

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO E O CONTROLE EXTERNO CONSENSUAL REALIZADO PELAS CORTES DE CONTAS

TERM OF MANAGEMENT ADJUSTMENT
AND THE CONSENSUS EXTERNAL CONTROL
PERFORMED BY THE CUTTING OF ACCOUNTS

JEFFERSON APARECIDO DIAS¹
CARLOS ALEXANDRE LIMA DE SOUZA²
HELOISA HELOU DOCA³

RESUMO

O estudo analisa o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), instrumento consensual que reflete a evolução da Administração Pública. Como ferramenta de democracia participativa, o TAG tem sido amplamente utilizado pelas Cortes de Contas. O trabalho busca explorar sua natureza jurídica no contexto da administração pública contemporânea, focada na consensualidade, e sua conformidade com o controle externo exercido pelas Cortes de Contas. O TAG é apresentado como instrumento voluntário que auxilia no controle financeiro e promove a eficiência da gestão pública, alinhado a um modelo de controle mais ativo dos Tribunais de Contas, voltado à efetividade dos direitos fundamentais e à dignidade humana. O estudo aborda a evolução da Administração Pública até o modelo consensual, a origem e funções dos Tribunais de Contas no Brasil, e os aspectos jurídicos, funcionais e requisitos do TAG. A pesquisa utiliza método dedutivo, com análise de literatura especializada e jurisprudência nacional.

Palavras-chave: democracia consensual; controle financeiro: cortes de contas; termo de ajustamento de gestão.

- 1 Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha (Espanha). Professor da Graduação, do Mestrado e do Doutorado em Direito da UNIMAR (Universidade de Marília). ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-3101-1621>.
- 2 Doutorando e Mestre em Direito pela UNIMAR (Universidade de Marília). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Instituto Paranaense de Ensino e Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Magistratura do Paraná. Advogado público e professor universitário.
- 3 Doutora e Mestre em Letras pela UNESP (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho). Professora da UNIMAR (Universidade de Marília).

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

DIAS, Jefferson Aparecido; SOUZA, Carlos Alexandre Lima de; DOCA, Heloisa Helou. Termo de ajustamento de gestão e o controle externo consensual realizado pelas cortes de Contas. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 39-50, 2024. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v19i1.8933>.

ABSTRACT

The study analyzes the Management Adjustment Term (TAG), a consensual instrument reflecting the evolution of Public Administration. As a tool of participatory democracy, the TAG has been widely adopted by Audit Courts. The research aims to explore its legal nature within contemporary public administration, focused on consensuality, and its alignment with the external oversight conducted by Audit Courts. The TAG is presented as a voluntary instrument that supports financial oversight and promotes public management efficiency, aligned with a more active control model by Audit Courts, aimed at ensuring fundamental rights and human dignity. The study addresses the evolution of Public Administration towards the consensual model, the origin and functions of Audit Courts in Brazil, and the legal, functional, and procedural aspects of the TAG. The research employs a deductive method, analyzing specialized literature and national case law.

Keywords: consensual democracy; financial control; account cuts; management adjustment term.

1. INTRODUÇÃO

Desde a independência do Brasil, a Administração Pública vem evoluindo e promovendo mudanças na atuação do Estado e da administração, caminhando, desta forma, para uma democracia mais participativa e consensual. É certo que a eficiência e a eficácia já constavam do art. 74, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas a Emenda Constitucional nº 19/98, ao constitucionalizar a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, redefiniu o papel do Estado e da Administração Pública, criando uma lógica de estruturação na busca de resultados eficazes na prestação dos serviços públicos.

Essa redefinição vai no sentido de desburocratizar, de reacender o debate acerca da ética, da transparência e dos caminhos públicos, revelando na contemporaneidade uma Administração Pública consensual, vez que o modelo tradicional não propiciava o alcance à eficiência administrativa, nem concretizava os interesses públicos atuais.

Nesse contexto, a consensualidade ganha espaço na Administração Pública como faceta da própria democracia participativa, procurando garantir o exercício dos direitos fundamentais a fim de garantir a dignidade humana. Com isso, o controle externo sofre uma releitura de suas funções, pois mudanças no órgão de contas se fizeram necessárias para que atuasse de forma corretiva, numa democracia consensual, e não simplesmente na tradicional fiscalização sancionatória.

