

ADMINISTRAÇÃO: ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE ORGANIZACIONAL 4



**Elói Martins Senhoras
(Organizador)**

Atena
Editora
Ano 2021

ADMINISTRAÇÃO: ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE ORGANIZACIONAL 4



**Elói Martins Senhoras
(Organizador)**

Atena
Editora
Ano 2021

Editora Chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Assistentes Editoriais

Natalia Oliveira

Bruno Oliveira

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto Gráfico e Diagramação

Natália Sandrini de Azevedo

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Maria Alice Pinheiro

Imagens da Capa

iStock

Edição de Arte

Luiza Alves Batista

Revisão

Os Autores

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2021 Os autores

Copyright da Edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof^ª Dr^ª Carla Cristina Bauermann Brasil – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof^ª Dr^ª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Prof^ª Dr^ª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jael Soares Batista – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Jayme Augusto Peres – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof^ª Dr^ª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Prof^ª Dr^ª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof^ª Dr^ª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Daniela Reis Joaquim de Freitas – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Débora Luana Ribeiro Pessoa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Douglas Siqueira de Almeida Chaves – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Elizabeth Cordeiro Fernandes – Faculdade Integrada Medicina
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Fernanda Miguel de Andrade – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Dr. Fernando Mendes – Instituto Politécnico de Coimbra – Escola Superior de Saúde de Coimbra
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Helio Franklin Rodrigues de Almeida – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Jefferson Thiago Souza – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Jesus Rodrigues Lemos – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Jônatas de França Barros – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Maria Tatiane Gonçalves Sá – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Regiane Luz Carvalho – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa da Fontoura Custódio Monteiro – Universidade do Vale do Sapucaí
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Welma Emidio da Silva – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Profª Drª Ana Grasielle Dionísio Corrêa – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Dr. Douglas Gonçalves da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Érica de Melo Azevedo – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Dra. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann Junior – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Priscila Tessmer Scaglioni – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Sidney Gonçalves de Lima – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Linguística, Letras e Artes

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Angéli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Profª Drª Carolina Fernandes da Silva Mandaji – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Edna Alencar da Silva Rivera – Instituto Federal de São Paulo
Profª Drª Fernanda Tonelli – Instituto Federal de São Paulo,
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Conselho Técnico científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí
Profª Ma. Adriana Regina Vettorazzi Schmitt – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Alex Luis dos Santos – Universidade Federal de Minas Gerais
Prof. Me. Alessandro Teixeira Ribeiro – Centro Universitário Internacional
Profª Ma. Aline Ferreira Antunes – Universidade Federal de Goiás
Profª Drª Amanda Vasconcelos Guimarães – Universidade Federal de Lavras
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Profª Drª Andrezza Miguel da Silva – Faculdade da Amazônia
Profª Ma. Anelisa Mota Gregoleti – Universidade Estadual de Maringá
Profª Ma. Anne Karynne da Silva Barbosa – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof. Me. Armando Dias Duarte – Universidade Federal de Pernambuco
Profª Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Profª Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Me. Carlos Augusto Zilli – Instituto Federal de Santa Catarina
Prof. Me. Christopher Smith Bignardi Neves – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Drª Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará

Profª Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Profª Ma. Daniela Remião de Macedo – Universidade de Lisboa
Profª Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Me. Edevaldo de Castro Monteiro – Embrapa Agrobiologia
Prof. Me. Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior – Universidade Estadual de Maringá
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eduardo Henrique Ferreira – Faculdade Pitágoras de Londrina
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Ernane Rosa Martins – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Prof. Dr. Everaldo dos Santos Mendes – Instituto Edith Theresa Hedwing Stein
Prof. Me. Ezequiel Martins Ferreira – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Me. Fabiano Eloy Atílio Batista – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Prof. Me. Francisco Odécio Sales – Instituto Federal do Ceará
Prof. Me. Francisco Sérgio Lopes Vasconcelos Filho – Universidade Federal do Cariri
Profª Drª Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Me. Givanildo de Oliveira Santos – Secretaria da Educação de Goiás
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Profª Ma. Isabelle Cerqueira Sousa – Universidade de Fortaleza
Profª Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Alborno – University of Miami and Miami Dade College
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Dr. José Carlos da Silva Mendes – Instituto de Psicologia Cognitiva, Desenvolvimento Humano e Social
Prof. Me. Jose Elyton Batista dos Santos – Universidade Federal de Sergipe
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
Profª Drª Juliana Santana de Curcio – Universidade Federal de Goiás
Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
Profª Ma. Lilian de Souza – Faculdade de Tecnologia de Itu
Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
Profª Ma. Luana Ferreira dos Santos – Universidade Estadual de Santa Cruz
Profª Ma. Luana Vieira Toledo – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
Prof. Me. Luiz Renato da Silva Rocha – Faculdade de Música do Espírito Santo
Profª Ma. Luma Sarai de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas
Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos

Prof. Me. Marcelo da Fonseca Ferreira da Silva – Governo do Estado do Espírito Santo
Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Prof. Me. Marcos Roberto Gregolin – Agência de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste do Paraná
Profª Ma. Maria Elanny Damasceno Silva – Universidade Federal do Ceará
Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Prof. Dr. Pedro Henrique Abreu Moura – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
Prof. Me. Pedro Panhoca da Silva – Universidade Presbiteriana Mackenzie
Profª Drª Poliana Arruda Fajardo – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Rafael Cunha Ferro – Universidade Anhembí Morumbi
Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília
Prof. Me. Renato Faria da Gama – Instituto Gama – Medicina Personalizada e Integrativa
Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Me. Robson Lucas Soares da Silva – Universidade Federal da Paraíba
Prof. Me. Sebastião André Barbosa Junior – Universidade Federal Rural de Pernambuco
Profª Ma. Silene Ribeiro Miranda Barbosa – Consultoria Brasileira de Ensino, Pesquisa e Extensão
Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
Prof. Dr. Sullivan Pereira Dantas – Prefeitura Municipal de Fortaleza
Profª Ma. Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Universidade Estadual do Ceará
Profª Ma. Thatianny Jasmine Castro Martins de Carvalho – Universidade Federal do Piauí
Prof. Me. Tiago Silvio Dedoné – Colégio ECEL Positivo
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Administração: organização, direção e controle da atividade organizacional 4

Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Maria Alice Pinheiro
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A238 Administração: organização, direção e controle da atividade organizacional 4 / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-230-9

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.309210907>

1. Administração. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 658

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

Os estudos organizacionais compõem uma área de destaque no contemporâneo campo científico da Administração em razão da sua importância para explicar, descrever e prescrever como os indivíduos desenvolvem estruturas, processos e práticas organizacionais e como são afetados pelas organizações em suas estruturas de comando, subordinação e controle, razão pela qual a temática organizacional é objeto deste livro.

A presente obra, “Administração: Organização, Direção e Controle da Atividade Organizacional 4” tem o objetivo de discutir o estado da arte no campo dos estudos administrativos, por meio da apresentação de uma coletânea diversificada de estudos teóricos e empíricos, os quais refletem uma riqueza de temáticas estratégicas, bem como a própria realidade organizacional no Brasil e no mundo.

A organização desta obra se materializou em 17 capítulos, os quais foram escritos por meio de uma linguagem fácil e amplamente acessível a um público leigo ou especializado. Ao buscar uma via didática para apresentar as explicações, descrições e debates para um amplo público, a obra manteve a preocupação científica de se estruturar fundamentada em um rigor teórico-metodológico.

A proposta implícita neste livro tem no paradigma eclético o fundamento para a valorização da pluralidade teórica e metodológica, sendo este livro construído por meio de um trabalho coletivo de pesquisadoras e pesquisadores oriundos de diferentes estados brasileiros, o que repercutiu em uma rica oportunidade para o compartilhamento de experiências no campo epistemológico da Administração.

A natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e a abordagem quali-quantitativa caracterizam o perfilamento metodológico desta obra, sendo o método teórico-dedutivo o fundamento para a utilização, tanto, de revisões bibliográficas e estudos de caso como procedimentos de levantamento de dados, quanto, de hermenêutica administrativa na análise de dados.

Estruturados em 2 eixos temáticos que combinam teoria e prática administrativa, os 17 capítulos do presente livro apresentam discussões relacionadas, tanto, a tendências, instrumentos e ferramentas administrativas, quanto, a estudos de casos diversos, incluindo focos sobre gestão das cadeias de suprimentos e compras, bem como responsabilidade social e ambiental.

Conclui-se com base nos debates teóricos e estudos de caso apresentados ao longo dos capítulos deste livro que os estudos organizacionais possuem uma abertura plural e absorvente de temas e discussões nas relações de comando, subordinação e controle, possibilitando aos leitores uma instigante imersão que vai desde modelos e marcos teórico-conceituais até à apreensão empírica de especificidades e complexidades organizacionais no mundo real.

Ótima leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

CRIAÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO DE MELHORIA CONTÍNUA (LEAN)

Hilvanir Alves Ferreira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109071>

CAPÍTULO 2..... 17

CONSENSUALISMO COMO NOVO MODELO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO:
BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONSENSUAIS

Mariane de Oliveira Braga Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109072>

CAPÍTULO 3..... 65

O AACIONISTA E AS ALTERAÇÕES CONTÁBEIS - ENSAIO A PARTIR DA CAPITALIZAÇÃO
DE CUSTOS COM EMPRÉSTIMOS

Luiz Antonio de Oliveira Dantas

Fernando Grecco de Oliveira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109073>

CAPÍTULO 4..... 79

TRANSMISSÃO DE PREÇOS ENTRE OS MERCADOS DE ALIMENTOS E DE
COMMODITIES AGROPECUÁRIAS

Kellen Cristina Campos Fernandes

Reginaldo Santana Figueiredo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109074>

CAPÍTULO 5..... 92

UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS NA DINÂMICA DO MERCADO MUNDIAL AUTOMOTIVO
COM BASE NO CASO DA AQUISIÇÃO DA JLR PELA TML

Luiz Henrique Cirne de Souza

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109075>

CAPÍTULO 6..... 112

PERCEÇÃO DE GESTORES SOBRE AUDITORIA INTERNA: UM ESTUDO DE CASO
EM EMPRESAS DE AUTOPEÇAS EM BELÉM/PA

Vanderson Benjamim dos Santos

Marcos Vinicius Castro de Almeida

Danilo Soares Rios

Mário Jorge Santos Pinheiro

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109076>

CAPÍTULO 7..... 125

USO DA FERRAMENTA GERENCIAL 5W2H NA IMPLANTAÇÃO DE INSTRUMENTOS
DE CONTROLE EM UM RESTAURANTE

Letícia Alencar de Miranda

Amanda Gabriela do Nascimento Costa

Giane Meyre de Assis Aquilino

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109077>

CAPÍTULO 8..... 133

NEUROMARKETING, STORYTELLING E SEUS IMPACTOS NA COMUNICAÇÃO DAS MARCAS NO SÉCULO XXI: ESTUDO DE CASO DE DUAS MARCAS GLOBAIS

Gabriela Lopes

Mariana Munis de Farias

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109078>

CAPÍTULO 9..... 148

ESTUDO SOBRE EDUCAÇÃO FINANCEIRA NO CURSO TÉCNICO EM AGROPECUÁRIA DO IFTO-CAMPUS DIANÓPOLIS

Delfim Dias Bonfim

Luiz Norberto Lacerda Magalhães Filho

Tiago Rafael de Barros Pereira

Gabrielly França Rodrigues

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.3092109079>

CAPÍTULO 10..... 158

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS E A UTILIZAÇÃO DE KPI'S PARA A ELEVAÇÃO DOS NÍVEIS DE SERVIÇO NO SETOR DE MANUTENÇÃO PREDIAL

Anderson Alves de Souza

Reginaldo Moreira dos Santos

Renato Oldair Balbo

Rogério Monteiro

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090710>

CAPÍTULO 11..... 171

ASSERTIVIDADE NA SEPARAÇÃO DE PEDIDOS EM UM CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO DO VAREJO SUPERMERCADISTA: UM ESTUDO DE CASO

Otacílio Anjos de Amicis

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090711>






CAPÍTULO 12..... 179

GESTÃO DE COMPRAS EM ESCOLAS DE SAMBA: UMA ANÁLISE SOBRE A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PARA A CONFECÇÃO DAS FANTASIAS DE UM G.R.E.S. DO RIO DE JANEIRO

Larissa da Silva Alves

Camila Avosani Zago

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090712>

CAPÍTULO 13.....	191
A EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS E VISÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIAL: DOS PIONEIROS A CONTEMPORANEIDADE	
Clarissa Goulart De Bem	
Sérgio Ricardo da Silveira Barros	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090713	
CAPÍTULO 14.....	222
CULTURA ORGANIZACIONAL: BARREIRAS E MOTIVADORES PARA IMPLANTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL	
Clarissa Goulart de Bem	
Sérgio Ricardo da Silveira Barros	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090714	
CAPÍTULO 15.....	246
APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO ÍNDICE DE SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL EM UMA EMPRESA FAMILIAR	
Larissa de Oliveira Curtolo	
Lesley Carina do Lago Attadia Galli	
Rafael Altafin Galli	
Ana Margarida Theodoro Caminhas	
Glaucia Aparecida Prates	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090715	
CAPÍTULO 16.....	258
PROCESSOS INOVATIVOS DA AGRICULTURA URBANA DE SINGAPURA COMO FERRAMENTA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E REDUÇÃO NOS NÍVEIS DE EMISSÃO DE CO₂ NA ATMOSFERA	
Leandro Pessoa de Lucena	
Fernanda Mariano Massuia	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090716	
CAPÍTULO 17.....	271
ESTUDO DA PEGADA HÍDRICA E FLUXOS DE ÁGUA VIRTUAL NA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS HORTIFRUTIGRANJEIROS NO SEMIÁRIDO NORDESTINO COM ÊNFASE NO ESTADO DE CEARÁ	
Andrezza Pereira de Matos	
Rodolfo José Sabiá	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.30921090717	
SOBRE O ORGANIZADOR.....	284
ÍNDICE REMISSIVO.....	285

CONSENSUALISMO COMO NOVO MODELO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: BENEFÍCIOS E DESAFIOS DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS CONSENSUAIS

Data de aceite: 01/07/2021

Mariane de Oliveira Braga Santos

Fundação João Pinheiro Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho
Belo Horizonte/MG
<http://lattes.cnpq.br/8334905184338362>

RESUMO: Este trabalho pretende contextualizar e apontar brevemente fundamentos da Administração Pública Consensual, especificamente quanto ao controle consensual da Administração Pública, colocando em destaque algumas de suas formas de expressão e de seus instrumentos de ação. A utilização dos instrumentos consensuais pode envolver a sua interação com os administrados, sendo organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (organizações da sociedade civil) ou contemplar exclusivamente a participação de órgãos e entidades públicas com os respectivos órgãos de controle, sendo este último foco do presente estudo. O trabalho, a partir da legislação pertinente e da doutrina, contextualiza a Administração Pública Consensual buscando trazer elementos para romper os antigos dogmas do Direito Administrativo que poderiam obstar a consensualidade, tais como a indisponibilidade do interesse público e a não transacionalidade. O trabalho igualmente tem como objetivo analisar o emprego, no âmbito do Estado de Minas Gerais, dos instrumentos de

controle consensual, quais sejam, o Termo de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público e o Termo de Ajustamento de Gestão pelo Tribunal de Contas, tendo como foco o apontamento dos benefícios e desafios na utilização dos respectivos instrumentos. A análise evidenciou que a adoção desses novos instrumentos apresenta benefícios para os órgãos de controle, para os administradores e para a sociedade, muito embora ainda apresente desafios para sua concretização.

