

DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE: A CONSENSUALIDADE E O IEG-M COMO INSTRUMENTOS DE APRIMORAMENTO DO CONTROLE PÚBLICO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

FROM LEGALITY TO EFFECTIVENESS: CONSENSUALITY AND THE IEG-M AS INSTRUMENTS FOR THE IMPROVEMENT OF PUBLIC OVERSIGHT EXERCISED BY AUDIT COURTS

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus¹

RESUMO

O controle público brasileiro evoluiu de um modelo burocrático e sancionatório, centrado na verificação da legalidade e da economicidade, para uma abordagem orientada à efetividade e à cooperação institucional. No contexto da administração pública gerencial, voltada a resultados e à eficiência, os Tribunais de Contas assumem papel essencial na concretização de sua função social e na promoção do princípio fundamental da boa administração. Este estudo analisa de que modo o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e as práticas de consensualidade se configuram como instrumentos complementares e indispensáveis ao aprimoramento do controle público. A pesquisa, de natureza descritiva e documental, baseia-se em legislação, doutrina e decisões de Tribunais de Contas. Verifica-se que o IEG-M e os mecanismos consensuais vêm sendo difundidos como instrumentos de orientação aos gestores e de indução de boas práticas, permitindo que o controle externo exerça função pedagógica e colaborativa, além da lógica punitiva. Conclui-se que, à luz das contribuições teóricas de Gustavo Binenbojm e Bruno Dantas, segundo as quais o controle externo contemporâneo demanda um equilíbrio sutil entre a fiscalização rigorosa e a preservação da autonomia administrativa, a articulação entre o IEG-M e mecanismos de consensualidade apresenta potencial para contribuir com práticas de controle público orientadas a resultados, à boa governança e à efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Boa administração pública; Consensualidade; Controle público; Efetividade; IEG-M.

ABSTRACT

Brazilian public control has evolved from a bureaucratic and sanction-oriented model, centered on the verification of legality and cost-effectiveness, to an approach oriented toward effectiveness and institutional cooperation. In the context of managerial public administration, focused on results and efficiency, the Courts of Accounts assume an essential role in the fulfillment of their social function and in the promotion of the fundamental principle of good administration. This study analyzes how the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M) and practices of consensuality are configured as complementary and indispensable instruments for the improvement of public control.

¹ Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e em Direito Público (PUC Minas). Graduando em Filosofia pela Universidade Estácio de Sá. Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim-SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal da Estância Hidromineral de Lindóia-SP.

The research, of a descriptive and documentary nature, is based on legislation, legal doctrine, and decisions of Courts of Accounts. It is verified that the IEG-M and consensual mechanisms have been disseminated as instruments for guiding public managers and inducing good practices, allowing external control to exercise a pedagogical and collaborative function, beyond a punitive logic. It is concluded that, in light of the theoretical contributions of Gustavo Binenbojm and Bruno Dantas, according to which contemporary external control demands a subtle balance between rigorous oversight and the preservation of administrative autonomy, the articulation between the IEG-M and mechanisms of consensuality presents potential to contribute to public control practices oriented toward results, good governance, and the effectiveness of public policies.

Keywords: Good public administration; Consensuality; Public control; Effectiveness; IEG-M.

1. INTRODUÇÃO

Na análise desenvolvida por Rafael Antônio Baldo², o controle público no Brasil é descrito como um campo em transformação institucional, relacionado à transição para o Estado Democrático de Direito e às mudanças nos modelos de gestão pública, especialmente no que se refere às exigências de transparência, responsabilidade fiscal e avaliação de resultados das políticas públicas.

Historicamente marcado pelo formalismo e pelo patrimonialismo, o controle estatal vem sendo progressivamente reposicionado para além da mera verificação da legalidade, incorporando instrumentos que promovem a efetividade das políticas públicas e fortalecem o direito fundamental à boa administração. Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico, não apenas fiscalizando, mas também orientando e induzindo boas práticas de governança.

