

O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública

The Management Adjustment Policy in the efficient control of Public Administration

Alan José de Oliveira Teixeira¹

RESUMO

Na esteira da reforma administrativa, que pretendeu mudanças na atuação do Estado e da administração, o consensualismo na administração pública tem sido cada vez mais debatido e estudado. O Termo de Ajustamento de Gestão, acordo celebrado no âmbito dos Tribunais de Contas, surge nessa seara, como uma proposta alternativa ao punitivismo e às penalidades administrativas. Todavia, há que se verificar se essa alternativa busca a efetividade no controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, tendo em vista o princípio da eficiência na administração pública, expresso na Constituição da República. Desse modo, este trabalho pretendeu analisar o instituto jurídico-administrativo do Termo de Ajustamento de Gestão, perante o princípio da eficiência na administração pública, com o fim de verificar se a autocomposição proposta pelo Termo de Ajustamento de Gestão atende aos fins da eficiência, especialmente no que diz respeito ao controle externo da administração. O método aplicado nesta investigação científica pautou-se pelo estudo da legislação

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, do Centro Universitário Curitiba. Possui experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Eleitoral. E-mail: alanjose2011@live.com

pertinente, notadamente dos Tribunais de Contas pátrios, dados sobre o referido instituto, assim como estudo doutrinário administrativo e constitucional. Concluiu-se que o Termo de Ajustamento de Gestão cumpre parcialmente com os atributos da eficiência, sendo uma alternativa viável à punição. Além disso, viu-se que o estudo de casos e análise pragmática são indispensáveis para considerações no sentido da eficácia do instituto.

Palavras-Chave: Termo de Ajustamento de Gestão. Tribunal de Contas. Administração Pública. Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

In the wake of the administrative reform, which sought to reform the State and Administration, consensus on public administration has been increasingly debated and studied. The Management Adjustment Policy, an agreement concluded in the scope of the courts of accounts, appears in this area, as an alternative proposal to punitivism and administrative penalties. However, it is necessary to verify if this alternative seeks the effectiveness in the external control exercised by the courts of accounts, in view of the principle of efficiency in Public Administration, expressed in the Constitution. Thus, this study aimed to analyze the legal-administrative institute of the Management Adjustment Policy, against the principle of efficiency in Public Administration, to verify whether the self-composition proposed by the Management Adjustment Policy serves the purposes of efficiency, especially about the external control of the Administration. The method applied for this scientific investigation was based on the study of the pertinent legislation, especially of the courts of accounts, data about the mentioned institute, as well as administrative and constitutional doctrinal study.

We concluded that the Management Adjustment Policy partially complies with the attributes of efficiency, being a viable alternative to punishment, as well as casuistry and pragmatic analysis are indispensable for considerations in the sense of the institute's effectiveness.

Keywords: Management Adjustment Policy. Courts of accounts. Public administration. Principle of Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 19/98 inaugurou, na seara constitucional, uma ideia de efetividade, com consequente olhar voltado às finalidades públicas. O princípio da eficiência na administração pública, que atinge a categoria de norma constitucional por meio da referida emenda, é um dos princípios basilares da administração.

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).

Há, de certa forma, uma redefinição do papel do Estado e da administração pública, no sentido de desburocratizar, de reacender o debate acerca da ética, da transparência e dos caminhos públicos.

Além disso, percebe-se hoje um direcionamento, não apenas da administração pública, mas da sistemática jurídica contemporânea, para a resolução consensual de conflitos.

É nesse ambiente que surge o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, cujo escopo é a busca da solução consensual diante de uma irregularidade no campo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Porém, em que pese a instituição do TAG possua um propósito inicialmente coerente à ordem jurídica, há que se verificar, conforme a experiência dos Tribunais estaduais e análise do instituto, se os mecanismos empregados pelas destoantes regulamentações das cortes de contas pátrias e tal proposta consensual atendem aos objetivos de eficiência na administração, assim como suas possibilidades e limitações.