PALAVRAS - CHAVE: Administração Pública Consensual. Controle. Instrumentos Consensuais. Benefícios. Desafios.

CONSENSUALISM AS A NEW ADMINISTRATIVE CONTROL MODEL: BENEFITS AND CHALLENGES OF USING CONSENSUAL INSTRUMENTS

ABSTRACT: This work intends to contextualize and briefly point out the fundamentals of Consensual Public Administration, specifically regarding the consensual control of Public Administration, highlighting some of its forms of expression and its instruments of action. The use of consensual instruments may involve their interaction with the administrators, being for-profit organizations (private sector) or non-profit organizations (civil society organizations) or exclusively contemplating the participation of public bodies and entities with the respective control bodies, the latter being the focus of the present study. The work, based on the relevant legislation and doctrine, contextualizes the Consensual Public Administration seeking to bring elements to break the old tenets of

Administrative Law that could impede consensuality, such as the unavailability of the public interest and non-transactionality. The work also aims to analyze the use, within the State of Minas Gerais, of consensual control instruments, namely, the Conduct Adjustment Term by the Public Prosecutor's Office and the Management Adjustment Term by the Court of Auditors, with the aim of focus on pointing out the benefits and challenges in the use of the respective instruments. The analysis showed that the adoption of these new instruments presents benefits for the control bodies, for the administrators and for the society, although it still presents challenges for their implementation.

KEYWORDS: Consensual Public Administration. Control. Consensual Instruments. Benefits. Challenges

1 | INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira e conseqüentemente o direito administrativo tem passado por profundas transformações, de maneira a atender aos anseios de uma sociedade hipercomplexa.

Historicamente caracterizada pelo modo de atuar pautado na rigidez e unilateralidade, agora a concepção da Administração é dotada de um viés participativo e democrático. O modelo tradicional, imperativo e burocrático, não é mais abrigado como um mecanismo para o alcance da eficiência administrativa e da concretização do interesse público, o que se desdobra em inúmeros desafios.

Desponta então novas tendências na Administração Pública, antevendo uma evolução, superando a (antiga) concepção burocrática, de modo que produza à sua atividade maior economia, eficiência e transparência (SANTOS, 2017).

Esse movimento, na concepção de Di Pietro (2020), foi impulsionado pelo direito europeu, inspirando inúmeras transformações no direito administrativo brasileiro.

Bonavides (2012) pontua que essas transformações não foram pontuais com ruptura nítidas de padronagens. Afirma que não há um marco temporal claro, sendo um processo de metamorfose e evolução, com transformações sociais que demandaram novas formas de organização estatal.

Esse novo modelo contemporâneo, inaugurado principalmente pelo advento da Constituição de 1988, fixou-se como corolário do fortalecimento democrático do Brasil e não apenas incorpora os conceitos de Estado de Direito e o princípio republicano, como institui exigências de gestão governamental, como eficiência, transparência e controle social.

Segundo Batista Júnior (2008), em decorrência das novas demandas contemporâneas coletivas, temas como administração pública consensual e mecanismos alternativos de solução de conflitos ganham especial relevo.

Neste contexto, a consensualidade tem se revelado uma nova faceta da Administração Pública e vem se tornando protagonista, representando uma alternativa razoável para a prevenção ou encerramento de conflitos.

Destaca Di Pietro (2020 p. 39) que “tanto a doutrina europeia como a brasileira ressaltam a procura da consensualidade como novo instrumento de atuação da Administração Pública”.

São numerosos os aspectos que podem ser analisados sobre o prisma da consensualidade a partir do advento da nova Constituição. Contudo, o recorte do presente trabalho busca contextualizar o consensualismo como novo modelo de controle administrativo.

Referido tema, se demonstra de especial relevância, notadamente diante do cenário atualmente vivenciado da pandemia da Covid-19, onde se escancara a inoperância da gestão pública brasileira e a sociedade demanda que as instituições de controle funcionem de forma eficaz, de maneira a contribuir para a efetividade da Administração Pública e consequentemente na salvaguarda do interesse público.

Pela mesma razão, clama-se pela responsabilização a contento pelo desvio ou má aplicação de recursos públicos, de forma a elidir as constantes transgressões ao erário e ao interesse público.

Em prol disso, o modelo de controle administrativo outrora utilizado, baseado na repressão e na sanção tende a ser revisto, eis que não mais atinge a finalidade almejada.

Nesses moldes, defende Macedo (2020) que esse modelo não restou eficaz ao alcance dos resultados visados pelo gestor público, surgindo o controle consensual como alternativa de concretização do princípio constitucional da eficiência. Assim, a função do controle na administração deixa de ficar restrita à verificação da regularidade dos atos, segundo a concepção formal do Estado de Direito, mas emerge também a necessidade do exame à luz da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e como um todo, no alcance das políticas públicas.

Moreira Neto (2006, p. 41) pontua que a mundialização trouxe consigo uma demanda por eficiência, atingida somente por meio de soluções consensuais. Em suas palavras, “em todas as fases, a consensualidade é sinal de celeridade, de precisão e de acerto – numa palavra, de eficiência – que se espera do direito em tempos de mundialização”.

Defensor desta tese, Ferraz (2019) nos ensina que, a ideia de controle consensual é a alteração da lógica dos mecanismos controladores, que deixam de ser visualizados numa vertente estritamente legalista.

Nesse corolário, a sociedade protesta por respostas mais ágeis e eficazes, e por outro lado os administradores probos clamam por órgãos instrutivos e pacificadores, que busquem a causa comum de prezar o interesse público, longe da busca enfreada de controle sanção/repressão, que acaba por gerar insegurança e consequentemente afastar os bons gestores. Nesse contexto, o caráter imperativo sancionador dá lugar à consensualidade, no intuito de substituir o controle exclusivamente sanção/repressão pelo controle consenso.

Diante de todo o exposto, longe de esgotar a matéria, busca-se realçar o protagonismo da consensualidade, sob essa nova perspectiva do controle, sobretudo no

âmbito do estado de Minas Gerais, sendo objetivo deste trabalho analisar os benefícios e desafios da adoção de uma estratégia de controle consensual pelo Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Para fazer frente ao objetivo proposto este trabalho se estrutura em torno de cinco capítulos.

Assim sendo, no primeiro capítulo será analisado um breve referencial histórico sobre a administração pública, bem como sua evolução conceitual. No segundo capítulo do presente trabalho, será analisado os tipos de controle da Administração e sua previsão legal. Em seguida, no terceiro capítulo, será debatido o controle consensual da administração, sua concepção e seus fundamentos normativos. Em seguida, no quarto e quinto capítulo serão abordados o exercício do controle consensual pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, traçando as considerações sobre os instrumentos consensuais disponíveis e os benefícios e desafios da sua implementação.

2 | METODOLOGIA

De caráter descritivo, o estudo se propõe a analisar a consensualidade como tendência de controle da Administração Pública. Para tanto, analisa de forma crítico-reflexiva a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão e do Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da Administração Pública contemporânea, que consistem em mecanismos de controle consensual, com a finalidade precípua de ajustar regras de gestão pública entre o órgão controlado e controlador.

O método utilizado para a coleta de dados foi a pesquisa bibliográfica, que se baseou na análise de conteúdo da legislação e da doutrina pertinentes ao tema, incluindo a Constituição Federal, leis infraconstitucionais, e resoluções relacionadas ao Termo de Ajustamento de Gestão e Termo de Ajustamento de Conduta.

A nova forma de atuação da Administração Pública, voltada para a busca do consenso, não deve estar submetida ao olhar do controle tradicional, orientado a verificar, de forma estrita, a ligação entre a atuação administrativa e o cumprimento da lei, e apresentar, como resposta, aprovação ou reprovação, resultando na aplicação do controle-sanção.

Lado outro, apesar de a utilização de instrumentos consensuais nos sistemas de controle apresentar-se como tendência no âmbito da Administração Pública contemporânea, ainda existem desafios para sua efetiva utilização.

Para dar conta do objetivo proposto, a pesquisa adota abordagem jurídico-dogmática, direcionando a investigação para compreender as relações jurídicas nos vários ramos do Direito com elementos internos ao ordenamento jurídico. Desse modo, foram desenvolvidas análises de acordo com as regras e princípios da Constituição Federal de 1988, paralelamente às normas infraconstitucionais no contexto do sistema de controle da Administração Pública.

3 I ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente cabe compreender o conceito de Administração pública, que de acordo com Tostes (2004, p. 94), assim pode ser definida:

Conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Neto (2002) elucida que, Administração Pública pode ser conceituada como um conjunto de atividades preponderantemente executórias, definidas pelo legislador como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses definidos como públicos.

Ainda, Souza Júnior (2003, p. 06) assim define:

O conjunto de órgãos e de atos destinados à salvaguarda dos interesses públicos, bem-estar social, garantia dos direitos individuais e preenchimento das finalidades do governo em relação ao Estado.

Nessa linha de entendimento, Meirelles (2004, p.101), assim conceitua a Administração Pública:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo, em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral, em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Trazendo a discussão para a contextualização dos modelos de administração pública no Brasil, em uma perspectiva histórica, a Administração Pública no Brasil, com a evolução do estado, formatou-se em três modelos clássicos de gestão, quais sejam: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Os referidos modelos de administração se sucedem temporalmente, não obstante a predominância de um deles não quer dizer a extinção de qualquer dos demais, permanecendo traços de um modelo no outro.

Sarturi (2013, p. 01) nos traz brevemente os conceitos:

Administração Pública burocrática, que surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal, busca romper com o modelo anterior, patrimonialista, pois separa os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do Poder Público para garantir a satisfação do interesse público. Tem como objetivo defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano.

No modelo de Administração burocrática são adotadas uma série de medidas cujo objetivo é a defesa da coisa pública, em contraposição ao período

patrimonialista antecedente, cuja característica principal é a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder.

Com a passagem para o modelo de Administração Pública gerencial, presente em um Estado não mais prioritariamente produtor de bens e serviços, mas regulador da economia e da sociedade, tanto no aspecto econômico como de outras questões sociais relevantes, como o meio ambiente, o enfoque muda, passando para o controle de resultados pretendidos, atenuando os rígidos controles procedimentais do período antecedente.

A partir do momento em que houve a transformação do modelo de Estado Social para o Estado Regulador, a administração passou a se ocupar de funções gerenciais, de gestão do patrimônio e das tarefas do Estado. Desloca-se o foco do princípio da legalidade, do controle de procedimentos, para enfatizar o controle de resultado a ser obtido pela administração, com o cumprimento de metas e emprego eficaz do dinheiro público, havendo redução de custos e buscando-se o emprego eficaz do dinheiro público e, por consequência, aumentando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Em síntese, a Administração Pública gerencial busca o atingimento de metas com a eficiência necessária.

O alicerce desse terceiro modelo de Administração Pública é o princípio da eficiência, o qual foi inserido no *caput* da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998.

No ano de 1967 ocorreram algumas alterações substanciais na gestão administrativa brasileira, como a edição do Decreto-Lei 200/1967, considerado o primeiro marco da Administração Pública Gerencial. Esta norma preconizava a superação da burocracia e estabelecia princípios que possibilitavam o planejamento, a gestão orçamentária, a descentralização e a coordenação das atividades administrativas e o controle de resultados. (CASTRO, 2007)

Na visão de Paula (2005), a origem da concepção ligada à Administração Pública Gerencial brasileira está no intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado da América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, que, por sua vez, está inserida no contexto da reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos.

Sano e Abrucio (2008) assinalam que:

esse modelo de Nova Gestão Pública espalhou-se pelo mundo com a promessa de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade

Nesse rumo, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso lança em novembro de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira.

Referido plano menciona em sua apresentação a necessidade da implantação de uma Administração gerencial, defendendo a busca por um controle de resultados, da busca de eficiência (qualidade/custos), e da busca de efetividade e eficácia das decisões, tecendo

ainda críticas ao modelo burocrático, que estaria baseado no controle de processos.

No passado constitui um grande avanço na implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vício estes que ainda persistem que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento ineficiente para magnitude e à complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a memória administrativa, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. É preciso, agora, dar um salto adiante no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial" baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 06)

Muito embora a pretensão do Plano Diretor tenha sido a racionalização do funcionamento da máquina governamental (e por tal razão evidencia-se no nome a reforma do aparelho estatal), trouxe consigo a ideia central da mudança cultural quanto à gestão pública, a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração pública gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Avançando nesse modelo, em 1998 foi introduzido na Constituição o modelo gerencial adotado pelo Estado Brasileiro, a partir da Emenda Constitucional nº 19, também conhecida como Reforma Administrativa.