Assim, na busca de soluções consensuais quanto às questões fiscais, os Tribunais de Contas passaram a instituir o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG que, segundo as lições de Luciano Ferraz, é ferramenta de aprimoramento da gestão pública, destinada a permitir a correção mais rápida e consensual das falhas verificadas pelos órgãos de controle, a fim de atingir os objetivos da eficiência na Administração Pública, sem a necessidade de adoção de medidas coercitivas.

Dessa forma, o trabalho analisará o TAG como ferramenta de adesão voluntária, fruto da evolução da Administração Pública, que se presta a incluir as Cortes de Contas como instituições também responsáveis pela existência de uma democracia consensual, voltada à própria dignidade humana.

2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública brasileira nasce com a Independência do país e para atingir o atual modelo consensual passou por diversas transformações. Historicamente, verificou-se que o atual modelo importou verdadeira conquista democrática em que permitiu que os administrados pudessem participar, opinar, na gestão pública, participando das decisões das políticas públicas. Vigorando até meados da década de 30, o modelo patrimonialista, em que os Governantes tratavam o Estado como extensão de seus patrimônios, foi levado em pauta. Tratou de uma forma de dominação tradicional marcada pela crença nas tradições, ou seja, as leis advinham dos costumes da sociedade em que os membros de linhagens familiares é que detinham o poder. Edson Nascimento (2020, p. 32) aponta que:

No patrimonialismo, o monarca gasta as rendas pessoais e as obtidas pelo Estado junto à sociedade, ora para assuntos de caráter pessoal, ora para assuntos de governo. Como o termo sugere, o Estado acaba se tornando um patrimônio de seu governante, o que classifica na atualidade o patrimonialismo como uma prática distante, ultrapassada e injusta.

O modelo patrimonialista era de um governo centralizador e administrado em favor da classe político-social. Nesse modelo de gestão pública, o particularismo reinava, servia de ascensão social, com evidente distanciamento do Estado dos interesses da nação (Campante, 2003, p. 154).

Esse modelo, conhecido como administração irresponsável, contribuiu para a má gestão da coisa pública, propiciando a corrupção e o clientelismo, marcados por privilégios pessoais que faziam que o interesse privado sobrepusesse ao interesse público. Nesse período, o ingresso no serviço público era por indicação, traduzindo a gestão em relações pessoais em que havia a confusão entre o que é público e o que é privado, inexistindo sistema de controle.

Já o modelo burocrático surge em 1938 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, que tinha a função de auxiliar o Chefe do Poder Executivo, bem como coordenar e fiscalizar a Administração Pública. A busca da eficiência e de resultados se tornam o mantra desse modelo, contudo, criaram-se excessivos procedimentos administrativos, tornando a Administração Pública “rígida”. De qualquer forma, esse modelo representou uma grande transformação do Estado e serviu de caminho para o modelo gerencial.

O marco da administração gerencial se deu com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, que promoveu uma reforma na Administração Pública, redefinindo o papel do Estado e tentando superar a rigidez burocrática. Esse modelo desburocratiza a Administração Pública, dando-lhe maior dinamismo operacional, flexibilizando o controle e simplificando os procedimentos e atos administrativos, tudo com o objetivo de permitir a colaboração entre Estado, sociedade e indivíduos, focando no controle de resultados e não mais no controle do processo.

Há uma flexibilização dos mecanismos de controle, em que a gestão pública passa a se concentrar na eficiência e qualidade da prestação dos serviços públicos, almejando a redução de custos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), apelidada de Constituição Cidadã, estabilizou de vez a participação popular nas decisões governamentais, criando mecanismo de controle e participação para que a coisa pública tenha resultados a favor da população. Nesse sentido, em sua redação original, ao tratar da “fiscalização contábil, financeira e orçamentária” exercida pelo Poder Legislativo, a Constituição adotou, em seu art. 74, inciso II, a eficiência e a eficácia como uma das premissas do controle interno a ser mantido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Emenda Constitucional nº 19/98, por sua vez, ampliou a adoção da eficiência, ao prevê-la como um dos princípios norteadores de toda a Administração Pública, inaugurando uma nova fase na relação entre ela e a sociedade, com a adoção da desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão (Grotti, 2006, p. 2).