Assim, com base na legislação pátria, em especial na regulamentação interna dos Tribunais de Contas estaduais, assim como na doutrina administrativista e dados sobre o instituto jurídico-administrativo do TAG, buscou-se primeiramente analisar o contexto de surgimento do Termo, para em seguida tecer considerações acerca do princípio da eficiência e, por fim, analisar o referido instituto consensual à luz da efetividade. Observou-se que o Termo cumpre parcialmente com os atributos da eficiência, mas se mostra uma alternativa viável à punição.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1998: NOVA LÓGICA DE ESTADO

A administração pública é norteada por princípios basilares, cuja observação é imprescindível à gestão pública. Dentre esses, há o princípio da eficiência na administração, que não consta da redação original da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), porquanto inserido na redação do art. 37,

caput, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. A emenda inaugura, pois, na seara constitucional, uma ideia de efetividade, com conseqüente olhar voltado às finalidades públicas.

Desse modo, o papel do Estado passa a ser renovado. Tal papel inclui:

a descentralização como estratégia; impõe redução das suas dimensões, envolvendo as questões de privatização, terceirização e publicização; a recuperação da sua capacidade financeira e administrativa; a necessidade de fortalecimento de sua função reguladora, fiscalizadora e fomentadora; e o desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista; o aumento da governabilidade. (GROTTI, 2006, p. 1)

Inaugurou-se, pois, em terras brasileiras, o modelo gerencial de Estado, por meio do “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” (GABARDO, 2002, p. 45). Essa foi uma reação ao modelo burocrático, que acabou por incorporar uma ideia negativa do formalismo, a ideia de “um sistema lento, precário, inflexível e dispendioso; em suma: ineficiente” (GABARDO, 2002, p. 44).

Outros destaques do Plano Diretor de Reforma foram:

instauração de políticas de profissionalização do serviço público; capacitação para os servidores gerenciarem os contratos de gestão; controle dos resultados; aumento da eficiência dos serviços; modificação das formas de controle da política fiscal e de gastos. (CARDOSO, 2015, p. 71)

Assim, as propostas de reforma administrativa foram conduzidas pelo fio da eficiência, que com a referida emenda tornou-se um dos princípios basilares da administração pública.

Essa redefinição do papel do Estado e da administração pública, na esteira de Dinorá Grotti (2006, p. 2), adotou alguns princípios básicos, quais sejam: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão.

Além disso, percebe-se hoje um direcionamento, não apenas da administração pública, mas da sistemática jurídica contemporânea, para a resolução consensual de conflitos. Assim, conforme Barroso Filho (2014, p. 395), “a homogeneidade cede lugar à heterogeneidade de interesses públicos”. É esse o campo da mediação de conflitos, do Termo de Ajustamento de Conduta e, especialmente, do Termo de Ajustamento de Gestão.

Este trabalho tem por escopo analisar esse aspecto da administração pública, o consensualismo inaugurado pelo instituto do TAG, perante o princípio da eficiência administrativa. Para isso, faz-se necessária uma incursão no princípio da eficiência e no que ele implica.

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme aventado, o princípio da eficiência não consta da redação original do art. 37 da Constituição, que enuncia os princípios norteadores da administração. Foi com a Emenda Constitucional nº 19/98 que esse se elevou à Constituição.

Dessa feita, a inserção desse princípio nas normas constitucionais se deu por meio do poder constituinte derivado. Emerson Gabardo (2002, p. 88), nessa seara, entende que tal princípio já existia, mesmo que implicitamente, no sistema constitucional brasileiro, em virtude do regime republicano e

do Estado Democrático de Direito. Ademais, apesar de setorial, o princípio da eficiência está imediatamente ligado à eficiência do Estado (GABARDO, 2002, p. 89).

3.1 As várias acepções do princípio da eficiência

Aqui se faz válido o alerta de Gabardo (2002, p. 146) acerca da expressão eficiência. De acordo com o administrativista, “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”.