Na exposição de motivos da precitada emenda consta como justificativa:

(...) O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998, dentre diversas alterações nos dispositivos constitucionais concernentes ao regime, princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal; inseriu o princípio da eficiência no bojo da Constituição Federal, alterando o artigo 37, fazendo-o constar expressamente em seu *caput*, considerando-o princípio geral da administração pública.

No conceito de Modesto (2014) a eficiência como princípio, pode ser definida como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes,

de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram outorgadas de alguma forma.

Não se pode olvidar que, a eficiência já outrora existia desde a promulgação da Constituição de 1988, com implícita a obrigação constitucional geral de assegurar a eficiência na gestão pública.

Modesto (2014, p.105-119) nessa linha de raciocínio pontua:

o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente.

O referido autor se posicionou contrário a introdução dessa alteração durante o processo de discussão da proposta de emenda constitucional no Congresso Nacional, sustentando entre outros argumentos que a proposta do relator na Câmara dos Deputados era desnecessária e redundante, consoante defende:

A literatura jurídica e administrativa mais recente, no entanto, tem sobrecarregado o princípio da eficiência de *expectativas* e *anâtemas*, atribuindo-lhe aptidões revolucionárias, muitas delas incompatíveis com os demais princípios indicados, como se a introdução desse signo na cabeça do art. 37 da Constituição Federal modificasse intensamente o núcleo do regime jurídico administrativo. Para alguns, entusiastas da "novidade" do princípio, este marca um novo momento da administração pública, caracterizado pela ruptura com o modelo de "organização auto-referida", pois permitiria que a administração pública cuidasse menos dos meios e processos e mais dos resultados externos do seu labor. Para outros, a consagração do princípio da eficiência significa uma vitória da ideologia neoliberal, traduzindo um perigoso retrocesso na ordem constitucional inaugurada em 1988, capaz de provocar um grave abalo de suas estruturas e contribuir para o rompimento do Estado de Direito. Exageros à parte, com pleno respeito aos que pensam em contrário, entendo que essas duas leituras da lei maior esquecem o essencial. Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei. (Modesto, 2014, p. 105-119)

Com a devida vênia, não obstante ser uma obrigação implícita, a alteração constitucional, todavia, positivou no texto constitucional de forma a tornar consequência lógica do sistema normativo manifestado em um dispositivo tão importante como é o art. 37, *caput*, como, de resto, também o fez o legislador constituinte originário em outros

dispositivos da Constituição Federal.

Tal inserção, possibilitou atrair seu enfoque, não em contraponto aos demais princípios, mas explicitando sua convergência, suplantando o ideal antes modulado de que, alcançado a juridicidade dos atos da Administração, restaria cumprida sua finalidade.

Di Pietro (2020, p. 110) citando Meirelles reforça a ideia dessa nova concepção:

O que se impõem a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público satisfatório atendimento das necessidades da comunidade de seus membros.

De certo que, contemporaneamente, a eficiência administrativa está intrinsecamente ligada à efetivação do interesse público, este tido como móvel que deve pautar toda a atuação da Administração Pública, vem a ser a busca incessante de satisfação de certas necessidades fundamentais para um desenvolvimento humano mínimo (VILLELA, 2005).

É nessa toada que, ultrapassada a busca pela legalidade formal, e, ainda que tratada à escassez essa elaboração principiológica, é necessário buscar formas de tornar precitado princípio operacionalizável, despontando o consensualismo como novo modelo de controle administrativo uma alternativa para tanto.

4 I CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 O controle e sua evolução

O controle na Administração não é matéria nova, tendo sido mencionado por Fayol, em Teoria da Administração Científica, como uma das cinco funções primordiais da Administração. (SARDI, 2007).

Segundo Souza (2004), a palavra controle é de origem francesa, e significa fiscalizar, verificar, examinar e supervisionar.

Para Guerra (2005), o termo controle origina-se do francês *contrerole* e do latim medieval *contrarotulus*, significando contralista, ou seja, exemplar do catálogo dos contribuintes a partir do qual era realizada a conferência da operação realizada pelo cobrador de tributos, caracterizando-se como um segundo registro que objetivava a verificação do primeiro.

Diniz (2015, p. 89) quanto a existência do controle, assevera que:

o controle constitui etapa ou fase do procedimento ou processo de administrar qualquer recurso para o atingimento de uma meta. O controle da administração pública, como não poderia ser diferente, também existe desde os primórdios, mas se desenvolve e se fortifica, *pari passu*, com o Estado, máxime no Estado de Direito.

Castro (2007) quanto ao controle estatal pontua que, o controle antes tinha uma abordagem diferente, com foco apenas quantitativamente em relação ao patrimônio, visto que não havia interesse da monarquia controlar sua própria atuação.

Como se depreende dos conceitos colacionados, dentre as atividades inerentes à administração, e que comportam gama bastante ampla de tarefas, atos, procedimentos e rotinas para que sejam levadas a termo com sucesso, o controle constitui-se um dos processos ou funções conseqüentes da atividade administrativa (DINIZ, 2015).

No Brasil, não obstante sua menção nas Constituições anteriores, a modernização do sistema de controle veio juntamente com o primeiro marco da administração gerencial, especificadamente pelo Decreto-Lei 200/67, e com a Reforma Administrativa, que introduziu o controle de forma ágil, preocupando-se não só com o aspecto formal como anteriormente, mas como acompanhamento da gestão e da administração.

Posteriormente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle teve maior enfoque, ganhando vital importância, trazendo a necessidade de um controle eficaz e eficiente, muito antes inclusive da inserção do já citado princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Nesse quesito, a Constituição Federal brasileira traz um complexo de mecanismos de controle que, ao final, formam o sistema de controle da Administração Pública que teceremos as considerações seguintes.

4.2 O sistema de controle da Administração Pública

Com o advento do Estado Democrático, que superou a administração patrimonialista, tornou-se claro que os bens e receitas do Estado não seriam mais vistos como pertencentes ao soberano, mas como pertencente a toda coletividade para atendimento das necessidades desta.

Assim sendo, o controle assumiu um papel importante na administração, impondo limites à atuação do governo e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.

No âmbito da Administração Pública, nas palavras de Souza (2004), o controle pode ser conceituado como:

Poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

Carvalho Filho (2007, p.85), por sua vez, conceitua o controle da administração como “o conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”

Diniz (2015, p. 95), no mesmo sentido elucida:

Pode-se conceituar controle da administração pública como as ações destinadas a verificar, examinar, sindicatar e supervisionar – de forma preventiva, concomitante ou posterior –, quanto aos aspectos de juridicidade e legitimidade, as atividades materiais, atos e decisões administrativas, mediante técnicas e métodos próprios e planejados de fiscalização, com a finalidade de vigilância, orientação e correção.

O controle apresenta como finalidade a garantia de que a Administração atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos pelo texto constitucional, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. Nesse ponto destaca Di Pietro (2016, p.204):

(...) em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

Carvalho Filho (2007, p.808) afirma que:

Os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema de controle baseado na separação dos poderes, pelo sistema de controle de cada poder, pelo controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas e pelo controle social, através de mecanismos de atuação da sociedade.

Relativamente aos tipos e formas de controle da Administração Pública, Meirelles (2004) afirma que são os seguintes: da própria administração sobre seus atos e agentes (controle administrativo ou executivo); do Poder Legislativo sobre determinados atos e agentes do Executivo (controle legislativo ou parlamentar); e a correção dos atos ilegais de qualquer dos Poderes pelo Judiciário, quando lesivos de direito individual ou do patrimônio público (controle judiciário ou judicial).

Dessas diversas formas de controle das quais a administração se sujeita, ou que ela exerce sobre si mesma, se classificam da seguinte forma:

I. Quanto à sua localização:

i) controle interno

ii) controle externo

II. Quanto ao órgão que exerce:

i) Administrativo: quando emana da própria administração, por iniciativa ou provocação externa;

ii) Legislativo: é aquele exercido pelo Poder Legislativo, através de seus órgãos;

iii) Judicial: quando exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, a quem cabe principalmente a análise da legalidade dos atos administrativos.

III. Quanto ao momento em que se efetiva o controle:

- i) prévio (antes do surgimento do ato);
- ii) concomitante (em todas as etapas do ato);
- iii) posterior ou subsequente (realizado após a emanção do ato).

IV. Quanto à extensão do controle ele pode ser:

- i) legalidade (objetiva a verificação do ato em conformidade com a Lei);
- ii) mérito (verifica-se a harmonia entre os objetivos pretendidos e o resultado do ato);
- iii) doutrinariamente há ainda outras classificações de controle, como em relação à subordinação, por exemplo, mas a doutrina majoritária adota a classificação retratada.

Nas palavras de Carvalho Filho (2007), o controle tem a natureza de um princípio fundamental da Administração Pública, não podendo ser dispensado ou recusado por nenhum órgão administrativo, devendo ser exercido em todos os níveis de poder.

O controle, muito além da previsão constitucional, se revela de vital importância para que o estado cumpra seus desígnios, propiciando que o administrador público não se distancie dos objetivos e interesses públicos. Constitui um grande auxiliador na verificação das metas e resultados, contribuindo para eficiência e eficácia da Administração, traduzidas na capacidade de gerar benefícios, ampliando e aperfeiçoando os serviços públicos ofertados à sociedade.

Destacando a importância do controle na Administração, necessário trazer novamente as lições de Diniz (2015, p.223) que nos aponta que:

O controle constitui, portanto, condição *sine qua non*, ou seja, torna-se indispensável, não só para aferir o cumprimento dos princípios a que a Administração está adstrita para alocação dos recursos públicos, que são obtidos, na quase totalidade, pela tributação, como também, e, sobretudo, esse é o grande desafio do controle da administração pública na atual quadra, para verificar a efetivação dos direitos fundamentais, mediante a oportuna prestação de serviços públicos de qualidade, com observância, entre outros, dos princípios da legitimidade, economicidade, eficiência.

Passaremos a tecer as considerações quanto as formas de controle da Administração.

4.2.1 Controle Interno

O controle interno pode ser conceituado como aquele exercido por um Poder sobre ele mesmo, no qual o agente controlador integra o mesmo Poder do controlado.

Desse modo, pode-se dizer que o controle levado a cabo pela Administração é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública em sentido amplo exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria

ou mediante provocação. Trata-se de controle interno e decorre do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes (DI PIETRO, 2007).

O Supremo Tribunal Federal editou duas súmulas a respeito do controle interno:

Sumula 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos"

Sumula 473: "A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

O conceito de Controle Interno para Rocha (2001, p.84) é o seguinte:

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

Odete Meduar, citada por Pires e Nogueira (2004, p. 01) assim define:

O controle interno visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da "boa administração", a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público, a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas.

Nas palavras de Souza (2004), a Administração exerce o controle interno sobre seus atos com o fim de ajustá-los dentro dos princípios e normas pertinentes, e dispõe dos seguintes instrumentos:

- Homologação, aprovação, revogação e invalidação;
- Fiscalização hierárquica;
- Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial interna.

A implantação de um Sistema de Controle Interno, não obstante sua essencialidade, é uma exigência constitucional. Nossa Carta Magna traz expressamente em seus artigos 31, 70 a 75, onde se enfatiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios. Assim o que dispõe o art.70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ao tratar da fiscalização financeira e orçamentária prevista nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, Meirelles (2004, p.677), disserta:

O controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

O controle interno, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal, tem como principais funções:

I avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Além da exigência Constitucional, a expressão controle interno já existia no direito positivo brasileiro, na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que em seu artigo 75 destaca as competências do Sistema de Controle Interno.

Por sua vez, a Lei nº 101/2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe sobre as funções do Controle Interno, assim como a Lei 8.666/1993 que também prevê competências do controle interno.

O controle interno na Administração Pública é parte integrante do Sistema de Controle Interno, conforme defende Castro, sendo que este comporta além dos órgãos de Controle Interno, uma estrutura para orientação do agente e para um complexo controle da organização. (CASTRO, 2007).

O Sistema de Controle Interno é de vital importância para a Administração Pública, a fim de que possa sanar suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência.

O controle interno também pode ser exercido mediante provocação. Os instrumentos mais utilizados, para este exercício assim podem ser compreendidos: direito de petição, reclamação, recursos administrativos, representação, pedido de reconsideração, recurso hierárquico, pedido de revisão e processo administrativo.

Nesse sentido:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele a medida pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus endereços individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. a Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. (DI PIETRO, 2020, p. 931)

O direito de petição está previsto na Constituição Federal, entre os direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º, inciso XXXIV, onde é assegurado o direito de petição em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder, desde que haja a possibilidade jurídica do administrado de provocar a administração para que esta exerça seu dever. (SOUZA, 2004)

Os recursos administrativos são cabíveis contra as decisões internas da Administração, visando o reexame necessário de um ato administrativo. É importante destacar que a interposição de recursos administrativos não impede o acesso às vias judiciais. (SOUZA, 2004).

A representação é a denúncia de irregularidade, ilegalidade ou condutas abusivas feitas perante a própria administração. Está prevista no artigo 74, § 2º da Constituição Federal, que estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. (SOUZA, 2004, p. 571).

A reclamação administrativa, no conceito de Di Pietro, citada por Souza (2004, p. 572), tem o seguinte conceito:

A reclamação administrativa é o ato pelo qual o administrado, seja particular ou servidor público, deduz uma pretensão perante a Administração Pública, visando obter o reconhecimento de um direito ou a correção de um erro que lhe cause lesão ou ameaça de lesão.

O pedido de reconsideração, nas palavras de Souza, é aquele dirigido à mesma autoridade que expediu determinado ato, requerendo a sua invalidação ou modificação. (SOUZA, 2004, p. 572).

Já o recurso hierárquico é um pedido de reexame de um ato administrativo, e é dirigido para autoridade superior daquela que expediu o ato. O pedido de revisão é também pedido de reexame, no entanto é destinado à uma decisão proferida em processo Administrativo. (SOUZA, 2004, p. 572-573).

