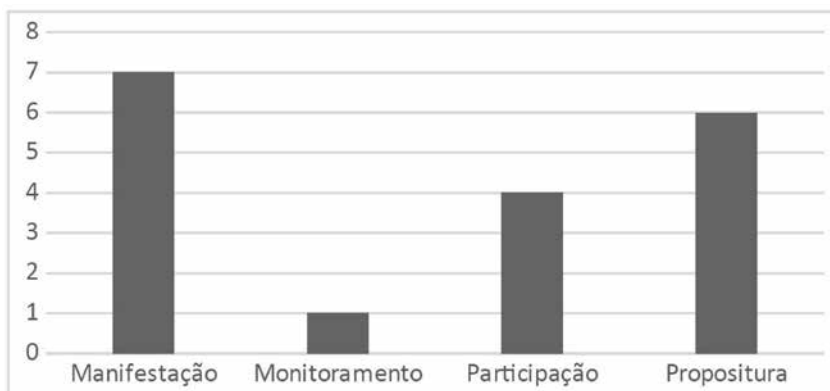
Corroborando esse cenário, ao descrever sua experiência na celebração de TAG, E1 revela um risco implícito de assimetria estrutural no que diz respeito à propositura do TAG pelos gestores em níveis estadual e municipal, já que possuíam acessos distintos aos órgãos de controle (influência política).

Como estratégia para mitigar tal risco de assimetria no acesso dos gestores à prerrogativa da celebração do TAG junto aos TCs (isonomia), o TCM/PA⁸ trouxe uma alternativa bem interessante, oportunizando a adesão de todos os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais sob sua jurisdição, a um TAG previamente formulado, para fins de atendimento ao conteúdo normativo da LAI, durante os exercícios de 2017 e 2018. Trata-se de uma boa prática que pode ser disseminada entre os demais órgãos de controle, conferindo-se ao TAG uma natureza de compromisso de transição para uma situação de conformidade com a norma legal, dentro de um prazo razoável, este sim, passível de negociação de acordo com as particularidades de cada jurisdicionado.

Finalmente, a heterogeneidade procedimental pode ser demonstrada pelas diversas formas de propositura do TAG e de atuação do MPC nos TCs:

8 Por força da Resolução Administrativa nº 17/2017/TCM/PA, de 30 de março de 2017, os gestores jurisdicionados foram notificados sobre as condições de adesão.

Figura 1 – Heterogeneidade procedimental: assimetria quanto às formas de atuação do MPC



Fonte: elaboração própria (2022).

Note-se que, dos 18 TCs, 10 órgãos ministeriais têm a prerrogativa de propor ou participar da celebração do TAG. Aos demais, incumbe-se a função de parecerista, manifestando-se nos TAGs celebrados pelo corpo deliberativo. Apenas um TC prevê a função de monitoramento dos TAGs celebrados. Esse panorama indica que os TCs conferem níveis distintos de representatividade aos respectivos órgãos ministeriais no processamento do controle consensual.

4.3 Déficit vocacional dos Tribunais de Contas para a Auditoria Operacional

Em pesquisa realizada em 2011 pelo IRB junto aos TCs subnacionais⁹, relativa a dados coletados em 2009, constatou-se que a maioria dos TCs (60%) apresentava um percentual de AOP realizadas, naquele ano, menor que 1%. Ocorre que esse mesmo déficit vocacional para a AOP perdura na prática dos TCs subnacionais brasileiros. Confira-se:

⁹ Fonte: relatório da pesquisa de capacidades institucionais dos Tribunais de Contas subnacionais. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br>.

Tabela 2 – Percentuais de AOP sobre total de auditorias realizadas no período de 2018 a 2021

TC	TOTAL	AOP	AOP/TOTAL
TCE/RN	338	13	3,85%
TCE/SP	3589	22	0,61%
TCE/PE	6278	18	0,29%
TCE/PB	544	0	0,00%
TCE/RS	330	0	0,00%
TCE/ES	303	3	0,99%
TCE/BA	474	14	2,95%
TCE/RS	330	0	0,00%
TCE/PR	1629	0	0,00%
TCE/RJ	2618	5	0,19%
TCE/SC	141	20	14,18%
TCE/AM	1573	8	0,51%
TCE/MS	441	3	0,68%
TCM/PA	37	13	35,14%
Média			4,24 %

Fonte: elaboração própria (2022).