Com isso, a eficiência, como princípio administrativo, “tem a função de reforçar as preocupações da administração, incrementando a mera reflexão estática sobre o adequado uso de suas prerrogativas” (GABARDO, 2002, p. 86), e não deve, em nenhum cenário, ser interpretada isoladamente e apenas com base na legislação infraconstitucional (*Ibidem*).

Em obra mais recente, o referido autor destaca a diferença entre eficiência e eficácia, à luz de Egon Bockmann Moreira:

Em sentido diverso, eficácia administrativa também pode representar a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato; enquanto eficiência administrativa exigiria que o cumprimento da lei seja realizado da melhor forma possível em atendimento ao interesse público subjacente. (GABARDO, 2017, p. 4)

Nessa perspectiva, eficiência administrativa exige que seja

alcançada a solução que seja ótima ao atendimento da finalidade pública, seja no espaço de decisão

vinculada expressamente à lei, seja no espaço de decisão discricionária. Neste último caso a decisão comportar algum tipo de cotejamento entre regras ou entre princípios, que por sua vez podem sugerir uma complementação ou uma exclusão recíproca (GABARDO, 2017, p. 13).

Assemelhando-se ao conceito e à doutrina citados, Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 126) entende como já existente o princípio da eficiência, que advém do direito italiano, mas com um nome diferente – o que o distingue do autor anteriormente mencionado –, que seria o princípio da boa administração.

Maria Sylvania Di Pietro (2014, p. 84) entende de modo ligeiramente diverso:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo.

Sem ignorar a distinção entre eficiência e eficácia, 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.

Interessante ressaltar a remissão à dignidade humana feita por Fazzio Júnior, elemento que distingue, em um primeiro mo-

mento, os demais conceitos apresentados nesta seção. Em vista disso, é plausível afirmar que a eficiência pretende, como princípio, “garantir maior qualidade de vida na atividade pública e na prestação dos serviços públicos” (MORAES, 2015, p. 348).

As várias concepções do princípio da eficiência expostas não são imediatamente excludentes entre si, mas complementares. E algo é certo: a exigência de eficiência reside expressa na Carta Política.

Para os fins desta pesquisa, colacionando os conceitos jurídicos apresentados, afigura-se razoável conceber o princípio da eficiência na administração pública como aquele princípio que exige tanto que a administração pública (entidade) como o agente (ser) busquem a efetividade de seus atos, isto é, que a finalidade legal se cumpra integralmente na realidade, seja ela social, econômica, política etc., e que a administração se manifeste com interesse material.

3.2 Elementos integradores da eficiência

Em que pese que a conceituação possa traçar linhas esclarecedoras, a eficiência mostra-se muitas vezes imprecisa. Dessa forma, o exame das características ou atributos da eficiência se faz importante.

São quatro os principais atributos da eficiência administrativa, na esteira do que ensina Gabardo (2017, p. 6): racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Tais atributos serão objeto de análise articulada com o instituto do TAG, em seções subsequentes.

4 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Inicia-se esta seção com a noção legitimidade do controle da administração pública desenvolvida por Fazzio Júnior (2007, p. 47), em que o administrativista aduz que

O sistema jurídico calcado na legalidade e na separação dos poderes não se compraz com atuação administrativa irresponsável, quer dizer, sem controle. Há mecanismos controladores tanto em sentido horizontal (entre os poderes) como vertical (por parte dos administrados).

Os Tribunais de Contas são órgãos administrativos autônomos legitimados pela CF/88 a exercer a função de controle externo. Foram 6 (seis) artigos e 40 (quarenta) dispositivos reservados pelo constituinte na estruturação das funções do órgão (BRITTO, 2001, p. 9).

Tais órgãos não exercem, por óbvio, a função jurisdicional do Estado, que é exclusiva do Poder Judiciário (Ibidem, p. 7). Também não lhes cabe a função legiferante, mas sim o controle externo, principalmente na modalidade fiscalizatória (JUSTEN FILHO, 2005, p. 750). Com uma fórmula “quase jurisdicional”, o Tribunal de Contas não se subordina a nenhum outro poder, e suas principais competências foram definidas pelo art. 70 da Carta Magna.