4.2.2 Controle Externo

O controle externo da Administração pública, em suma, é aquele exercido pelo Poder Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pela sociedade através do Controle Social (CASTRO, 2007, p. 118).

Na definição de Guerra (2005, p.108):

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro.

Romeu Felipe Bacellar Filho citado por Castro (2007, p. 118) destaca que:

Desde o advento do Estado Social e Democrático de Direito, constatou-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle.

O controle externo é de vital importância, visto que constitui um mecanismo de controle totalmente desvinculado da estrutura administrativa e imparcial em relação à atividade que será objeto de controle.

Acerca do tema, Ferraz (1999, p. 81) complementa:

Controle externo é exercido por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado, como, por exemplo, o controle que o Poder Judiciário pode vir a realizar sobre os atos do Poder Público, o controle direto ou indireto a cargo do Congresso Nacional e o realizado pelo Tribunal de Contas.

Adiante vamos trazer breves noções sobre o exercício de cada um dos controles.

4.2.3 Controle pelo Tribunal de Contas

Sobre a origem das Cortes de Contas no Brasil, Neto (2002, p.109) esclarece:

No Brasil, embora tivesse havido tentativas de criação de um Tribunal de Contas do Império, somente com o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, foi introduzido no sistema-político-administrativo do País, permanecendo, desde então, em todas as Constituições republicanas, essas Cortes de Contas, que, com a Carta de 1988, foram reforçadas e ampliadas em suas competências (art. 71), reguladas com maior detalhe (art. 72 e 73) e com importantes alterações na forma de provimento de seus membros (art. 73, §2º), basicamente, entretanto, com a constituição, natureza jurídica e características técnicas tradicionais, devendo destacar-se como novidade a atribuição de eficácia de título executivo às decisões de que resulte imputação de débito ou multa (art. 71, §3º)

Os Tribunais de Contas são órgãos especializados, com competências constitucionais exclusivas, que exercem o Controle Externo.

Nos dizeres de Souza (2004, p.560), temos a seguinte definição de Tribunal de Contas:

Órgãos auxiliares do Poder Legislativo (assim definidos constitucionalmente), de atividade autônoma e execução independente, cuja atividade preponderante consiste no exame da realização de auditorias operacionais e acompanhamento de execuções financeiras e orçamentárias do estado e fiscalizadora junto a todos que manipulam bens e valores públicos, de quaisquer das esferas da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas atuam de forma independente, exercendo o controle externo, e o produto dessa ação destina-se a auxiliar o Poder Legislativo em sua incumbência constitucional. (GUERRA, 2002).

Os Tribunais de Contas atuam no aspecto técnico do controle, abrangendo aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. (GUERRA, 2002)

As competências dos Tribunais de Contas estão arroladas no artigo 71 da Constituição Federal, quais sejam:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou

irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

De acordo com Guerra (2002), cumpre salientar que, o auxílio prestado pelos Tribunais de Contas não o torna órgão auxiliar hierarquicamente. Significa que, o exercício do controle a cargo do Poder Legislativo nas competências previstas no artigo 71 da Constituição Federal, depende da atuação dos Tribunais de Contas, não podendo ser exercido sem a participação destes.

Dessa forma, no exercício do controle externo da Administração Pública, ao Tribunal de Contas cabe a fiscalização da gestão financeira e orçamentária, observando-se: a) a legalidade – os Tribunais de Contas possuem o poder-dever de vinculação dos atos em consonância com o ordenamento jurídico positivo, ou seja, não violação das leis; b) a economicidade – os recursos públicos devem ser utilizados de forma eficiente e satisfatória, sem qualquer dispêndio que possa comprometer a finalidade administrativa; c) a legitimidade – os Tribunais de Contas devem atuar vinculados aos interesses da sociedade.

Os Tribunais de Contas são órgãos de suma importância na organização estatal, visto que asseguram que o Estado se mantenha atrelado às suas funções precípua, não se desviando da órbita da legalidade.

4.2.4 Controle legislativo

Cediço que, todos os poderes dispõem de mecanismos de controles recíprocos, no intuito de impedir a transposição das competências próprias atribuídas a cada Poder. Nessa seara, é confiada ao Poder Legislativo a função tipicamente fiscalizatória, em razão da representatividade característica deste Poder, que tem sua composição formada por representantes dos mais diversos segmentos da sociedade.

Muito embora tenha essa delegação, consoante mandamentos constitucionais, o poder legislativo deve atuar de forma harmônica com os demais poderes, em obediência ao princípio da separação dos poderes.

As casas legislativas realizam basicamente dois importantes controles: o controle político, que é objeto de estudo do Direito Constitucional, e o controle financeiro que, apesar de sua força política, representa também controle da atividade administrativa.

Na legislação constitucional e infraconstitucional, há previsão de diversos dispositivos específicos, hábeis a viabilizar o controle legislativo sobre os atos da administração

pública, dentre eles podemos citar as Comissões Parlamentares de Inquérito, Convocação de Autoridades, pedidos escritos de informação, fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sustação dos atos normativos do executivo.

4.2.5 Controle judicial

Em linhas gerais, o controle judicial da administração pública é função do Poder Judiciário sobre os atos administrativos exercidos pelos poderes executivo, legislativo e próprio Judiciário, quando este realizar a função administrativa.

Este controle tem matriz constitucional, em seu art. 5º, XXXV, que diz: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”. Isto porque, no Brasil, vigora o sistema de jurisdição única, cabendo exclusivamente ao Judiciário decidir toda e qualquer demanda sobre aplicação do Direito ao caso concreto

Referido esse tipo de controle poderá recair sobre qualquer ato da administração pública, sendo vedado apreciar o mérito administrativo, restringe-se, portanto, ao controle de legalidade e da legitimidade do ato impugnado.

O controle judicial que tem a finalidade de garantir a atuação administrativa idônea e adstrita. Os meios para efetivação do controle judicial são: Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, *Habeas Data*, Ação Direta de Inconstitucionalidade, *Habeas Corpus*.

4.2.6 Controle social

O Controle Social, nas palavras de Castro (2007, p. 136), assim pode ser definido:

É um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática.

Nesta forma de controle, destacada no art. 74, §2º da Constituição Federal, é atribuído a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma de lei, competência para denunciar ilegalidades ou irregularidades na Administração Pública e denunciar perante os Tribunais de Contas. Este controle é advindo da própria evolução do Estado e do conceito de Democracia.

Conforme ensinamentos de Taveira Neto (2006), é a coletividade a maior legitimada para acompanhar a gestão dos bens e recursos que são seus, considerando que, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”

Referido autor ainda destaca que, a Constituição Imperial de 1824 já trazia em seu art. 157 a hipótese de se exercer o controle social por meio da ação popular. Consoante se extrai do dispositivo: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra *elles* ação popular, que poderá ser intentada dentro de *anno*, e dia pelo próprio queixoso, ou por

qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei”

E ainda destaca:

A Constituição de 1988, chamada “Constituição Cidadã”, trouxe um considerável plexo de instrumentos que permite à sociedade o exercício do controle quanto a gestão pública. Dentre estes instrumentos merecem registro a ação popular prevista no art. 5º, inciso LXXIII, a possibilidade das comissões do Congresso Nacional realizarem audiências públicas com entidades da sociedade civil, conforme prevê o art. 58, §2º, inciso II, a participação popular na formulação de políticas de assistência social prevista no art. 204, II, dentre outros dispositivos que guardam relação com o controle pela coletividade. (TAVEIRA NETO, 2006, p.233)

Por fim, feitas tais premissas introdutórias teceremos as considerações acerca do controle consensual da Administração Pública.

5 I CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1 Concepção teórica e fundamentos normativos da Administração Pública consensual

A dogmática inicial do Direito Administrativo rechaçava o implemento de qualquer atividade consensual pela Administração Pública, existindo uma exigência rígida de atendimento à legalidade, mediada pela diretriz do interesse público, caracterizado pelas noções tradicionais de supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Quanto a esse modelo, Ferraz (2010, p.43 - 50) nos afirma:

(...)tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo: administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (escola da administração científica) e o direito restaria respeitado à medida que o administrador cumprisse a risca os artigos de lei (abstrata e genérica) e dispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita)

Nesta esteira, a negativa de instituir um modelo mais fluido e consensual se pautava na legalidade estrita e em alguns princípios constitucionais e administrativos, como já precitados, da indisponibilidade do interesse público.

Pazzagliani Filho (2002) afirma que o fundamento para proibir acordo quanto às sanções, como, por exemplo, a multa, é a indisponibilidade do direito tutelado.

Não nos parece o mais razoável. O Direito Público, em novas bases, reclama estratégias conciliatórias que não significam dispor indevidamente do interesse público, porém, ao contrário, realizá-lo de modo mais efetivo e justo (FREITAS, 2004)

Nessa toada, Palma (2010, p. 46) afirma que:

(...) o princípio da indisponibilidade do interesse público seria o desdobramento do primado do interesse público mais caro aos administrativistas que perfilham a exposta linha de entendimento. Princípio de difícil intelecção e, principalmente, de rasa tradução prática, seu conteúdo jurídico não se apresenta uniforme na doutrina administrativista brasileira. Apesar da fluidez, corriqueiramente o princípio apresentado como óbice a celebração de acordos administrativos pela administração pública.

Neves e Ferreira Filho (2018 p. 63-84) leciona:

As vantagens de uma administração pública fundada na consensualidade não podem ser ignoradas por uma limitação argumentativa pautada num interesse público maniqueísta, sem considerar as minúcias, dados e informações instrumentais que favorecem esse tipo de atuação, com enfoque nas exigências atuais de legitimidade da atuação administrativa.

Nessa mesma vertente posiciona-se Justen Filho (2005), quando aduz que qualquer invocação genérica ao interesse público, sem a respectiva realização dos direitos fundamentais, deve ser repudiada por ser incompatível com o ordenamento jurídico e com o Estado de Direito Democrático.

Freitas (2004, p. p. 206-207) ainda afirma categoricamente: “não há a mais remota disponibilidade do interesse público na conciliação em si. Ao contrário, este pode ser o melhor caminho para assegurar, numa atuação mais consistente, a própria indisponibilidade”

Todavia, em conjunto com as transformações da Administração, em especial com a introdução do princípio da eficiência, o interesse público ganha novos contornos. Passou-se a experimentar Estado consensual ou Administração Pública consensual.

Ferraz (2010) aponta que, é involidável que essa transformação haveria de se refletir no seio da Administração Pública, seja pela necessidade de incrementar sua eficiência (em sentido amplo), seja pelo engodo prático produzido pela pressuposição de que apenas o princípio da legalidade deve servir de balizamento da atividade de administração pública.

Baptista (2003), tratando das transformações do Direito Administrativo, aponta que a consensualidade representa uma mudança de paradigma decorrente do abandono da distinção absoluta, rígida e dual entre interesse público e interesse privado, passando a admitir uma parceria entre Estado e administrados.

Pietro (2020, p. 40), também dissertando sobre as transformações do direito administrativo brasileiro, aponta que, inspirado no direito europeu e após as inovações introduzidas pela Constituição de 1988 e suas emendas, que levaram a reforma do Estado, foram inseridas novidades no âmbito do direito administrativo, dentre as quais destaca a consensualidade:

No direito brasileiro a mesma tendência se verifica já há algum tempo e vem se acentuando nos últimos anos, pelo aparecimento de novas fórmulas contratuais. Embora continue a existir os chamados contratos administrativos, disciplinados veículo de forma muito rígida, pela Lei nº 8.666/93, de 21-06-1993, Pode-se mencionar, no sentido dessa tendência vídeo o surgimento de novas modalidades de gestão de serviços públicos (vários tipos de

concessões e de parcerias com o setor privado), a privatização de empresas estatais prestadoras de serviços públicos (com a subsequente outorga de concessão à iniciativa privada), a quebra do monopólio de exploração de petróleo (também com a subsequente outorga de concessão), o incremento da terceirização (inclusive para fornecimento de mão de obra, em substituição ao regime estatutário dos servidores públicos), os termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público e por outros órgãos e entidades públicas, as novas formas de participação do cidadão, por meio de audiências públicas.

Batista Júnior (2008, p.135) igualmente defende a tese apontando que:

o princípio democrático, em seus reflexos diretos na Administração Pública, reclama alterações no modo pelo qual as decisões administrativas devam ser tomadas e executadas, exigindo, tendencialmente, o afastamento de decisões administrativas unilaterais, propiciando a abertura das portas da Administração Pública para a busca de soluções consensuais.

Na contemporaneidade, a Administração Pública Consensual tem se revelado uma nova faceta da Administração Pública. Antes então caracterizada pelo modo de atuar pautado na rigidez e unilateralidade, agora a concepção da Administração é dotada de um viés participativo e democrático.

Diversos ramos de atuação na esfera público-administrativa mostraram-se bastante receptivos à ideia de consensualidade, tais como a participação popular em debates prévios à edição de normas legais ou regulamentares, as desapropriações amigáveis ou mesmo a disciplina referente aos contratos administrativos.

Segundo Moreira Neto (2011, p.85-86), o Estado consensual fundamenta-se numa filosofia que considera:

um perfil estatal em um mundo globalizado, [que] alude à figura do Estado consensual, que é pautado pela procura constantemente da solução negociada de seus conflitos, pois o diálogo entre sociedade e administração pública viabiliza com mais chances o cumprimento espontâneo das decisões consensuais, na medida em que há a concordância das partes envolvidas, reforçando, inclusive, a sua legitimidade.

Medauar (2003, p.474) aponta a relevância do consensualismo no âmbito da Administração contemporânea, consoante destacamos:

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Verifica-se, portanto, uma tendência ao rompimento dos dogmas da atuação administrativa pautar-se somente nos mecanismos imperativos e burocráticos, com foco na real concretização do interesse público, eficiente e eficaz.

Neste contexto, a consensualidade vem ganhando espaço na esfera do Direito Administrativo, consistindo uma viável alternativa para a prevenção e/ou encerramento de conflitos, bem como para evitar eventuais controvérsias geradas da aplicação de medidas unilaterais e imperativas, buscando, sempre que possível, a solução mais adequada com base no consenso.