A Tabela 2 constitui-se de uma amostra de 14 (quatorze) TCs sub-nacionais, relacionando-se o quantitativo de AOP ao total de auditorias realizadas no período de 2018 a 2021. Os dados mostram que não houve evolução no sentido da adesão à AOP, considerando que apenas o TCM/PA responde por um percentual mais significativo (35,14%), seguido do TCE/SC (14,18%).

Há uma peculiaridade, quanto ao TCM/PA, digna de esclarecimento. Todos os 4 (quatro) TAGs celebrados por aquele Tribunal foram provenientes da adesão de gestores municipais às metas de adequação à LAI, estas, estabelecidas pelo órgão de controle por intermédio da realização de levantamentos (ação fiscalizatória que precede e/ou integra as auditorias), o que reforça o sentido operacional do seu manejo.

Confirma-se, assim, a hipótese de que os TCs não avançaram na implementação da AOP como legítimo instrumento de controle consensu-

al à disposição dos TCs desde a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 71, IV, confere ao TCU a competência para realizar auditorias operacionais nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Esse diagnóstico distancia os TCs subnacionais de uma atuação mais voltada para a avaliação das políticas públicas e do desempenho da gestão.

Por outro lado, naqueles órgãos em que a AOP avançou (TCU e TCE/SC), verifica-se maior ceticismo quanto ao uso do TAG como instrumento legítimo de exercício do controle consensual, segundo a percepção dos entrevistados.

4.4 Baixa eficácia do TAG

No que se refere à eficácia do TAG, para os efeitos da presente análise, importa destacar duas premissas fundamentais: a primeira, de que tal dimensão refere-se ao nível de cumprimento dos compromissos assumidos pelos gestores que decidem firmar o ajuste perante o órgão controlador; e a segunda, de que, para uma adequada mensuração da eficácia, é necessário que tenha sido concluído pelo menos um ciclo de monitoramento pelo órgão de controle.

No período de 2012 a 2021, o TCE/PE formalizou 121 (cento e vinte e um) termos de ajustamento de gestão, dos quais 67 (sessenta e sete) foram considerados “julgados”. Por “julgados” entenda-se que o ciclo de monitoramento foi completo, nesses casos, viabilizando a aferição, com maior precisão, do nível de cumprimento em cada processo de controle analisado.

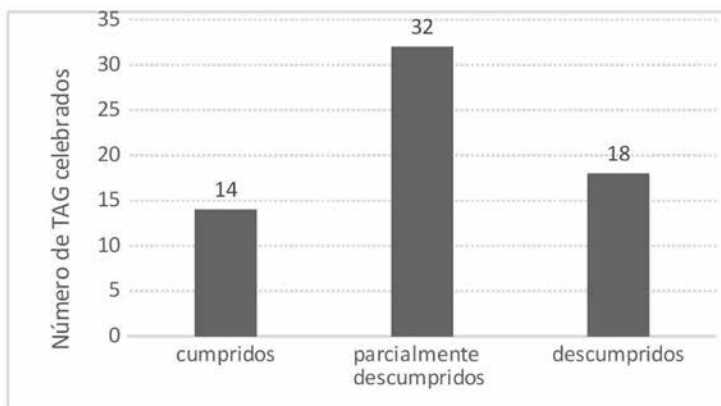
Com base na análise dos acórdãos (decisões) proferidos nesses 67 processos de controle, estabeleceu-se a seguinte escala de cumprimento dos TAGs analisados:

- (1) Cumpridos: consideradas as decisões pela “regularidade” e “cumprido”;
- (2) Parcialmente descumpridos: consideradas as decisões pela “regularidade com ressalvas” e “parcialmente descumprido”;

(3) Descumpridos: consideradas as decisões pela “irregularidade” e “descumprido”.