E, conforme doutrina Marçal Justen Filho (2005, p. 752), “não cabe ao Tribunal de Contas investigar o mérito dos atos administrativos. A discricionariedade consiste na liberdade para avaliar as conveniências e escolher a melhor solução para o caso, diante das circunstâncias”. Nem mesmo o Poder Judici-

ário pode avaliar o mérito administrativo. Assim, ao Tribunal de Contas cabe a análise da legalidade dos atos, principalmente.

Nesse âmbito, a função primordial do Tribunal de Contas, notadamente no que se refere a esta investigação, é o julgamento das contas dos administradores públicos, inclusive assinando prazo para que a irregularidade seja sanada (MELLO, 2015, p. 973).

No julgamento das contas dos jurisdicionados, o Tribunal de Contas pode julgar a prestação de contas como: regulares, regulares com ressalvas ou irregulares (COSTA, 2009, p. 164).

Em apertada síntese, regulares são as contas que expressam a exatidão dos demonstrativos contábeis, a economicidade e a legalidade dos atos da gestão responsável (Ibidem, p. 164); regulares com ressalvas são as contas que evidenciam “impropriedade ou qualquer falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário” (Ibidem, p. 164); e irregulares são as contas em que foi comprovada omissão, ilegalidade, ausência de economicidade, infração à norma contábil ou financeira (Ibidem, p. 164).

Ainda, no caso de irregularidade das contas há a possibilidade de imputação de débito ou multa, que terão eficácia de título executivo (Ibidem, p. 165).

Tal lógica de punição (punitivista) emerge diante da ineficácia de determinados atos da gestão pública, ou seja, irregularidades que estão em desacordo com a eficiência administrativa.

Alternativamente, surge o TAG, instituto jurídico-administrativo que pretende inaugurar uma lógica de consenso no controle exercido pelos Tribunais de Contas.

5 TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG: POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

São distintas as terminologias utilizadas pelas regulamentações internas (regimento interno e resoluções) dos Tribunais de Contas para se referir ao instituto em tela, tais como: Termo de Ajuste de Gestão, Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta (TCE/RS), entre outras. Para melhor desenvolvimento da pesquisa, convencionou-se o uso da nomenclatura Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

O TAG nada mais é do que um acordo celebrado entre o Tribunal de Contas e os seus jurisdicionados (aqueles que prestam contas). O TAG, em linhas gerais,

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. (BARROSO FILHO, 2014, p. 400)

Originariamente, Luciano Ferraz (2010, p. 209) afirma que o TAG, como instituto jurídico-administrativo,

afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritário e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível [...] sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da

Resolução nº 59/2017, conceituou o instituto no 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. 1)

O fundamento jurídico do TAG decorre da redação do art. 71, inciso IX, da Carta Maior, 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.

Ademais, sustenta-se ainda que a teoria dos poderes implícitos também legitimaria a inserção do TAG pelos Tribunais de Contas, cuja regulamentação viria do próprio Tribunal (FERRAZ, 2010, p. 209).

Até o momento, são essas as cortes de contas brasileiras que incorporaram o TAG em seus regimentos internos: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal de Contas de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Acre, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar da discussão levantada em 2012 no Tribunal de Contas da União acerca de seu regimento interno, em que se discutiu a possibilidade de adoção do TAG, à época não houve decisão favorável à adoção do instituto (BARROSO FILHO, 2014, p. 401).

5.1 Características comuns das regulamentações das cortes de contas em relação à celebração do Termo de Ajustamento de Gestão

De acordo com Cláudia Costa Araújo e Marília Souza Diniz Alves (2012, p. 87), o TAG é norteado por três princípios: consensualidade, voluntariedade e boa-fé. A consensualidade impõe que, se possível, os conflitos com a administração sejam resolvidos pela via do consenso; a voluntariedade impõe que as partes devem participar do procedimento de forma livre e voluntária; e a boa-fé impõe conduta proba.