A doutrina defende a existência de um princípio da consensualidade, de modo a impor à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para as questões jurídicas e conflitos que vivencia pela via do consenso.

Tal princípio tem fundamento na Constituição Federal de 1988, uma vez que o seu preâmbulo assegura estar o Estado Brasileiro comprometido na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias, como também o inciso VII do seu art. 4º impõe ao Estado Brasileiro, nas relações internacionais, como princípio, a solução pacífica dos conflitos.

Tal posicionamento é externado por Batista Júnior (2007, p. 468),

(...) portanto, é antijurídica a decisão administrativa que não atenda ao poder/dever de prossecução otimizada do bem comum. Se existe a possibilidade de celebração de contratos alternativos que propiciem soluções mais ajustadas ao desiderato de atendimento otimizado do bem comum, em especial quando o Direito estabelece cláusulas setoriais autorizativas, firma-se o dever/poder de transacionar, sempre que esta se constitua na melhor alternativa para o atendimento do bem comum.

Poder-se-ia argumentar que, dada a ausência de texto expresso nesse sentido, uma atuação prioritária consensual apresentar-se-ia como medida discricionária, a ser adotada de acordo com a política pública do ente administrativo interessado.

Todavia, nosso ordenamento jurídico vem expressamente consolidando a consensualidade, notadamente com as recentes alterações legislativas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei de Improbidade Administrativa e com base numa interpretação do ordenamento jurídico brasileiro, podemos concluir pelo dever de atuação consensual.

Sem prejuízos de pontuais passagens sobre a administração consensual na legislação brasileira, como por exemplo do Decreto-Lei 3.365/41 que dispõe sobre desapropriações e autoriza o acordo administrativo, faz necessário trazer as alterações mais significativas ao tema.

A lei 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, passou, após a edição do Código de Defesa do Consumidor em 1990, a contar com um permissivo genérico à celebração de compromissos de ajustamento de conduta:

Art. 5º

(...)

§6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990)

Tratou-se de importante inovação normativa, viabilizando a celebração de acordos sem se restringir a esfera judicial.

A consensualidade, nos diplomas normativos já vem sendo tratada como prioritária na resolução de conflitos. O próprio Código de Processo Civil, ao estabelecer as normas fundamentais do Processo Civil (Capítulo I), dispõe imperativamente, em seu art. 3º, §2º, que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” Complementando-o, o §3º do mesmo artigo prescreve que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”

Sem embargos de entendimentos contrários, podemos cogitar que, o Código de Processo Civil criou uma “cláusula geral e aberta”, para além de “incentivadora” da consensualização perante a Administração Pública de qualquer ordem, inclusive a partir de potencial ou provado cometimento de infrações administrativas.

De maneira mais contundente, temos as recentes alterações promovidas no Decreto-Lei nº 4.657/42, também conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. No ano de 2018, a Lei nº 13.655 incorporou à LINDB regras hermenêuticas para as esferas administrativa, controladora e judicial, estabelecendo, desta forma, padrões à interpretação e compreensão das demais normas do ordenamento jurídico. Tais modificações destinam-se a reduzir certas práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal.

As inovações na Lei de Introdução consagraram o modelo de consensualização da Administração Pública, a exemplo do que dispõem os artigos 26 e 27:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.”

O art. 28, por sua vez, que prevê que: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Tal viés está intrinsicamente ligado à repressão somente naqueles casos em que verificada a violação intencional e fraudulenta da lei, baseando-se na compreensão de que os administradores lidam diariamente com a complexa e intrincada máquina administrativa, devendo ser flexível para compreender os motivos que ensejaram sua atuação.

O grande mérito do compromisso previsto no art. 26 da LINDB é superar a dúvida jurídica sobre o permissivo genérico para a Administração Pública celebrar acordos. O tom genérico impresso pelo dispositivo possibilita não só que qualquer ente da Administração Pública possa realizar acordos, mas também sobre (em princípio) qualquer objeto e a qualquer momento. Assim, a administração está autorizada a firmar acordos tanto em processos administrativos, como em processos judiciais, e tanto com cunho preparatório para a edição de algum ato administrativo posterior, como também para diretamente substituir determinado ato administrativo unilateral, que poderia ser editado pela Administração. Qualquer prerrogativa pública, então, pode ser objeto de pactuação, como a prerrogativa sancionatória, fiscalizatória, adjudicatória etc., não havendo objeto interdito no compromisso.

Ainda mais recentemente, quebrando todos os paradigmas sobre a impossibilidade vedação de transação nas ações de improbidade, a Lei 13.964/2019, que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal, revogou o art. 17 da Lei 8.429/92, dispondo que: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.”

É notória a conclusão de que, embora recente e merecedor de maiores regulamentações, o ordenamento jurídico brasileiro contempla uma obrigatoriedade de preferência pela busca de uma solução consensual de conflitos.

5.2 Consensualidade sob a ótica do controle

Como visto, a Administração foi sofrendo constantes transformações, notadamente com a promulgação da Constituição de 1988 e ainda com a posterior promulgação da

Emenda Constitucional nº 19/1998, que implicaram logicamente na maneira de agir dos administradores e dos órgãos.

Essas mutações têm a motivação principal de primar pela evolução do Estado, na medida em que, para atender aos anseios da sociedade, é necessário romper e ultrapassar os dogmas, como por exemplo da manutenção da tradicional Administração puramente formal e legalista.

Uma nova concepção não significa ruptura total, mas a busca pela interação das normas e valores, buscando, em último grau, o atendimento da finalidade do interesse público.

Nesse contexto, desponta a atividade do controle, ponto central do presente trabalho. O protagonismo do controle se dá a partir da perspectiva que o controle deixa de estar adstrito tão somente para aferição da conformação ato praticado/normas legais/ eficiência na alocação dos recursos – aplicação de sanção, tomando um viés construtivo, preventivo e participativo.

Esse viés permite ultrapassar a ideia de imperatividade e coerção, cumprindo o mister de maneira a não somente penalizar aquele que violou princípios ou regras, mas de interagir de forma que a solução do conflito possa não somente repercutir na seara pessoal (e negativa) do administrador, mas impactar positivamente a forma de agir e planejar as políticas públicas, concretizando *per si*, a tão almejada eficiência da Administração Pública.

Corroborando com a tese, Barroso Filho (2014) nos elucida que, a nova forma de atuação da Administração Pública, voltada para a busca do consenso, não deve estar submetida ao olhar do controle tradicional, orientado a verificar, de forma estrita, a ligação entre a atuação administrativa e o cumprimento da lei, e apresentar, como resposta, aprovação ou reprovação, resultando na aplicação do controle-sanção.

Ferraz (2011) especificamente sobre a temática do controle consensual da Administração Pública, aduz que a ideia fundamental subjacente é a alteração da lógica dos mecanismos de controle, que deixam de ser vistos numa vertente estritamente sancionatória – visão típica do Direito concebido como ordem de coerção –, para se afirmar como meio de pacificação negociada das controvérsias na ordem interna, na conformidade do que preceitua o Preâmbulo da Constituição da República de 1988.

Ferraz (2007, p. 01) ainda pondera:

Com efeito a concepção da atividade de controle exclusivamente como controle sanção pertence ao tempo em que tanto a atividade da administração pública quanto ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo: administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica) , e o direito Restaria respeitado a medida que o administrador cumprisse à risca os artigos de lei (abstrata e genérica) predispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita)

Bem de ver que tanto em nível da ciência da administração quanto em nível do direito administrativo, o que se verificou fundamentalmente a partir de

meados do século XX, foi à superação desses paradigmas. as novas escolas e os novos métodos de administração (v.g., ções humanas, administração sistêmica, administração por objetivos), aliados à nova perspectiva do direito, a do direito por princípios - deixaram ver que nem tudo no âmbito da atividade administrativa e no âmbito jusnormativo poderia ser reconduzível , respectivamente, aos procedimentos estritos e ao emaranhado de regras ditadas pelo legislador.

O reflexo dessa virada conceitual, para o âmbito do controle da administração pública, ditaria — por assim dizer — a necessidade de aproximação, cada vez mais premente, entre fatos (condições de atuação) e normas **prima facie** (no âmbito do Direito) e entre procedimentos e demandas sociais (no âmbito da administração pública), o que impulsionou a proposta de substituição parcial dos mecanismos de controle sancionatório por mecanismos de controle consensual, com viés essencialmente resolutivo e pragmático.

Araújo e Alves (2012) afirma que o controle, fundamentado no positivismo jurídico, em que a eficiência é medida pela capacidade de cumprir as normas, passa a ser visto então como um meio de pacificação negociada das controvérsias.

Em sinergia com essa proposta, desponta importantes instrumentos disponíveis para evolução do controle estatal, de forma a privilegiar uma otimização na sua atuação, desvincilhando-se das amarras da estrita legalidade em sentido formal — mas sem desconsiderá-la, por certo — para realizar com proficiência seus misteres constitucionais (CABRAL, 2018).

6 I EXERCÍCIO DE CONTROLE CONSENSUAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Ministério Público num contexto democrático social atual, é essencial para efetivação e na proteção de direitos, caracterizando uma instituição defensora da sociedade em todos os aspectos, com a função primordial de promoção dos valores eleitos como prioritários pelo ordenamento constitucional.

Ferreira (1973, p.34) conceitua o Ministério Público como:

Magistratura especial ou órgão constitucional representante da sociedade na administração da justiça, incumbido, sobretudo, de exercer a ação penal, de defender os interesses de pessoas e instituições às quais a lei concede assistência e tutela especiais (menores, incapazes, acidentados do trabalho, testamentos, fundações, etc...) e de fiscalizar a execução da lei.

Apesar de já existir uma estrutura institucional anterior, a instituição como é concebida hoje, ganhou sua formatação com o advento da Constituição de 1988.

Segundo SOUZA (2004, p.103) afirma que;

os pesquisadores e historiadores do Direito, quase que unanimemente, não indicam a existência de qualquer paradigma passado desta instituição que tivesse as características e premissas que ela detém na atualidade, mormente em jurisdição brasileira. Ao percorrermos a escala dos tempos, perceberemos que o Ministério Público mudou sobremaneira o seu papel social, tomando-se difícil o estabelecimento de sua origem, de forma cirurgicamente precisa.

A Constituição Federal de 1988 estruturou o Ministério Público, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre suas funções está a de zelar para que os poderes públicos e os serviços de relevância pública respeitem e cumpram os direitos que a própria Constituição assegura às pessoas, promovendo, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais que se fizerem necessárias, vejamos:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Por óbvio, a Constituição não esgota todas as possibilidades de atuação do Ministério Público, o que nos remete à sua Lei Orgânica, Lei nº 8.625/1993, à Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar nº 75/1993 e às Leis Orgânicas Estaduais.

Dotado de autonomia e a independência funcional atua na defesa imparcial da ordem jurídica, da democracia e dos interesses da sociedade e enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração Pública e tem como atribuição zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade.

Nesse sentido, Mazzilli (1989, p. 05-06) nos ensina:

hodiernamente, o campo de atuação do Ministério Público, é assaz diversificado. Com poderes para investigar, seja na esfera cível para apurar

danos ao patrimônio público, ao meio ambiente ou atos de improbidade administrativa; seja na esfera criminal, requisitando inquérito ou investigando diretamente infrações penais para promover em juízo a responsabilização de seus autores; seja no controle externo dos atos policiais; seja na fiscalização das fundações ou de instituições filantrópicas e educacionais; seja agindo na proteção da família, do idoso, da criança e do adolescente, do deficiente físico, do indígena, do consumidor, enfim, da cidadania, está o Ministério Público na linha de frente, com seus membros agindo sem transigir ou prevaricar, sempre em nome da lei, da ordem e da Justiça, a serviço do seu único patrão, seu maior cliente, qual seja, a sociedade brasileira.

6.1 Instrumento de Controle Consensual - Termo de Ajustamento de Conduta

O instrumento jurídico do Compromisso de Ajustamento de Conduta, também conhecido como Termo de Ajuste de Conduta ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), foi primeiramente criado pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90) e, depois, pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/90), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85).

A partir dessa concepção, o legitimado à ação civil pública - como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações públicas (Lei n. 7.347/85, art. 5º; CDC art. 82), - toma do potencial ou efetivo causador do dano a interesses difusos, interesses coletivos ou interesses individuais homogêneos, o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei, mediante cominações, tendo caráter de título executivo extrajudicial e de exigibilidade imediata.

Os precitados interesses difusos, interesses coletivos ou interesses individuais homogêneos têm âncora legal no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

Art. 81 - A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único - A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Na concepção de Souza e Fontes, (2018, p. 104) o termo ou ajustamento de conduta pode ser assim conceituado:

um modo pelo qual é dada ao autor do dano a oportunidade de cumprir as obrigações estabelecidas, comprometendo-se o ente legitimado, de

sua parte, a não propor a ação civil pública ou a pôr-lhe fim, caso esta já esteja em andamento. Com isso, busca-se evitar processos extremamente custosos, desgastantes e morosos para ambas as partes, fazendo com que o autor do dano pratique ou se abstenha de praticar o ato inquinado de lesivo, sempre com vistas a atender o bem maior objeto do acordo. Assim, desde que cumprido o ajuste, terá o compromisso alcançado seu objetivo, sem a necessidade de movimentar toda a máquina judiciária. É, portanto, um meio rápido e eficaz para a solução de problemas. E, na hipótese de não ser cumprido o TAC, poderá o mesmo ser executado desde logo, eis que constitui título executivo extrajudicial, revelando-se desnecessária qualquer outra discussão em torno dos comportamentos que o instituíram.

Em definição análoga, os ensinamentos de Silva (2014, p.53):

O termo de compromisso apresenta-se como um instrumento extrajudicial para solução de conflitos metaindividuais muito mais proveitoso que o ajuizamento de ação civil pública, por inculir uma tutela preventiva e reparadora dos danos causados aos direitos sociais dos trabalhadores, sem que, para tanto, necessite passar pela delonga peculiar às ações judiciais. Ademais, alcança superior índice de efetividade o avençado ante o sentenciado, tendo em vista que a parte assume um maior compromisso, em termos psicológicos, quando da solução por esta ajustada em relação à imposta pelo ente estatal, até porque esta resvala, em regra, em descontentamento.