A classificação dos dados de monitoramento ilustra-se da seguinte forma:

Figura 2 – Nível de cumprimento dos TAGs celebrados no âmbito do TCE/PE



Fonte: elaboração própria (2022).

O gráfico da Figura 2 evidencia uma baixa taxa de cumprimento das ações pactuadas pelos gestores: apenas 14% dos TAGs foram cumpridos na integralidade, enquanto 78% do total de TAGs analisados foram descumpridos ou parcialmente descumpridos.

Finalmente, é de se destacar que, além do TCE/PE, o TCE/MG foi um dos precursores na adoção do TAG como instrumento de controle consensual. Ainda em 2011, foi alterada a Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), instituindo o “Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados” (art. 97-A). No uso dessa prerrogativa, em 2012, o então governador de MG propôs a celebração do primeiro TAG no âmbito daquele TC, firmando o compromisso de aumentar a aplicação de recursos nas áreas da educação e da saúde, gradualmente (de 2012 até

2014), até que fossem atingidos os percentuais mínimos constitucionais de 25% e 12%, respectivamente.

Note-se que o objeto sobre o qual repousou a proposta de acordo foi a flexibilização de regras constitucionais, o que já configura uma situação controversa entre as burocracias controladoras. Após ser considerado cumprido pelo corpo deliberativo daquele Tribunal, em 2014, o processo de controle relativo ao TAG foi arquivado. Ocorre que, logo no exercício subsequente (2015), o órgão central de controle interno, corroborado pelo corpo técnico do TCE/MG e pelo respectivo MPC, constatou reincidência no descumprimento desses percentuais¹⁰ nas áreas da saúde e da educação.

Por fim, o Plenário do TCE/MG julgou regulares as contas dos referidos exercícios (2015 e 2016), atenuando os efeitos do descumprimento dos parâmetros constitucionais de gastos nessas áreas, convertendo em ressalvas para o futuro, determinando “[...] que fica obrigado o Estado a aplicação no exercício seguinte das diferenças dos percentuais não aplicados nos exercícios de 2015 e 2016”¹¹. Divergindo desse desfecho, o MPC/MG havia emitido parecer prévio no sentido da “rejeição das contas”¹² justamente em razão do descumprimento dos referidos índices mínimos constitucionais, entre outros vícios ensejadores da irregularidade das contas.

Ocorre que, naquele mesmo ano em que se havia processado a solicitação do governador de MG (2012), o TCE/MG analisou proposta de TAG similar, só que formulada por gestor municipal. Em sentido diverso daquele esposado no exercício da jurisdição estadual, o entendimento daquela Corte de Contas foi no sentido do indeferimento¹³ do pedido feito pela municipalidade. Entre outras razões, considerou-se que:

10 Relatório sobre a macrogestão do governo do estado de Minas Gerais, p. 772-773. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 24 fev. 2022.

11 Balanço Geral do Estado nº 1007713, voto proferido em sessão plenária realizada em 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>.

12 Parecer do MPC no Balanço geral do Estado 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html.

13 Consulta processual realizada no sítio oficial do TCE/MG. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

[...] com o advento da Constituição da República de 1988 a compensação passou a não mais ser permitida, o que obriga os entes federados a aplicar, anualmente, um percentual MÍNIMO de recursos na saúde e na educação para garantir, ao menos, o atendimento das necessidades básicas daqueles que utilizam os serviços de saúde e educação públicos no país. Diante disso, admitir a celebração de TAG com a finalidade única de se compensar déficits na aplicação de recursos na educação e na saúde, configuraria um grande retrocesso (Excerto do Voto proferido em 10 de outubro de 2012, no processo nº 877081/2012).

O juízo crítico que emana da facticidade dos reiterados descumprimentos de regras constitucionais após a pactuação do TAG revela a potencial inaptidão do instrumento para promover um real “ajuste da gestão”, fragilizando a sua eficácia. Esse risco foi apontado pelos entrevistados, que ressaltaram a importância de se referendar, homologar o TAG por uma instância dotada de poderes relevantes, de modo que seu manejo não seja banalizado ou mesmo manejado ao arrepio dos princípios da impessoalidade e da isonomia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle consensual emerge como um modo de atuação dos TCs no exercício de sua função fiscalizatória de caráter pedagógico, que não afasta e nem substitui o exercício do poder sancionatório, mas que pressupõe uma nova perspectiva procedimental das suas funções.