Fato igualmente relevante é a legitimidade ativa para a proposição do Termo. A exemplo, no TCE/PR a norma regulamentadora indica que o relator, o presidente do Tribunal, o auditor, o gestor responsável, o Ministério Público de Contas, e inclusive as partes podem apresentar requerimento ao relator (PARANÁ, 2017). O Tribunal paranaense seguiu o caminho do TCE/MG, que também faz referência aos mesmos legitimados na Resolução nº 14/2014 (MINAS GERAIS, 2014).

Outro ponto comum é a necessidade de, na minuta de celebração, constarem as autoridades com as respectivas assinaturas, as obrigações assumidas e as metas estabelecidas, assim como os prazos para cumprimento destas (ARAÚJO; ALVES, 2012, p. 87). Outrossim, suspende-se a aplicação das penalidades ou sanções,

e mantém-se um monitoramento por parte do Tribunal, com ajuda de seus órgãos técnicos (Ibidem, 2012, p. 88).

Não é estranho que os Tribunais também vedem a celebração do acordo em determinadas situações ou matérias, por exemplo, “nos casos em que esteja previamente configurado desvio de recursos públicos e nos casos de processo com decisão definitiva irrecorrível” (COSTA, 2014, p. 25).

6 O CENÁRIO ADMINISTRATIVO DA LÓGICA PUNITIVISTA E DA LÓGICA CONSENSUAL: CUMPRE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COM A PROPOSTA DA EFICIÊNCIA?

Para essa espécie de análise há que se verificar o que se aventou acerca do princípio da eficiência na administração pública, ou seja, o que o princípio exige, assim como se a resposta punitivista comumente adotada no julgamento das contas irregulares pelas casas de contas cumpre com os propósitos de um controle eficiente da administração pública.

Como se viu na seção 3.2, a eficiência possui determinados atributos, quais sejam: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade.

A racionalização pode ser entendida como “um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização do fim” (GABARDO, 2017, p. 7). Vê-se que o conceito se refere ao modo de fazer. À luz disso, o TAG tem como escopo propiciar ao controlado uma segunda oportunidade de agir de modo eficaz, haja vista a irregularidade constatada.

Assim, o TAG cumpre com a racionalização, pois o instituto é geralmente previsto nas leis orgânicas e regimentos in-

ternos dos Tribunais de Contas, além de existir resolução específica organizando, regulamentando, em suma, racionalizando o procedimento.

Nesse contexto, também não é eficiente para a política pública desenvolvida (ou seja, para a realização do interesse público da população) que gestores sejam simplesmente punidos e paguem multas. Isso não resolve e tampouco se verifica melhoria a médio e curto prazos na execução de políticas públicas.

E parece que essa é a solução mais acertada, pois a solução convencional seria a aplicação de penalidades administrativas. Porém, isso não atende ou possibilita o atingimento da finalidade legal, que é o que exige a eficiência. Além disso, se há o descumprimento do acordo celebrado, a possibilidade de aplicação de penalidades administrativas subsiste (FERNANDES, 2005), assim como a possibilidade de adaptação do acordo por meio de termos aditivos.

A produtividade possui três acepções, sendo que a primeira é descrita:

através da relação entre o produto final e os fatores utilizados na produção (meios/custos); na segunda, a produtividade é consequência da soma entre eficácia (sendo esta efeito da divisão do produto final pelo objetivo/meta) e eficiência (cuja fração tem como dividendo o produto final e divisor os meios/custos); e na terceira, a produtividade (ou rendimento) é analisada como o próprio produto (GABARDO, 2017, p. 8).

No âmbito do TAG, requer-se que o controlado atinja a finalidade legal, e isso se consubstancia por meio de um produto. Nesse sentido, como o produto não restou evidenciado, o TAG pretende, através do acordo, que o produto exista, pois é o que manda a lei.

A produtividade deve ser analisada à luz do caso concreto, pois se trata justamente do cumprimento ou não do acordo por parte dos jurisdicionados. O produto deve, pois, ser o atingimento da finalidade legal.