Para Gabardo (2002, p. 146), “a expressão eficiência possui múltiplos sentidos, com semelhanças e afinidades, mantendo-se, contudo, suas diferenças, que variam conforme os autores e as teorias a serem considerados”.

Tal princípio surge em um contexto de reforma do Estado, em que se pretende criar tanto uma lógica de atuação do agente público, esperando-se dele melhores desempenhos e resultados, como uma lógica de estruturação da administração, com o fim de alcançar resultados eficazes na prestação dos serviços públicos (Di Pietro, 2014, p. 84).

Cristalinamente, evidenciou-se a adoção de uma democracia consensual e de participação, em que a população pudesse ser respeitada em seus anseios. Tratou-se de evidente redemocratização política que buscou aniquilar o autoritarismo militar, avançando em direção à cidadania e dignidade da pessoa humana, consolidando o Estado Democrático de Direito. Lijphart (2019, p. 55) esclarece que democracia consensual é aquela destinada à maioria do povo, em que todos que possam ser afetados pela decisão governamental devem ter o direito de participar da decisão, seja diretamente ou por representantes.

Mônica Leal e Grégora Hoffmann (2021, p. 514) afirmam que, atualmente, vive-se um constitucionalismo transformador, pois, para garantir a existência dos direitos humanos, os problemas jurídicos estão passando por diversas ordens jurídicas, como as Cortes de Contas, promovendo mudanças sociais profundas.

Lijphart (2019, p. 55-71) pormenoriza a adoção do modelo democrático consensual em várias nações da Europa e Oceania, inclusive expondo algumas características marcantes. Ao analisar a forma e sistema de governo adotados pelo Brasil não pairam dúvidas que o modelo de democracia consensual brasileiro se apresente como modelo próprio, uníssono, porém, contendo vários elementos existentes nos modelos das nações apresentadas por Lijphart.

Nessa evolução democrática da Administração Pública, o sistema de controle, em especial as Cortes de Contas, também tiveram uma releitura e alargamento de suas funções constitucionais, bem como também passaram a atuar numa democracia consensual, não simplesmente utilizando o procedimento ordinário com imposições de sanções, mas procurando também preservar o patrimônio público, como sói o Termo de Ajustamento de Gestão.

3. AS CORTES DE CONTAS E SUAS NOVAS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS

No Brasil, o controle das contas públicas surge em 1680, época do Brasil Colônia, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda de Rio de Janeiro, ambas Juntas sob a jurisdição de Portugal. Assim, inicialmente, coube à Coroa portuguesa o controle dos recursos públicos no Brasil, que atrelava a escrituração contábil da Colônia.

Com a instalação da família real no Brasil, em 11 de março de 1808, assim como se dera em 1761, em Portugal, instala-se na Colônia Brasileira, por ordem de Dom João VI, o Erário Régio, também chamado de Real Erário, Real Fazenda, Tesouro Público ou Tesouro Geral. Ainda nesse ano, para acompanhar as despesas públicas, cria-se o Conselho de Fazenda, vindo a ser transformado em Tesouro da Fazenda, com a Constituição de 1824.

Conforme aponta Edson Simões (2014, p. 55) “As primeiras tentativas de implantação de uma Corte de Contas ocorreram na fase imperial (1822-1889), após a Carta Outorgada, em 1824, por D. Pedro I.”. Em 23 de junho de 1826, surge a primeira tentativa de criação de Tribunal de Contas no Brasil com Senadores Felisberto Caldeira Brandt (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges, apresentando ao Senado do Império projeto de lei com criação de um Tribunal de Contas assemelhado ao francês, modelo romano que é marcado pela existência de um órgão colegiado em que seus membros possuem prerrogativas e impedimentos iguais aos do Poder Judiciário. A proposta foi combatida pelo Presidente do Senado, Conde de Baependi⁴.