Sob um olhar prospectivo, e como decorrência lógica do construto teórico que permite conciliar ceticismo e consensualidade, conclui-se que o TAG resguarda, em sua ontologia, as condições de legitimidade necessárias à sua consolidação no cenário da administração pública, muito embora os achados da presente pesquisa sinalizem a necessidade de tratamento dos riscos advindos do manejo desse instrumento pela ecologia de burocracia controladora. O Quadro 1 permite correlacionar os achados da presente pesquisa e os riscos decorrentes.

Quadro 1 – Achados de pesquisa e riscos associados

	Achados da pesquisa	Riscos
1	Não há consenso quanto à parametrização de procedimentos normativos destinados ao manejo do TAG pelos TCs (heterogeneidade normativa).	Risco à segurança jurídica e à isonomia no campo da ação controladora perante suas audiências.
2	Existência de conceitos jurídicos indeterminados nos diplomas normativos regulamentadores do TAG quanto aos parâmetros indutores e vedações.	Risco à segurança jurídica do processo decisório pelo manejo do TAG com base em valores jurídicos abstratos e consequente esvaziamento do discurso da consensualidade como “novo paradigma controle”.
3	Os TCs subnacionais não avançaram na implementação da AOP como legítimo instrumento de controle consensual.	Distanciamento dos TCs subnacionais de uma atuação mais voltada para a avaliação das políticas públicas.
4	Os TCs conferem níveis distintos de representatividade aos respectivos órgãos ministeriais no processamento do controle consensual (heterogeneidade procedimental).	Risco de uso inadequado do instrumento (favorecimento e pessoalidade).
5	Baixa eficácia dos TAGs celebrados.	Potencial inaptidão do instrumento para promover um real “ajuste de gestão”.

Fonte: elaboração própria (2023).

Tais constatações não invalidam e nem deslegitimam o TAG, mas prescrevem um conjunto de premissas a serem observadas como condições de possibilidade e de operacionalidade do seu manejo pelas burocracias de controle externo da Administração Pública, que perpassam o reconhecimento da sua excepcionalidade e dos riscos inerentes ao seu manejo, sopesando-se a sua adoção, tendo em conta estratégias alternativas de correção da gestão pública, a exemplo da Auditoria Operacional. Boas práticas, como a implementada pelo TCM/PA e a definição de critérios objetivos que balizem a tomada de decisão quanto à aplicabilidade do TAG, podem contribuir para a sua legitimação no cenário do controle consensual da gestão pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Parecer do MPC no Balanço geral do Estado 2016**. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html. Acesso em: 24 fev. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 2, p. 5-35, 2002.

BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. *In*: BAUER, M. W. GASKELL, G. (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, p. 39-63, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 24 fev. 2023.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM, n. 2319, **Texto para Discussão**, 2017.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

Ferraz, L. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública. Minas Gerais: Fórum, 2020.

FILGUEIRAS, F. de B. **Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil**, p. 355-381, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8617>. Acesso em: 24 fev. 2023.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Bena Siebeneichler, v. 1, Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2010.

HURTT, R. K. Development of a scale to measure professional skepticism. **Auditing: a Journal of Practice & Theory**, v. 29, n. 1, p. 149-171, 2010.

IRB. Instituto Rui Barbosa. Normas de Auditoria do Setor Público [NBASP] 3000. (2019). **Norma para Auditoria Operacional**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/nbasp/>. Acesso em: 24 fev. 2023.

KHANDER, S. R. *et al.* Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices. Washington, DC: **The World Bank**, p. 3-4; 7-31, 2010.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 83, p. 21-42, 2017.

MCDONALD III, Bruce D. *et al.* The future of public administration research: an editor's perspective. **Public Administration**, v. 100, n. 1, p. 59-71, 2022.