Carvalho Filho (2007, p.41) assenta que: “a natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente.”

Ainda Nas palavras de Mazzili (2015, p.93), este pode ser assim conceituado:

O compromisso de ajustamento de conduta é um termo de obrigação de fazer ou não fazer, tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura de ação civil pública ou ação coletiva, mediante o qual o causador do dano a interesse transindividuais se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial.

A celebração de TAC, em uma visão legalista e ultrapassada, como já ponderamos, foi alçada como modo excepcional de composição do interesse público, sob a justificativa de indisponibilidade do interesse público, exigindo expressa autorização legal, assinalando-se, ainda, que o Ministério Público, em especial, rege-se pelo princípio da obrigatoriedade de atuação.

A gênese do TAC é suprimir a ação de conhecimento, ao passo que, uma vez celebrado e cumprido não mais subsistirá o denominado dano que deu causa à sua oferta e, desse modo, qualquer lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, evitando-se a longa demora da prestação jurisdicional e o asoberbar o judiciário, que não coaduna com a busca pela eficiência e efetividade do interesse público e dos direitos tutelados. E a eficácia decorreria da mais rápida solução para a proteção dos direitos na área da tutela coletiva, que pela sua própria natureza poderiam sofrer definitivo ou

irreparável prejuízo.

Dessa forma, o TAC tem um caráter transacional especial subjazido a um negócio jurídico bilateral em que se exige a legitimidade do compromissário, dentre aqueles retro elencados, cujo objeto está limitado a exigir, mediante cominação, que o compromitente siga as exigências legais em defesa de interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Costa, 2020).

Mazilli (2006) elenca as principais características do compromisso ou termo de ajustamento de conduta a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados a ação civil pública; b) não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado mas sim a Assunção de obrigações por parte do agente causador do dano (obrigação de fazer ou não fazer); c) Dispensam se testemunhas instrumentárias e participação de advogados; d) o compromisso constitui título executivo extrajudicial ; e) não é colhido nem homologado em juízo; f) o órgão público legitimado pode tomar compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que este seja outro ente público (só não pode tomar compromisso de si mesmo); g) é preciso haver no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multa .

Andrade (2010) pontua sobre a característica desse instrumento, afirmando que ele “surge, no ordenamento jurídico brasileiro, na década de 90, momento em, politicamente, as instituições e institutos respiravam os ares da democracia. Razão pela qual, o instituto ora em comento, tem por basilar característica a resolução conciliada, e, portanto, democrática dos conflitos”, e ainda disserta sobre o objetivo principal:

O objetivo principal do ajuste de conduta é proteger os direitos transindividuais à luz da finalidade normativa. Não foi o instituto concebido como um meio de conceder condições mais favoráveis aos violadores da norma. Ao contrário, fomenta-se a adequação de condutas, desde que essa seja a melhor solução. Pretende-se, portanto, um amoldamento das condutas, que pode ser obtido mediante a prevenção, cessação ou indenização de dano à efetiva proteção dos mencionados direitos (ANDRADE, 2010, p.04).

Em termos de regulamentação, vejamos que, a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, editada pelo Conselho Superior do Ministério Público sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público e dispõe que: “ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais”.

6.2 Benefícios e desafios

Já delimitada a tendência e importância geral da consensualidade no âmbito da Administração Pública, certo é que inúmeras vantagens permeiam a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta.

A própria precitada Resolução nº 118/ 2014, editada pelo Conselho Superior do

Ministério Público reconhece genericamente benefícios, como transcrevemos:

a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso,

(...)

negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento.

Com efeito, outras vantagens também advêm da pactuação do ajuste.

A primeira que destacamos é a personalização e conseqüente desestímulo ao descumprimento. Tal personalização, fundada na retórica –aqui entendida como uma possibilidade de negociação personalizada como consequência do poder negociador – permite ao compromissário expor a motivação do caso concreto, e com isso possibilitar que o ajuste de obrigações seja personalizado é compatível com as peculiaridades e necessidades de cada caso.

Nesse condão, sendo uma assunção voluntária das obrigações e fruto da própria intenção, emerge uma desestimulação ao seu descumprimento.

Nesse mesmo sentido, Andrade (2010) defende que tal vantagem é de ordem psicológica e corrobora que:

A solução conciliada do conflito abre espaço a uma álea de negociação entre as partes, e dentro desse espectro de escolhas as partes amoldam as obrigações contraídas às suas reais possibilidades. Não há imposições unilaterais."

Desse modo, as cláusulas convencionadas, resultantes de um processo democrático construtivo, refletem as reais possibilidades dos ajustantes. Por isso, essas obrigações dificilmente deixarão de ser adimplidas, já que os acordantes amoldaram suas condutas às exigências legais, dentro de suas potencialidades.

Outro ponto que merece destaque é a celeridade. Não obstante a previsão constitucional de amplo acesso ao judiciário, não foram criados mecanismos que acompanhassem a vertiginosa procura da resolução judicial dos litígios. O resultado disso é facilmente perceptível. Hoje, a estrutura judiciária do país é declaradamente sobrecarregada. Conseqüência lógica de tal situação é a lenta prestação jurisdicional, - senão inócua -, já que a tempestividade da prestação é uma indissociável condição de eficácia.

Lado outro, a celebração do instrumento há um ganho considerável de tempo na proteção e defesa dos direitos da sociedade, trazendo, portanto, uma resposta imediata. Isso ocorre, pois não há, na condução das negociações, um rito procedimental fixo a ser seguido, assim, as partes definem o procedimento segundo as necessidades do caso

concreto, com isso, há uma grande economia de tempo.

Ademais, tratando-se de pactuação voluntária, as imposições sancionadoras já são preestabelecidas e acatadas anteriormente à sua celebração, retirando o efeito surpresa inerente às decisões judiciais, que por tal razão, é alvo de quase inesgotáveis subterfúgios jurídicos para delongar o tempo de sua prolação, e por diversas vezes, com razão, dado a infinidade de decisões judiciais desarrazoadas e por vezes absurdas.

Palmas (2010, p.177) sobre o tema afirma que:

Analisando os instrumentos judiciais mencionados, que denotam a consensualidade, tomada que em sentido amplo, pode-se constatar a preocupação comum em torno da eficácia do processo, sintetizada na maioria das normas na celeridade dos provimentos jurisdicionais. Assim, os institutos negociados se afirmam mais esfera processual para atender a uma necessidade eminentemente pragmática de conferir eficácia ao processo, constituindo-se em efetivas válvulas de escape as disfuncionalidades do processo judicial, sintetizadas no binômio tempo-custos.

Prosseguindo nessa ótica de desjudicialização, outra vantagem é quanto a redução dos custos do sistema judiciário. Certo é que, o acesso ao sistema judiciário é extremamente oneroso, tanto para as partes, que arcam, por exemplo, com as custas processuais e os honorários advocatícios, quanto para a sociedade que custeia sua manutenção, ampliação e modernização. Em caminho diametralmente oposto, o compromisso de ajustamento de conduta representa uma alternativa aos elevados custos da prestação jurisdicional.

Nesse sentido, Daudt D'Oliveira (2020, p. 169) afirma:

As grandes vantagens que se alcançam pela negociação e o resultante acordo ambiental, em vez da adoção de sanções administrativas e, eventualmente, medidas judiciais, são que se consegue, com maior efetividade, evitar a consumação de danos (...) bem como ajustar a conduta do infrator as disposições legais (caso seja necessário). Demais disso, o acordo acarreta menor custo para todos os envolvidos do que intermináveis batalhas judiciais que se prolongam anos a fio.

Corroborando com a tese, Neves e Ferreira Filho (2018, p. 63-84) afirmam que:

As vantagens da consensualidade no âmbito administrativo são também evidenciadas quando se analisa que a administração pública se configura como um dos principais clientes do Poder Judiciário, participando ativamente de uma elevada quantidade de litígios, com altos custos e burocracia, o que torna, inclusive, o Judiciário brasileiro um dos mais caros do mundo.

Não menos importante, destacamos como vantagem a própria valorização institucional do Ministério Público, na medida em que, a resolutividade dos conflitos e por sua vez, a salvaguarda do direito, recai sobre sua atuação, não lhe pertencendo mais tão só, a figura do idealizador, que para levar a efeito tal salvaguarda, depende do prosseguimento pela via judicial.

Quanto a esse viés resolutivo, Goulart (2001, p. 134) afirma:

O Ministério Público resolutivo, na esfera civil, não pode ficar na dependência

das decisões judiciais. Deve ter como horizonte a solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos. Os procedimentos administrativos e inquéritos civis devem ser instrumentos aptos para tal fim. O MP deve esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (soluções negociadas), utilizando esses procedimentos com o objetivo de sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais

Andrade (2010, p. 194) por sua vez, defende que:

com relação ao Ministério Público, o termo se mostra vantajoso pois, confere-lhe uma maior liberdade de atuação na consecução de seus misteres institucionais; maior valorização e maior visibilidade às ações promovidas pelo órgão, bem como amplia os mecanismos de ação para a defesa dos direitos transindividuais.

Noutra banda, ainda permeiam diversos desafios para sua efetiva utilização O primeiro deles de ordem cultural. Por não raras vezes, membros do Ministério Público ainda ostentam a condição de um órgão demandista, que entende cumprido seu dever tão somente quando entregue a demanda judicial.

Outro entrave, diz respeito quanto à ausência de delimitação e procedimentalização legal.

Como visto, embora existam algumas legislações esparsas também prevendo a celebração de TAC, notadamente legislações ambientais, a previsão legislativa específica é restrita quanto ao seu cabimento antecedente à propositura da Ação Civil Pública e os direitos respectivamente tutelados.

Com as recentes alterações legislativas, permissivas de acordo na esfera geral da Administração, inclusive nas ações de improbidade, inexistente ainda regramento específico da sua forma de utilização, e a forma de transmutar esse instrumento para outras searas.

A título de exemplo, a lei de improbidade prevê como tipificações, a violação de princípios, danos ao erário e enriquecimento ilícito. A dosimetria da pena vai de acordo com a gravidade do fato:

Art. 12 Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância,

perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Por sua vez, a Resolução 179/2019 do Conselho Superior dispõe que: “É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.”

Cediço que, a suspensão de direitos políticos pode gerar inelegibilidade, desde que, cumpridos seus requisitos e decorra de condenação. Ou seja, inexistente previsão de possibilidade de composição quanto à suspensão de direitos políticos, cuja decretação depende exclusivamente de decisão judicial.

7 | EXERCÍCIO DE CONTROLE CONSENSUAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Consoante já delimitado em capítulo anterior, os tribunais de contas, de índole constitucional, possui funções fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa (LIMA, 2018).

No âmbito estadual, as atribuições da corte de contas estão dispostas na Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória

idoneidade técnica;

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

IV – promover a tomada de contas, nos casos em que não tenham sido prestadas no prazo legal;

V – apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, pelas administrações direta e indireta, excluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão ou para função de confiança;

VI – apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório;

VII – realizar, por iniciativa própria, ou a pedido da Assembleia Legislativa ou de comissão sua, inspeção e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgão de qualquer dos Poderes e em entidade da administração indireta;

VIII – emitir parecer, quando solicitado pela Assembleia Legislativa, sobre empréstimo e operação de crédito que o Estado realize, e fiscalizar a aplicação dos recursos deles resultantes;

IX – emitir, na forma da lei, parecer em consulta sobre matéria que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial;

X – fiscalizar as contas estaduais das empresas, incluídas as supranacionais, de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo ou de tratado;

XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

XII – prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, no mínimo por um terço de seus membros, ou por comissão sua, sobre assunto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e sobre os resultados de auditoria e inspeção realizadas em órgão de qualquer dos Poderes ou entidade da administração indireta;

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;

XV – apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta;

XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

XVII – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado e comunicar a

decisão à Assembleia Legislativa;

XVIII – representar ao Poder competente sobre irregularidade ou abuso apurados;

XIX – acompanhar e fiscalizar a aplicação das disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual no mercado financeiro nacional de títulos públicos e privados de renda fixa, e sobre ela emitir parecer para apreciação da Assembleia Legislativa.

Art. 77 – O Tribunal de Contas, com sede na Capital do Estado, é composto de sete Conselheiros e tem quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Estado.

Quanto à nova concepção aqui delineada, trazemos a baila os apontamentos de França (2018, p. 13):

Embora o Tribunal de Contas desempenhe um papel de fiscalização externa de suma relevância, constata-se que os controles clássicos de responsabilização da gestão pública são feitos de forma burocrática, visando a observância das normas e a adequação dos atos governamentais a elas. Por isso, o melhor desempenho da Administração passa pelo aprimoramento das técnicas e atividades de fiscalização e avaliação da gestão pública; e nesse contexto espera-se que instrumentos como o Termo de Ajustamento de Gestão possam contribuir de forma significativa para a construção e consolidação da accountability.

7.1 Instrumento de controle consensual - Termo de Ajustamento de Gestão

De acordo com Zelinski (2019) o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG pode ser conceituado como um acordo de vontades entre controlador e controlado que, diante da inobservância de normas constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos para o saneamento da irregularidade, sujeitando o compromissário ao recebimento de sanção em caso de descumprimento.

Ferraz (2014, p. 01) explicitando o fundamento do TAG, afirma que:

Mecanismos de controle consensual como o Termo de Ajustamento de Gestão desenvolvem-se para além do âmbito estrito da legalidade e dos procedimentos organizacionais rígidos, em ordem a prestigiar perspectivas relevantes traduzidas em princípios jurídicos (boa-fé, segurança jurídica), tudo relacionado com o consenso e com a solução negociada dos conflitos em âmbito interno.