No que se refere à economicidade, Gabardo (2017, p. 8), lendo José Petrelli Gastaldi entende que

este termo tem um sentido específico de tornar o trabalho o mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de riqueza com o mínimo de dispêndio de energia; ou seja, laborar no melhor (menos custoso) tempo, lugar e modo (no tocante à direção, organização e sistema técnico-científico).

Tendo em vista o ensinamento transcrito, economicidade enseja maior produtividade com menos custos. O TAG prevê um prazo para o cumprimento do acordo, além de prezar pela produtividade: quer-se que a finalidade da lei seja atingida. A exemplo, a solução convencional de penalidades não possibilitaria a aplicação de recursos mal geridos, o que é sempre muito custoso à sociedade, que só perde.

A celeridade pressupõe tempo, ao menos etimologicamente. E esse tempo pode ou não influenciar o resultado tanto econômico quanto eficaz (GABARDO, 2017, p. 8). Parece que aqui emerge um refúgio extremamente desgastado, mas necessário no direito: a análise prática, à luz do caso concreto, certamente é que definirá se algo foi ou não célere.

Porém, se o termo possui termos aditivos em excesso, e assim o prazo original é descumprido, parece que a celeridade não é observada nessa situação.

Desse modo, em relação aos atributos da eficiência o TAG assume um cumprimento parcial, pois a produtividade e a

celeridade (atributos da eficiência) necessitam de um estudo de caso para serem analisadas.

6.1 Aspectos práticos

A fim de deitar observações cuidadosas acerca do instituto do TAG, levantou-se alguns casos práticos em relação ao instituto.

Para isso, verificou-se alguns dos dados disponibilizados pelos sítios oficiais dos Tribunais de Contas, como do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), que disponibiliza os TAG celebrados pelo colegiado de contas.

O TAG 1 foi celebrado no ano de 2012 entre o TCE/GO e a Agência Goiana de Transportes e Obras, tendo como interveniente a Secretaria da Educação, a Secretaria de Gestão e Planejamento a Secretaria da Fazenda e a Controladoria Geral do Estado (GOIÁS, 2016). Previa-se, pois, a efetiva aplicação dos recursos financeiros de determinado convênio.

Há também dois termos aditivos ao TAG 1, sendo o último assinado em 23 de dezembro de 2015, ambos sobre prorrogação de prazo. Porém observa-se que o prazo estabelecido pelo termo original sugeria a fiscalização até o ano de 2017.

Os TAG 2, 3 e 4 também dizem respeito à aplicação de recursos, e têm como celebrante a Agência Goiana de Transportes e Obras, e órgãos públicos, como o TAG 1.

Apesar da data de 2012/2013, como os resultados são inconclusivos, não se tem a presunção de concluir pela inefetividade do TAG.

Há ainda o TAG da Universidade Estadual de Goiás (UEG), que pactua sobre a sua execução orçamentária (GOIÁS,

2016). Esse termo foi assinado no ano de 2013 e possui quatro termos aditivos. O acordo original previa a aplicação dos recursos até o ano de 2016. Com o quarto termo aditivo, que é do ano de 2017, fala-se também em prorrogação de prazo.

Diante do exposto, é possível afirmar que não houve uma extrapolação dos prazos assinados originariamente. Nada de grave que enseje o descumprimento do acordo foi constatado. Por óbvio, tais conclusões não são determinantes, haja vista a não conclusão dos acordos citados. Mas algo é certo: os prazos para cumprimento do acordo não devem ser prorrogados de maneira a eternizar a impunidade dos agentes.

Ainda na seara dos aspectos práticos, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Pará (TCM-PA) divulgou um ranking de resultado de atendimento do TAG, no que tange aos municípios. Fez-se um estudo do percentual de atendimento. Veja-se que pelo menos 16 (dezesesseis) municípios cumpriram integralmente o acordo proposto, ao passo que 61 (sessenta e um) cumpriram ao menos 50% do termo celebrado, enquanto que do restante de 67 (sessenta e sete) municípios estudados apenas 13% não cumpriram absolutamente nada do acordo (PARÁ, 2018).