MORIN, E. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 3. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

NELSON, M. W. A model and literature review of professional skepticism in auditing. **Auditing**, v. 28, n. 2, p. 1, 2009.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 27-54, 1998.

PIETRO, M. S. Z. di; RIBEIRO, C. V. A. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

PINTO, É. G.; BAHIA, A. M. F. de M.; SANTOS, L. O financiamento da saúde na Constituição de 1988: um estudo em busca da efetividade do direito fundamental por meio da equalização federativa do dever do seu custeio mínimo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 209-237, 2017.

PINTO, É. G.; XIMENES, S. B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 980-1003, 2018.

Pollitt, C. *et al.* **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PUCCIONI, F. G. **Capacidades e performance dos Tribunais de Contas no Brasil**. Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2016.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo para céticos**. Malheiros Editores, 2014.

Voronoff, A. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Balanço Geral do Estado nº 1007713**, voto proferido em sessão plenária realizada em 11 de julho de 2017. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 24 fev. 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Relatório sobre a macrogestão do governo do estado de Minas Gerais**, p. 772-773. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/inicio>. Acesso em: 24 fev. 2023.

TCE. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Voto proferido em 10 de outubro de 2012**, no processo nº 877081/2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 24 fev. 2022.

APÊNDICE

Regulamentação do TAG nos Tribunais de Contas Estaduais:

Órgão	Dispositivo legal autorizativo	Regulamentação interna
TCE/RN	LC nº 464/2012, art. 29, § único c/c 122	Resolução 009/2012 (RI)
TCE/GO	LE nº 16.168/2007, art. 110-A (2011)	Resolução Normativa 006/2012
TCE/AM	LE nº 2423/1996, art. 1º, XXVII; 42-A; 42-B	Resolução 21/2013
TCE/AC	LC nº 38/1993, art. 106-A (acrescido pela LC 259/2013)	---
TCE/MG	LC nº 108/2008, art. 93-A, 93-B	Resolução 14/2014
TCE/PE	LE nº 12.600/2004, art. 21, XIII C/C 48-A	Resolução 002/2015 (início 2013)
TCE/RO	LC nº 154/1996, art. 1º, XVII	Resolução 246/2017
TCE/PI	---	Resolução 10/2016
TCE/PR	LC nº 113/2005, art. 9º, § 5º	Resolução 59/2017
TCE/MS	LC nº 160/2012, art. 25-A	Resolução 81/2018
TCE/SE	LC nº 205/2011, art. 52	Regimento Interno (2012), arts. 122 a 130
TCE/MA	----	Resolução 296/2018
TCE/MT	LC nº 269/1997, art. 1º, XIX; art. 42-A; 42-Bº	Resolução MPC/MT 01/2019
TCE/SC	LC n 202/2000, art. 36-A, 36-B (alterado pela LC nº 769/2021)	----
TCM/PA	---	RI, ato nº 16/2013, arts. 147 a 158
TCM/GO	LE nº 15.958/2007, art. 44-A, acrescido pela Lei nº 19.990/2018	---
TCE/RJ	---	Deliberação nº 167/90, art. 51-A a 51-O (alterado pela Deliberação nº 329/2021)
TCE/BA	---	Resolução nº 84/2020

Nota. Elaborado com base em dados obtidos nos sítios oficiais dos órgãos listados.

LC: Lei Complementar Estadual; LE: Lei Estadual; RI: Regimento Interno.

Órgãos ministeriais entrevistados:

	Órgão	Data	Duração	Jurisdição
E1	MPC/RN	1/10/2021	1:13:56	167 municípios e estado
E2		4/10/2021	1:21:59	
E3	MPC/PE	24/11/2021	0:46:50	184 municípios e estado
E4	MPC/PR	29/11/2021	0:59:29	399 municípios e estado
E5	MPC/SC	26/2/2022	0:47:33	295 municípios e estado
E6	MPC/MG	8/2/2022	0:59:20	854 municípios e estado
E7	MP/TCU	9/2/2022	0:44:12	União
E8	MPC/SP	18/2/2022	0:33:55	644 municípios e estado