Por seu turno, Wremyr Scliar (2007, p. 160) observa que, durante a ocupação holandesa do Nordeste brasileiro no século XVII, Maurício de Nassau instituiu um “órgão adequado à fiscalização e tomada de contas de sua gestão, composto de cinco pessoas de muita idoneidade”.

As discussões para a criação de um Tribunal de Contas no Brasil duraram quase um século. Ao longo dos anos, várias propostas foram discutidas, inclusive a de Marques de Abrantes, em 1838, que atribuía função judicante. Manoel Alves Branco, Ministro de Império e da Fazenda, apresenta proposta, em 1845, seguido por Pimenta Bueno, em 1857; José de Alencar, em 1861; Gaspar Silveira Martins, em 1878; Visconde de Ouro Preto, em 1879 e por João Alfredo, em 1889. (Simões, 2014, p. 58-59)

Com a Proclamação da República, o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, de iniciativa do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, criou o Tribunal de Contas da União, o qual foi constitucionalizado com a Carta Magna de 1891 como Órgão público e autônomo. Contudo, a instalação do Tribunal de Contas da União somente se dera em 17 de janeiro de 1893, por intermédio do Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, no governo de Floriano Peixoto.

Inicialmente, o Tribunal tivera competência para examinar, revisar e julgar todas as operações relacionadas à receita e despesas da União, cuja fiscalização era feita através do sistema de registro prévio. Ainda, a Constituição de 1891 atribuiu a competência para liquidar contas da receita e despesas e verificar sua legalidade antes de apresentá-las ao Congresso Nacional.

Já a Constituição de 1934 ampliou as competências do Tribunal de Contas, outorgando-lhe a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das

4 Brás Carneiro Nogueira da Costa Gama (1812-1887). Foi presidente do Senado (1885-1886) e governador da província de Pernambuco (1868). Era gentil-homem da Câmara do 2o Império.

despesas e dos contratos, bem como de proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Pontes de Miranda (1967, p. 248) ponderou que:

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros.

A Constituição “Polaca”, inspirada no modelo polonês e outorgada por Getúlio Vargas, iniciou o período do Estado Novo mantendo a constitucionalização do Tribunal de Contas, com as competências previstas na anterior Carta, retirando apenas a do prévio parecer nas contas presidenciais. A Carta de 1946 acrescentou a função de julgar a legalidade da concessão de aposentadorias.

Na Constituição de 1967 houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas, sendo excluída a função de examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas e a de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro.

Em 5 de outubro de 1988, a instituição do Tribunal de Contas é fortalecida com o advento da Constituição Cidadã, passando a ter como principal função a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, na administração pública direta ou indireta, incluindo as empresas públicas e sociedades de economia mista. Auditorias, inspeções, atuação em processos licitatórios e julgamento de contas passaram a ser a rotina das Cortes de Contas.

Com desenvolvimento do Estado, a Administração Pública, no exercício de suas funções, passou a ser sujeita a múltiplos controles, “no afã de impedir-se que desagarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ...” (Mello, 2007, p. 899), as funções dos Tribunais de Contas tiveram que ser majoradas, vez que o “... modelo tradicional, imperativo e burocrático, não é mais aceito como um mecanismo para o alcance de eficiência administrativa ...” (Zelink, 2019, p. 358).

Eduardo Gualazzi (1992, p. 187) afirma que Tribunal de Contas pode ser definido como “órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional.”

Assim, na contramão da tradição das instituições de controle criadas nos séculos XVII e XIX na Europa (Speck, 2000, p. 29), com abordagem neo-institucionalista, fruto do modelo gerencial, os Tribunais de Contas no Brasil vêm exercendo grande participação democrática no controle do uso da coisa pública, coibindo os escassos recursos públicos.

Como ferramenta de participação democrática, transmudando para um modelo consensual, surge o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), ferramenta que procura efetivar direitos fundamentais, importando numa verdadeira justiça multiportas, inserindo as Cortes de Contas numa democracia consensualista de estrutura participativa.

4. CONTROLE EXTERNO E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

Na democracia, todo gestor público está sujeito a diversos controles, sendo esse necessário à vida democrática (Lima, 2018, p. 724). Conforme exposto alhures, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) ampliou a matéria de controle externo sobre a administração pública nos arts. 70, 71, 73 e 75, tutelando as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) – as quais, por simetria, são aplicáveis aos Tribunais de Contas dos demais entes federativos.