O embasamento legal desse instituto se encontra no art. 71, inc. XI da CF, bem como no artigo 59, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), no art. 5º, § 6º da Lei de Ação Civil Pública, e o art. 26 da LINDB, com a recente alteração legislativa, autorizando a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão independentemente de previsão em lei orgânica, ou previsão regimental, bastando que haja a edição de resolução do respectivo órgão (SILVA FILHO, 2019, p. 134).

De acordo com Ferraz (2010, p. 209):

[o TAG] 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.

A Resolução 14/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conceitua o TAG como instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, visando a regularização de atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Enquanto a competência atribuída aos tribunais de contas para determinar o exato cumprimento da lei é exercida por meio de ato unilateral, que privilegia o cumprimento forçado sobre ameaça de sanção, o TAG surge como uma proposta de uma busca consensual para o melhor atendimento do interesse público.

O TAG, portanto, é o instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal e o órgão ou entidade por ele controlado. A realização de atos em conjunto entre o órgão fiscalizador *in casu* (TCEMG) e os fiscalizados, através da procura de um consenso, é uma alternativa para o encontro das melhores soluções jurídicas e contábeis para cada situação.

Zellinski (2019, p. 370) tece claras ponderações sobre a sua utilização:

A partir dos contornos do Termo de Ajustamento de Conduta, bem como da noção de que o exercício do controle externo não mais se compatibiliza somente com o viés punitivo do seu atuar, é que o TAG ganha espaço no âmbito da jurisdição de Contas. Isto porque, a imputação de sanções administrativas ao gestor responsável pelas irregularidades apuradas nos processos em trâmite junto às Cortes de Contas, por ocorrer após a prática do ato, nem sempre significa que o prejuízo causado seja reparado, não garantindo ao corpo social a ausência das más práticas de gestão. A celebração do TAG é, portanto, meio juridicamente possível e pode significar um avanço nos instrumentos de controle externo da administração pública, pois permite o monitoramento do cumprimento das cláusulas do Termo de Ajustamento subscrito, de modo a descolar o foco da prestação jurisdicional de contas de uma finalidade punitiva para uma atuação conciliatória que possa atender de modo mais célere o interesse público envolvido.

Freitas (2017, p. 29) afirma que, “os termos de compromisso de ajustamento, desde que não cruzem certas balizas, tendem a funcionar melhor do que as imposições sancionatórias ortodoxas”.

Desta feita, tal instrumento propiciou transmutar de um forte instrumental punitivo que detinha os tribunais de contas e possibilitar também ações preventivas, no campo das recomendações, que eram frágeis e de pouca eficácia.

Segundo Araujo e Alves (2012), o TAG é norteado por três princípios: a consensualidade, a voluntariedade e a boa-fé. A primeira impõe à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para questões jurídicas e conflitos pela

via do consenso. A consensualidade é alternativa fundamental e necessária e, em matéria de controle público representa o novo paradigma, no qual o Direito Administrativo caminha da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. A voluntariedade revela que as partes devem participar do procedimento de forma livre, voluntária, exercendo assim em plenitude a autonomia, sem afetar a discricionariedade do gestor. A terceira, por óbvio, havendo indícios de má-fé ou se o dano já tiver ocorrido, o TAG não será cabível.

Nesse ponto, fica evidente que a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão só é cabível para o saneamento de irregularidades sanáveis, portanto, quando houver evidências de má-fé, ou dolo do gestor, em que sejam constatados crimes, ou ato de improbidade administrativa será vedada a utilização do instituto

No caso de descumprimento do referido instrumento, que tem a eficácia de um título executivo extrajudicial, o gestor responsável fica sujeito a multa, rescisão do ajuste e prosseguimento de eventual processo ou procedimento de fiscalização

No âmbito do Tribunal de Contas mineiro, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), foi instituído pela Lei Complementar nº 120/2011, que constituiu uma legislação e iniciativa inovadora e praticamente inexistente no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros.

Tal iniciativa foi aprimorada na verdade, a partir da utilização pioneira pelo Município de Belo Horizonte, tendo à frente o Controlador Geral do Município e defensor exímio da consensualidade, professor Luciano Ferraz.

7.2 Benefícios e desafios

Certo é que, este instrumento se apresenta como modo efetivo de controle de políticas públicas, na medida em que, após verificados atos equivocados de gestão, permite que os administradores públicos adequem as suas decisões em conformidade com os ditamos constitucionais e legais, de modo consensual, em prol do interesse público, medida que não ocorre com o poder sancionador. Isto porque, a imputação de sanções administrativas ao gestor responsável pelas irregularidades apuradas nos processos em trâmite junto às Cortes de Contas, por ocorrer após a prática do ato, nem sempre significa que o prejuízo causado seja reparado, não garantindo ao corpo social a ausência das más práticas de gestão (ZELINSKI, 2019).

Discorrendo especificamente sobre os benefícios, estes em quase sua totalidade, se replicam aos já mencionados benefícios da celebração do termo de Ajustamento de Conduta perante o Ministério Público.

Aqui, destaca-se, entretanto, a efetivação do caráter preventivo e pedagógico do Tribunal de Contas.

Nesse cenário, a exemplo da atuação do Tribunal de Contas junto aos entes municipais, disciplina o parágrafo único do art. 180 da Constituição do Estado de Minas Gerais, a despeito do poder/dever de fiscalização às contas municipais:

Art. 180 – A Câmara Municipal julgará as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que terá trezentos e sessenta dias de prazo, contados de seu recebimento, para emití-lo, na forma da lei.

§ 1º – Como procedimento fiscalizador e orientador, o Tribunal de Contas realizará habitualmente inspeções locais nas Prefeituras, Câmaras Municipais e demais órgãos e entidades da administração direta e da indireta dos Municípios.

Da leitura do dispositivo legal aludido têm-se que a Constituição Estadual ao estabelecer as diretrizes do poder/dever de fiscalização impôs ao Tribunal de Contas regional o dever de realização de inspeções locais nas Prefeituras e Câmaras Municipais em caráter fiscalizador e orientador.

Cuida-se, portanto, de mandamento constitucional, de observância obrigatória por parte do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que imputa no dever de exarar orientações acerca de pontos controvertidos, coadunando tal obrigação aos atos corriqueiros de fiscalização o que implica, logicamente em dizer que, ao Tribunal de Contas, não cabe exclusivamente fiscalizar, cabe, também, orientar preventivamente os entes públicos acerca da aplicação e gastos de recursos públicos.

Melhor dizendo, sobretudo à aplicação de penalidades cabe ao órgão de contas orientar os agentes públicos quanto às questões envolvidas às contas municipais.

Do contrário, estar-se-ia autorizando a aplicação de penalidades sem que quaisquer orientações fossem previamente exaradas, o que por óbvio resulta em uma anomalia jurídica de se imputar eventual pena quando não há atribuição expressa de uma conduta vedada.

Nesse sentido, em entrevista com o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, Conselheiro Antônio Carlos Doorgal de Andrada, abordando questões relacionadas ao Termo de Ajustamento de Gestão – TAG –, instituído pela Lei Complementar nº 120/2011, corrobora a efetividade do instrumento como atuação no campo da pedagógico/preventivo:

A legislação dotava o Tribunal de Contas de forte instrumental punitivo e possibilitava também ações preventivas, no campo das recomendações, que eram frágeis e de pouca eficácia. Assim, o Tribunal concentrava suas ações no foco da punição, que basicamente condena o autor das irregularidades apuradas, mas não protegia a sociedade nem a população contra as más práticas de gestão. A punição ocorre depois da prática do ato e nem sempre significa que o dano causado à população seja reparado. O Termo de Ajustamento de Gestão é um novo instrumento legal que possibilitará a atuação efetiva do controle externo no campo da prevenção, de forma ordenada e com contornos claros, para evitar a má prática de gestão. (ANDRADA, 2012, p. 01)

De ordem prática, vislumbrando tal concepção, o Exmo. Relator Conselheiro Wanderley Ávila, no Termo de Ajustamento de Gestão nº. 1047670 brilhantemente enfatiza que:

[O] papel de controle exercido pelo Tribunal de Contas – outorgado pela Constituição Federal em seu art. 71 – não se resume à fiscalização e eventual sanção pelas irregularidades identificadas nas gestões dos jurisdicionados, mas também alcança papel de acompanhamento e de ministração de melhorias em benefício da coletividade por meio dos instrumentos adequados à sua atuação. Dessa maneira, a depender das irregularidades identificadas e do grau de complexidade do saneamento das questões, apresenta-se como mais benévola a solução consensual, de forma a alcançar o objetivo proposto, em vez de promover a citação do responsável e, após, sancioná-lo pelas falhas, sem, contudo, resolvê-las. Com efeito, a intenção desta Corte é a resolução das intempéries enfrentadas pela Administração Pública, não o flagelo dos gestores em face das diversas dificuldades por eles enfrentadas no âmbito da ordenação das despesas públicas. Por essa razão, crê-se que a celebração do presente TAG seja de grande valia para os munícipes do ente pactuante – que terão, pelo aumento da receita, suas necessidades sociais melhor atendidas –, bem como para a própria Administração do Município, que estará mais bem aparelhada para lograr os objetivos arrecadatórios do ente municipal e disporá de mais recursos para a gestão da coisa pública.

Cabe pontuar ainda que, muito embora seja tendência sua aplicabilidade, dentro desses novos contornos do direito administrativo, ainda carece de delineamentos mais específicos e menos rasos das hipóteses de seu cabimento, fato que permite e dilata a discricionariedade do poder fiscalizador quanto à sua adoção, enrijecendo a tese aqui pontuada do dever-poder de consensualidade, em prol da concretização ágil e eficiente das políticas e em último grau, do interesse público.

Santos (2017, p.85) pondera que “é imperioso observar que os Termos de Ajustamento de Gestão – apesar de sua natureza de instrumento consensual de controle – encontram limite no princípio da legalidade, entendido este em sua forma ampla, à luz da juridicidade administrativa.”

Baptista (2013, p.17), com maestria, enfatiza que:

O tratamento jurídico da consensualidade, no entanto, não se apresenta sem dificuldades. A maior destas é proceder ao seu adequado enquadramento dogmático. Não se tem mostrado simples, com efeito, a delimitação da atividade administrativa consensual no sistema jurídico-administrativo, tantas e tão vagas as formas pelas quais pode se expressar. Antes de tudo, assim, o desafio do direito administrativo é prever e regular adequadamente a realização da função administrativa através do consenso, porém apenas onde este não ponha em risco a objetividade e a isonomia administrativa. Tanto quanto retirar a consensualidade do plano meramente discursivo, com o fim de tornar possível a sua concretização, deve o Direito resistir a tentação do excesso de consensualidade. [...] Mesmo fixando-se todos esses parâmetros, resta, de qualquer forma, um amplo espaço de indefinição no trato da consensualidade. E o primeiro passo para o correto enquadramento dessa modalidade no exercício da função administrativa parece ser a delimitação do seu conteúdo por comparação com outras noções vizinhas ou aparentadas

Ou seja, conclusão outra não podemos extrair que, a adoção do TAG, muito embora todos os benefícios perpetrados, ainda se encontra no campo da subjetividade.

8 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto histórico mostra que a Administração Pública passou por constantes transformações, de forma a tender aos anseios de uma sociedade hipercomplexa. Tendo como marco do Estado Democrático de Direito a promulgação da Constituição de 1988, enfatizada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, passou-se a exigir atuações administrativas de acordo com o novo contexto jurídico e, especialmente, compatibilizado com os princípios e ditames constitucionais, notadamente aos da eficiência e da efetividade social.

Nesse contexto, ultrapassada a busca pela legalidade formal, e, ainda que tratada à escassez essa elaboração principiológica, é necessário buscar formas de tornar tal princípio operacionalizável.

Uma nova faceta surge com tal propósito, a consensualidade, que como visto, vem se tornando protagonista, representando uma alternativa razoável para a prevenção ou encerramento de conflitos.

Verificou-se que, entre as transformações que perpassam o Direito Administrativo atual, esse novo contexto jurídico permite reconhecer a existência de um dever de consensualidade, já estando consolidado uma menor efetividade de concretização do interesse público pelas vias tradicionais, onde não mais se sustentam os entraves argumentativos pautados num interesse público absoluto que inviabilize sua atuação consensual.

Como vimos, a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso.

Nesse cenário, o controle, sendo considerado uma das funções primordiais da Administração desponta com grande importância, sendo inoxidável que sofreria um reflexo das mutações do Direito Administrativo.

O protagonismo do controle se dá a partir da perspectiva que o controle deixa de estar adstrito tão somente para aferição da conformação ato praticado/normas legais/ eficiência na alocação dos recursos – aplicação de sanção, tomando um viés construtivo, preventivo e participativo.

Dando efetividade à essa nova tendência de controle, pautado no consensualismo, e corroborando com a missão institucional do Ministério Público e do Tribunal de Contas, pode-se discorrer sobre os instrumentos consensuais a ambos disponíveis.

No âmbito do Ministério Público, o Termo de Ajustamento de Conduta, foi primeiramente criado pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90) e, depois, pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei nº 8.078/90), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85).

A partir dessa concepção, o Ministério Público tornou-se legitimado a tomar

do potencial ou efetivo causador do dano a interesses difusos, interesses coletivos ou interesses individuais homogêneos, o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei, mediante cominações, tendo caráter de título executivo extrajudicial e de exigibilidade imediata.

Nos dias atuais, o TAC, regulamentado pelas Resoluções nº 118/2014 e 119/2019, na proteção dos interesses difusos, interesses coletivos ou interesses individuais homogêneos pode ser utilizado como via de composição antecedentes tanto à Ação Civil Pública como à Ação de Improbidade.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, os Termos de Ajustamento de Gestão, têm previsão legal na Lei Complementar nº 120/2011. A regulamentação do instrumento, por sua vez, decorre de normatização interna do Tribunal de Contas, que, utilizando-se de seu critério de discricionariedade, regulamentam e normatizam procedimentos, limites e normas concernentes à ferramenta de controle consensual.

A avaliação da efetividade destes novos instrumentos ainda é suscinta, contudo, sobressai sua importância como um novo modelo de controle, tendo como base os inúmeros benefícios apresentados, dois quais podemos destacar a celeridade, a redução de custos, o desestímulo de não cumprimento em face da voluntariedade exercida, a valorização da imagem dos órgãos e a efetivação do caráter preventivo/ pedagógico.