Isso significa que, mesmo na situação de não cumprimento do TAG, o agente não pode se eximir de responder perante o Tribunal de Contas. Ora, o que o TAG propõe, em qualquer cenário, é que antes de o agente ser penalizado, ele tenha a chance de agir com eficiência e cumprir as finalidades legais, que é o que realmente importa à sociedade. No descumprimento, o agente responderá pelos meios convencionais.

7 CONCLUSÕES

Estudou-se nesta pesquisa o instituto jurídico-administrativo do Termo de Ajustamento de Gestão à luz do princípio da eficiência na administração pública. Buscou-se, primordialmente, contextualizar o instituto, que surge na seara do novo direito administrativo, em um contexto de reforma administrativa e consensualismo na administração.

O princípio da eficiência e a conseqüente lógica da efetividade foram os corolários desse movimento na administração pública, que busca hoje a efetividade de seus atos. São muitas as acepções do termo, mas procurou-se administrar as manifestações doutrinárias e casar as muitas visões acerca do princípio e do que ele representa para o Estado e para a administração.

O papel do Tribunal de Contas no controle externo também deve pautar-se pela efetividade, pois é um órgão administrativo autônomo e responsável pela fiscalização das contas da administração. Assim, viu-se que o TAG ainda possui alguns desafios pragmáticos pela frente, pois existem muitos resultados inconclusivos, muito embora se possa traçar considerações conscientes a partir dos resultados já aferíveis.

Tais resultados, assim como o estudo doutrinário-científico do instituto, que lidos a partir das considerações jurídicas feitas sobre o princípio da eficiência, culminaram na possibilidade de se considerar o TAG uma alternativa de extrema importância no cumprimento do que prescreve o princípio da eficiência na administração pública, que é uma administração eficaz dos recursos públicos, do manejo da coisa pública e do repúdio ao assenhoramento daquilo que é de todos os cidadãos.

Por derradeiro, cumpre-se ressaltar que em relação aos

atributos da eficiência, o TAG assume um cumprimento parcial, pois a produtividade e a celeridade (atributos da eficiência) necessitam de um estudo de caso para serem analisadas. Ainda assim, o instituto é uma alternativa viável às penalidades administrativas, pois oportuniza o atingimento da finalidade pública, sem excluir a possibilidade da solução convencional no caso de descumprimento do acordo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. C; ALVES, M. S. D. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./set. 2012.

BARROSO FILHO, A. A. 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. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYI-GL>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001.

CARDOSO, L. V. A reforma administrativa de 1998: a efetivida-

de da prestação administrativa à luz do princípio da eficiência. **Revista da Faculdade de Direito Santo Agostinho**, Montes Claros, v. 5, n. 1, p. 67-74, 2015.

COSTA, A. F. Termo de ajustamento de gestão: busca consensual de acerto na gestão pública. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p. 19-33, jul./set. 2014.

COSTA, L. B. D. Tribunal de Contas: evolução e principais características no ordenamento jurídico brasileiro. In: FREITAS, N. J. (Coord.). **Tribunais de contas – aspectos polêmicos**: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 152-164.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERRAZ, L. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, p. 205-214, set. 2010.

GABARDO, E. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. Princípio da eficiência. In: NUNES JÚNIOR, V. S. (Coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 2-22.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Termos de Ajustamento de Gestão. **Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Goiânia, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2lJwB7Q>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

GROTTI, D. A. 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>>.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS (Estado). Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 14/2014. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 26 set. 2014. n. 976, p. 1-34.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Prefeituras – percentual de atendimento TAG. **Tribunal de Contas dos Municípios do Pará**, Belém, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2qnijm9>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução nº 59/2017. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 1530, 7 fev. 2017. p. 40-41.

Recebido: 18/02/2018
Aprovado: 20/03/2018