Esse controle tem por finalidade de assegurar que a Administração consoante com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, podendo ser entendido como um conjunto de ações por uma estrutura organizada na entidade controladora, destinado a uma governança democrática, com prestação de serviços públicos na melhor forma possível.

A evolução da administração pública para um modelo consensual, baseado na interação entre administrados e administradores, também atingiu os órgãos de controle externo, fazendo com que readequassem suas funções. Assim, além das atribuições constitucionais conferidas às Cortes de Contas, as atividades fiscalizatórias das cortes de contas ampliaram-se, a partir de uma interpretação sistemática em face de outros mandamentos constitucionais, como os que estabelecem os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (arts. 1º e 3º, respectivamente), os princípios que regem a administração pública (art. 37) e o princípio da consensualidade, com o fim de zelar pela ordem jurídica, buscando dar efetividade aos direitos fundamentais. Nesse raciocínio, Ricardo Lobo Torres aponta que os Tribunais de Contas:

[...] têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas.

Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. (Torres, 1993, p. 33)

Na busca de uma solução consensual e voltada para a eficiência da Administração Pública, o TAG importa na assunção de compromissos pelo responsável das atividades da gestão pública, assumindo obrigações e metas perante a Corte de Contas para correção de potenciais irregularidades, funcionando como ferramenta de controle. Assim, apresenta-se como mecanismo de consenso entre o órgão controlador e o controlado.

O TAG nada mais é que um acordo celebrado entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados (aqueles que prestam contas), permitindo que o gestor público assuma um compromisso para que determinada situação irregular seja sanada, e que, por consequência, o gestor não sofra nenhum tipo de sanção. Trata-se de instrumento semelhante ao termo de ajustamento de conduta prevista na lei a Ação Cível Pública. Barroso Filho (2014, p. 400) leciona:

[...] 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.

O objetivo é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos a fiscalizações da Corte de Contas. Assim, o TAG permitirá que o gestor público regularize situações irregulares, sanando-as, para que não seja responsabilizado com aplicações de sanções, funcionando até como instrumento preventivo.

Defende Luciano Ferraz (2011, p. 04) que o TAG é a moderna tendência da Administração Pública, sendo instrumento imbuído de consensualidade e desprovido do autoritarismo, sendo alternativa viável para que não seja necessário aplicar o poder coercitivo e eventuais sanções.

Dessa forma, a administração consensual impõe “[...] à administração pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para as questões jurídicas e conflitos que vivencia pela via do consenso” (Ferraz, 2011, p. 3).

Ao normatizar o TAG como forma de autocomposição, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da Resolução n° 59 de 1º de fevereiro de 2017, conceituou:

Art. 2º Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal. (Paraná, 2017, p. 40-41)

Importante ressaltar que o TAG é meio alternativo à aplicação do processo sancionador ordinário. Ele é aplicado de acordo com a situação existente e por ato discricionário do controlador, não importando em direito subjetivo do controlado, além de conviver regularmente em concorrência com o procedimento ordinário sancionador.

O instrumento possui caráter eminentemente conciliatório, tendo sua raiz no desejo voluntário de afastamento da antijuridicidade da conduta, quando isto for juridicamente possível. Essa solução negociada de conflito faz com que o controlado tenha ações ativas, deixando de ser mero espectador.

A ideia do TAG está fulcrada na dialética, técnica grega, em que por meio de opiniões opostas se instala o diálogo, iniciam-se os confrontos no sentido de um procedimento crítico, baseados na prudência. Conforme Viehweg (2008, p. 13), “[...] se trata de reconduzir todo juízo, com apoio em valorações topicamente argumentadas, a uma plausibilidade que se apresenta como racionalidade social evidente”.

A instituição do TAG possui substrato jurídico no princípio da eficiência bem como nas disposições do art. 71, inciso IX, da CRFB, que permite interpretações no sentido de possibilitar que o Tribunal de Contas estabeleça prazo ao controlado, que deve sanar a irregularidade, mesmo que este prazo surja por meio de um acordo.