Todavia foi possível certificar, nesta pesquisa, que a utilização de mecanismos consensuais ainda possui limites, diante dos desafios encontrados para sua ampla utilização, fruto da ausência de delineamentos e alcance mais específicos, aliados à enraizada cultura da judicialização.

Certo é que, o consensualismo, como novo mecanismo de controle tende a romper os dogmas de uma Administração puramente legalista, focada no controle de formas e desviada do controle de resultados, constituindo uma alternativa para concretização do interesse público, para salvaguarda de direitos fundamentais e atendimento eficiente das necessidades da sociedade.

Sua efetiva utilização, contudo, ainda carece de maiores aprofundamentos e envolve um processo de transformação cultural, com foco na finalidade maior: o alcance do interesse público.

Espera-se que, o esforço argumentativo do presente trabalho, que de longe esgota a temática, sirva de premissa para futuras pesquisas e seja combustível para lançar luz sobre a importância do tema.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. Entrevista Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais N. 77. Ano XVI. 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Informativo/JORNAL%20TCMG%20%20NUMERO%2077.pdf>. Acesso em 17 janeiro de 2021.

ANDRADE, Patrícia Pimentel Rabelo. *TAC: as vantagens da atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa do meio ambiente* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2010. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/22163/tac-as-vantagens-da-atuacao-extrajudicial-do-ministerio-publico-na-defesa-do-meio-ambiente>. Acesso em: 18 janeiro 2021.

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. *Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno*. Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./ago./set. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>. Acesso em: 02 janeiro 2021.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. *Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como Instrumento do Controle Consensual da Administração Pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento*: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 6., n. 11, p. 391-415, jul./dez. 2014.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *O Estado Democrático de Direito Pós-Providência Brasileiro em busca da Eficiência Pública e de uma Administração Pública mais democrática*. Revista Brasileira De Estudos Políticos, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Imprensa: São Paulo, Malheiros, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EAo_Compilado.htm. Acesso em 20 jul. 2020.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2020.

CABRAL, Flávio Garcia. *O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU*. Idams. 2018. Disponível em http://www.idams.com.br/artigos/59/O-principio-da-eficiencia-administrativa-na-jurisprudencia-do-TCU.html#_ftn1. Acesso em 15 janeiro de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

COSTA, Fernanda Pereira. *Termo de Ajustamento de Conduta – TAC*. Editora Lex Magister. 2020 Disponível em http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMOS_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUCTA_TAC.aspx. Acesso em 28 dezembro 2020

- DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. *A simplificação no direito administrativo e ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.
- DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. *Estado de direito e controle estratégico de contas*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2015.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade*. Revista Brasileira de Direito Público. v.31, 2010.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Termos de Ajustamento de Gestão: do sonho à realidade*. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2014.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle Consensual da Administração e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 4, Ano XXV, 2007.
- FERREIRA, Sérgio de Andréia. *Princípios Institucionais do Ministério Público*. Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros, Rio de Janeiro, v.VII, 1973.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*, 8 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- FRANÇA, Valéria Pontes. *Termo De Ajustamento De Gestão (TAG): Controle consensual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Universidade Federal do Paraná, 2018.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos: e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 11 ed. ver. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Missão Institucional do Ministério Público*. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, n. 1, 2001.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controle Externo e interno da administração pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 46.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: 2018.

MACEDO, Felipe Sordi. *Atuação da Advocacia Pública no Controle Consensual*. Revista da Advocacia Pública Federal. 2020. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/117>. Acesso em: 15 Janeiro 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo, Saraiva, 1989. p. 5-6.

MAZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo. meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil – Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*, São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Revista Do Serviço Público, 2014. Disponível em <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Governo e Governança em Tempos de Mundialização*, Revista de Direito Administrativo, vol. 243, 2006.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. *Dever de consensualidade na atuação administrativa*. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, 2018.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coeli Simões. *Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito*. Revista do Tribunal de Contas. Edição Nº 02 de 2004 - Ano XXII Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2004/02/-sumario?next=2. Acesso em: 25 setembro 2020

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social*. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei De Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. *A Função Controle na Administração Pública - Controle Interno e Externo*. Fórum Administrativo - Direito Público - FADM, Belo Horizonte, n. 2, ano 1 abr. 2001. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=75>. Acesso em: 13 junho 2020.

SANTOS, Daniela Ramos de Oliveira dos. *Termo de ajustamento de gestão no modelo de controle consensual da Administração Pública: estudo de caso do Estado de Minas Gerais*. 2017. Dissertação de Mestrado. Universidade Fumec. 2017.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Atuação Administrativa Consensual*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

SANO, Hironobu e ABRUCIO, Fernando Luiz. *Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O Caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo*. *Rev. adm. empres.* [online]. 2008, vol.48, n.3, pp.64-80. ISSN 2178-938X. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000300007>. Acesso em: 12 janeiro 2021.

SARDI, Jaime Antônio Scheffler Sardi, *Estudos de Administração Geral*, Ouro Preto: Editora da UFOP, 2007.

SARTURI, Claudia Adriele. *Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial* Conteúdo Jurídico, Brasília-2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35190/os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial>. Acesso em: 26 jan 2021.

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. *Termo de ajuste de conduta*. São Paulo: LTr, 2004.

SILVA FILHO, João Antônio da. *Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

SOUZA, Demétrius Coelho; FONTES, Vera Cecília Gonçalves. Compromisso de ajustamento de conduta. *Revista Jurídica da UniFil*, v. 4, n. 4, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/587>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. *Ministério Público - Aspectos históricos*. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Pernambuco, Recife, 2004

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

TAVEIRA NETO, Francisco. *A evolução da Administração Pública e de seus mecanismos de controle na Constituição Federal*. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, 2006.

TOSTES, Alécia Paolucci Nogueira Bicalho. Organização Administrativa Brasileira. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VILLELA, Jaime Nápoles. *O Caráter Ético do Interesse Público e o Estado em Juízo: Como a Postura da Administração Pública Comprometida com a Visão Contemporânea do Interesse Público Contribui para Maior Efetividade da Prestação Jurisdicional*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal De Minas Gerais, 2005.

ZELINSKI, Renata. *O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná*. Rev. Controle, Fortaleza, v. 17, n.1, 2019.

ÍNDICE REMISSIVO

SÍMBOLOS

5W2H 125, 127, 129, 130, 131

A

Acionista 65, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 195, 207

Administração 2, 9, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 76, 78, 112, 115, 116, 123, 125, 128, 132, 147, 168, 169, 177, 179, 188, 189, 190, 199, 200, 202, 213, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 233, 235, 239, 242, 243, 244, 252, 255, 256, 269, 284

Agricultura 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 272

Agronegócio 79, 80, 170, 255, 256

Alimentos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 258, 259, 260, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268

Almoxarifado 125, 127, 128, 129, 131, 164

Armazenamento 126, 127, 128, 188, 271

Auditoria 51, 52, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 170

B

Brasil 9, 15, 18, 21, 23, 26, 32, 35, 60, 63, 65, 66, 76, 77, 78, 80, 82, 91, 94, 96, 105, 106, 107, 108, 114, 121, 123, 124, 136, 147, 149, 150, 151, 156, 157, 179, 180, 181, 182, 187, 191, 200, 215, 216, 220, 230, 244, 249, 255, 256, 257, 268, 269, 272

C

Cadeia de suprimentos 158, 159, 160, 161, 162, 165, 169, 172, 173, 188, 258

Capitalização 65, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76

Carnaval 179, 180, 181, 183, 187, 188, 189

Centro de distribuição 171, 172, 176

China 80, 93, 94, 95, 97, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 111, 156, 243, 265, 266, 283

Clientes 49, 126, 137, 145, 159, 160, 161, 168, 171, 172, 173, 174, 177, 196, 226, 249, 252, 253

Commodities 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 282

Compras 9, 4, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 152, 153, 155, 164, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 252

Consensualidade 17, 18, 19, 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 47, 49, 54, 55, 57, 58, 62

Contabilidade 4, 65, 66, 67, 68, 69, 74, 75, 76, 77, 78, 116, 117, 124, 189, 256, 257

Controle 2, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 96, 98, 113, 114, 115, 116, 117, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 148, 154, 160, 162, 183, 193, 195, 198, 226, 227, 234, 252, 260, 263, 264, 268

Cultura 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 48, 58, 59, 179, 181, 182, 188, 189, 201, 203, 206, 215, 216, 218, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 233, 234, 235, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 273, 274

Custos 4, 8, 22, 49, 59, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 82, 114, 126, 129, 130, 131, 159, 162, 183, 184, 230, 240, 259, 268

D

Desdobramento 1, 3, 8, 9, 10, 37, 233

Desenvolvimento 2, 23, 25, 40, 60, 71, 72, 81, 95, 97, 98, 101, 105, 107, 117, 122, 136, 137, 138, 145, 146, 149, 157, 181, 186, 189, 192, 195, 196, 198, 202, 206, 207, 211, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 232, 233, 234, 237, 240, 247, 248, 249, 250, 254, 255, 256, 257, 260, 269, 272, 273, 282, 283, 284

Desperdício 10, 14, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 142, 143, 145, 146, 180, 181

Direito 17, 18, 19, 20, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 49, 54, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 68, 116, 268

E

Economia 18, 22, 49, 60, 76, 94, 116, 126, 129, 150, 168, 181, 193, 196, 197, 206, 221, 224, 250, 258, 284

Educação Financeira 148, 149, 150, 154, 155, 156, 157

Empresa 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 13, 66, 68, 69, 70, 72, 75, 76, 93, 95, 96, 99, 100, 102, 106, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 128, 137, 138, 147, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 168, 173, 174, 176, 183, 192, 195, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 216, 219, 226, 233, 236, 237, 239, 242, 246, 247, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 275

Escolas de Samba 179, 180, 181, 182, 183, 187, 188, 189, 190

Estratégia 1, 3, 4, 6, 7, 10, 14, 20, 94, 101, 105, 106, 113, 117, 138, 146, 149, 150, 157, 195, 196, 207, 208, 223, 230, 232, 235, 254, 283, 284

F

Fantasia 179, 180, 181, 182, 185, 186, 187

Fazendas 258, 260, 262, 263, 264, 265, 268, 269

Ferramenta 8, 9, 10, 12, 59, 112, 115, 117, 118, 124, 125, 127, 129, 131, 133, 135, 137, 141, 145, 146, 150, 170, 201, 212, 214, 221, 250, 258

G

Gestão 9, 1, 2, 3, 4, 5, 8, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 101, 113, 115, 116, 117, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 131, 132, 158, 159, 160, 161, 169, 170, 172, 173, 177, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 188, 189, 190, 197, 201, 205, 206, 209, 210, 211, 212, 216, 218, 220, 221, 222, 224, 233, 235, 237, 241, 244, 247, 248, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 264, 271, 272, 281, 282, 284

Gestores 7, 10, 12, 19, 35, 57, 76, 112, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 131, 202, 213, 233, 239, 251, 253

Governança Corporativa 113, 250, 251, 252, 254

I

Indicadores 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 16, 118, 158, 159, 161, 162, 163, 166, 168, 169, 170, 177, 188, 246, 252, 254, 271, 275

K

KPI 159, 161, 169, 170

L

Logística 4, 128, 160, 162, 169, 173, 177, 178, 187, 188, 189, 190, 258, 259, 265

M

Marketing 105, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 145, 146, 147, 201, 207, 208, 218, 221, 253, 256

Melhoria Contínua 1, 2, 3, 6, 14, 131, 159

Mercado 2, 53, 65, 75, 81, 82, 83, 88, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 113, 114, 115, 117, 128, 135, 136, 137, 138, 147, 158, 163, 181, 183, 184, 186, 187, 188, 192, 196, 204, 208, 211, 212, 227, 233, 239, 247, 248, 249, 251, 255, 257, 260, 261, 263, 268, 275, 282

Métricas 7, 8, 9, 76, 229

Modelo 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 36, 40, 59, 60, 63, 67, 68, 72, 73, 83, 84, 86, 96, 114, 163, 188, 197, 218, 229, 248, 249, 255, 262, 266, 268, 269

Montadora 93, 94, 98, 103, 105, 106

N

Neuromarketing 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 146, 147

O

Organização 2, 9, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 24, 30, 34, 63, 98, 113, 115, 116, 128, 131, 138, 149, 157, 160, 161, 162, 172, 180, 182, 183, 184, 185, 188, 194, 204, 209, 218, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 247, 249, 251, 252, 253, 254, 256, 260

P

Pedidos 35, 129, 164, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 183, 184

Pegada Hídrica 271, 272, 273, 274, 275, 278, 279, 281, 282

Percepção 9, 14, 98, 112, 114, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 212, 214, 233, 237, 238, 239

Planejamento 22, 112, 116, 126, 128, 129, 130, 133, 148, 152, 156, 158, 159, 168, 170, 172, 180, 183, 186, 188, 254, 257, 259, 260, 264

Preços 79, 80, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 161, 183, 268

Q

Qualidade 2, 4, 7, 8, 14, 16, 22, 23, 28, 44, 114, 130, 138, 158, 159, 164, 165, 174, 180, 183, 184, 186, 205, 227, 247, 250, 251, 252, 253, 264, 268, 278

R

Responsabilidade Social 9, 159, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 215, 216, 218, 219, 222, 223, 224, 226, 228, 229, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 244, 247, 252, 255, 256

Restaurante 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132

S

Storytelling 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 142, 143, 145, 146, 147

Sustentabilidade 159, 161, 202, 206, 211, 216, 223, 228, 229, 234, 235, 240, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 267, 268, 271

V

Varejo 93, 101, 102, 103, 171, 172

ADMINISTRAÇÃO: ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE ORGANIZACIONAL 4



www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

@atenaeditora 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021

ADMINISTRAÇÃO: ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E CONTROLE DA ATIVIDADE ORGANIZACIONAL 4



www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

@atenaeditora 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

 **Atena**
Editora

Ano 2021