Esse princípio reforça a ideia de que a Administração Pública deve buscar os melhores resultados, bem como o melhor desempenho possível dos agentes públicos e políticos. Waldo Fazzio Júnior (2007, p. 10) entende que:

[...] administrar com eficiência é maximizar o resultado social colimado pela lei. O princípio da eficiência é o instrumento para se obter a eficácia, e esta, conforme os princípios e os objetivos constitucionais, identifica-se com os objetivos superiores da cidadania e da dignidade humana.

Carvalho Filho (2019, p. 108) assevera que o núcleo do princípio da eficiência é a produtividade e economicidade, a fim de que se reduzam os desperdícios de dinheiro público, impondo na execução dos serviços públicos a presteza com perfeição e rendimento funcional.

A obediência ao princípio da eficiência trata de efetivo dever constitucional da Administração Pública, e que não alcança somente os serviços públicos destinados à população, mas também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas.

Além do princípio da eficiência, Cláudia Costa Araújo e Marília Souza Diniz Alves (2012, p. 87) sustentam que o TAG também atende a outros por três princípios: o da consensualidade, da voluntariedade e da boa-fé.

A consensualidade impõe à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para questões jurídicas e conflitos pela via do consenso, buscando alternativas negociadas com o controlado para garantir a melhor gestão dos recursos públicos.

A voluntariedade impõe que os controlados participem do TAG de forma livre e sem qualquer coação. Assim, imposição unilateral do TAG ao controlado, sem que ele expresse fielmente sua vontade, importará em negócio jurídico viciado, sujeito à anulação nos termos do art. 171 do Código Civil. Assim, para que, inclusive, reste preservada a moralidade na Administração Pública, a vontade de aderir ao TAG deve ser livre.

Quanto à boa-fé, essa deve fazer parte também do TAG, pois, a má-fé ou a existência de dolo já impede a concretização do ajustamento consensual, devendo o órgão controlador dar prosseguimento nas medidas ordinárias existentes.

Além dos princípios acima mencionados, a existência do TAG também se baseia nos poderes implícitos dos Tribunais de Contas, que inclusive fundamenta o poder geral de cautela das cortes de contas, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal na análise do Mandado de Segurança nº 24.510, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (Brasil, 2003).

Assim, o TCU e os TCEs estão incumbidos, constitucionalmente, de zelarem pela prevalência do interesse público, inclusive prevenindo lesões ao Erário, o que se conclui da interpretação do art. 71 da CRFB de 1988, não sendo necessário permitir que ocorra o efetivo dano ou prejuízo ao Erário para que as Cortes de Contas atuem, uma vez que elas também possuem funções preventivas.

Corroborando os fundamentos acima, a legitimidade do TAG também encontra amparo na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a qual expressamente autorizou a Administração Pública a celebrar compromissos com os interessados como forma de solução de conflitos na esfera administrativa (art. 26), numa evidente valorização da administração consensual. Ao regulamentar a LINDB, o Decreto nº 9.830/19, expressamente previu a possibilidade do TAG:

Art. 11. Poderá ser celebrado termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o termo de ajustamento de gestão será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º Não será celebrado termo de ajustamento de gestão na hipótese de ocorrência de dano ao erário praticado por agentes públicos que agirem com dolo ou erro grosseiro.

§ 3º A assinatura de termo de ajustamento de gestão será comunicada ao órgão central do sistema de controle interno (Brasil, 2019).

Se não bastasse, o art. 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, numa interpretação teleológica, também legitima a implantação do Termo de Reajustamento de Conduta no controle externo.

Por fim, quanto à forma, cada Tribunal de Contas deverá indicar em seus instrumentos normativos o padrão a ser adotado. Contudo, devido à proximidade do TAG com o termo de ajustamento de conduta, previsto na lei de ação civil pública, pode-se concluir que na sua tabulação deverá constar as autoridades signatárias, obrigações assumidas com as respectivas metas pactuadas e os prazos para implemento das obrigações, sendo inadmissível qualquer forma que promova o desvio de recursos públicos.

Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais, ao adotar o TAG, previu que a sua assinatura suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, ficando o processo sobrestado, porém, devendo o controlador acompanhar sua execução. Além disso, quanto aos efeitos decorrentes do TAG, previu que não serão retroativos se resultarem no desfazimento de atos administrativos ampliativos de direito, salvo nos casos de comprovada má-fé (Minas Gerais, 2012).

Assim, a instituição do TAG se coaduna com a democracia consensualista, funções fiscalizatórias promovidas pelas Cortes de Contas, importando numa nova forma de fiscalizar o patrimônio público.

5. CONCLUSÕES

Do estudo, observa-se que a Administração Pública, desde o império, vem evoluindo para um modelo que almeja preservar a coisa pública, refletindo diretamente na gestão pública. A eficiência na Administração Pública passou a ser o objetivo da melhoria dos serviços públicos, influenciando diretamente o sistema de controle externo.

Somados a uma democracia consensual, e para participarem ativamente dessa mudança de paradigma, os Tribunais de Contas passaram por uma releitura de suas funções institucionais, passando a ser mais ativos nesse processo evolutivo da Administração Pública, voltando para uma atuação mais consensual.

Para isso, as Cortes de Contas estão implantando no controle externo o Termo de Ajustamento de Gestão, ferramenta democrática que procura dar maior efetividade na busca da eficiência administrativa, de forma consensual e com participação voluntária do controlado, o compromisso procurará sanar as irregularidades verificadas no controle e resolvê-las.

Em suma, o TAG surge como ferramenta administrativa que insere a atuação das Cortes de Contas numa democracia consensual, que na busca da eficiência dos serviços públicos, espelhada no Termo de Ajustamento de conduta, vem se apresentado como solução, e com farta adesão pelas Cortes de Contas dos Estados.

REFERÊNCIAS

- ATHIAS, Daniel Tobias. Institutional bypass – o exemplo do regime diferenciado de contratações (RDC). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFD FE*, Belo Horizonte , ano 3, n. 3, mar./ago. 2013.
- BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do termo de ajuste de gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 391- 415 , jul./dez. 2014.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, nº 111 , p. 04-06, 11 jun. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.510-7 DF*. Relatora Min. Ellen Gracie. Data do Julgamento: 19 de novembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>. Acesso em: 19 nov . 2024.
- CAMPANTE, Rubens. Goyatás. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo* - v. 6. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanela. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Manual de direito comercial*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética , 2002.
- GROTTI, Dinora Adelaide Musetti. As agências reguladoras. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Salvador, n. 6, maio/jul. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=113>. Acesso em: 16 nov. 2024 .
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- LEAL, Mônica Clarissa Hennig; HOFFMANN, Grégora Beatriz. O constitucionalismo transformador e o “diálogo inevitável”: a influência do ius constitutionale commune na consolidação do estado de direito na américa latina. *Revista Argumentum*, v. 22, n. 2, p. 507-528, mai/ago. 2022. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1312>. Acesso em: 16 nov. 2024 .
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo – teoria e jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Ed. Método , 2018.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Tradução Vera Caputo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros , 2007.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/102/2008/?cons=1>. Acesso em: 19 nov. 2024.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão pública*. São Paulo: Editora Saraiva, 2020 .
- PARANÁ. *Resolução do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. n. 59, de 1º de fevereiro de 2017*. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, PR, n. 1530, 7 fev. 2017. p. 40-41.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969, t.III*. São Paulo: RT, 1970 .
- SCLIAR, Wremyr. *Democracia e controle externo da administração pública*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4311/1/396052.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2024.
- SIMÕES, Edson. *Tribunais de contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva , 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31-45, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2W8pBZP>. Acesso em: 19 nov. 2024.

VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência – Uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos*. 5. ed. Tradução Kelly Susane Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

ZELINSKI, Renata. O termo de ajustamento de gestão de controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 356-383, jan./jun. 2019.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 07/03/2022
- Controle preliminar e verificação de plágio: 07/03/2023
- Avaliação 1: 24/09/2024
- Avaliação 2: 30/10/2024
- Decisão editorial preliminar: 17/11/2024
- Retorno rodada de correções: 03/12/2024
- Decisão editorial/aprovado: 03/12/2024

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2