Entretanto, persiste um problema central: como conciliar a exigência de legalidade com a necessidade de alcançar resultados efetivos na gestão pública? A adoção de instrumentos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e de práticas de consensualidade, incorporados à rotina fiscalizatória, tem sido analisada como uma das possibilidades de articulação entre o rigor jurídico do controle e abordagens voltadas à avaliação da gestão administrativa e da efetividade das políticas públicas.

A relevância deste estudo é dupla. Do ponto de vista teórico, ele contribui para a compreensão do controle público como instrumento de governança construtiva, capaz de promover a transparência e a eficiência. Do ponto de vista prático, oferece subsídios para gestores e órgãos de controle sobre a aplicação efetiva do IEG-M e dos mecanismos consensuais, em conformidade com a legislação, a doutrina e as recentes orientações do Tribunal de Contas da União (Instrução Normativa nº

2 BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do Estado. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: [p.42-48], 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.

91/2022) e da ATRICON (Nota Recomendatória nº 02/2022), além das discussões em curso na ADPF nº 1183 do Supremo Tribunal Federal.

As implicações da pesquisa abrangem a redefinição do papel do controle externo: de uma função meramente sancionatória para uma atuação colaborativa, preventiva e pedagógica, que fortalece a legitimidade institucional e a efetividade das políticas públicas. Assim, o objetivo deste artigo é analisar de que modo a integração entre o IEG-M e os instrumentos de consensualidade representa uma convergência paradigmática no aprimoramento do controle público, consolidando um modelo orientado a resultados e à concretização do direito fundamental à boa administração.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva, baseada em análise bibliográfica, documental e normativa, com exame da legislação, da doutrina e de decisões dos Tribunais de Contas. Estrutura-se em quatro seções: a primeira aborda a evolução histórica e constitucional do controle público; a segunda discute a administração pública gerencial e a redefinição da função social das Cortes de Contas; a terceira analisa o IEG-M como instrumento de efetividade da gestão e expressão do direito fundamental à boa administração; e a quarta examina a consensualidade como mecanismo de controle colaborativo e orientado a resultados. Sustenta-se, ao final, que o IEG-M e os instrumentos de consensualidade constituem dimensões complementares de um mesmo paradigma construtivo, capaz de promover governança eficiente, fortalecer a legitimidade institucional e assegurar a efetividade das políticas públicas.

2. DA LEGALIDADE À EFETIVIDADE: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A consolidação do controle público brasileiro resulta de um longo processo de amadurecimento institucional, marcado pela transição de um modelo patrimonialista e personalista para um sistema republicano e impessoal, voltado à supremacia do interesse público. Compreender essa evolução histórica é essencial para situar o papel dos Tribunais de Contas na estrutura do Estado e perceber como a legalidade, antes concebida como limite formal da atuação administrativa, passou a relacionar-se à efetividade e à boa governança.

Neste capítulo, examina-se o percurso constitucional e político que originou as Cortes de Contas, desde a criação do Tribunal de Contas da República, em 1890, até a Constituição de 1988, demonstrando como o controle público se tornou instrumento de realização do princípio republicano e de afirmação do direito fundamental à boa administração.

2.1. DA LÓGICA DO PODER PESSOAL AO PRINCÍPIO REPUBLICANO: O CONTROLE COMO AFIRMAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

O regime monárquico brasileiro, que subsistiu por sessenta e sete anos, foi fortemente influenciado pela tradição política portuguesa e pela cultura administrativa herdada do período colonial. Estruturado sobre a lógica patrimonialista e personalista do poder, o modelo imperial consagrado pela Constituição de 1824 conferia ao imperador o Poder Moderador, inspirado no *pouvoir neutre* de Benjamin Constant, idealizado como instrumento de equilíbrio entre os poderes³.

A Constituição de 1824 “era conservadora e tornava o Brasil um país centralizado; negava autonomia às províncias, mantinha o sistema escravocrata e permitia o fortalecimento da grande propriedade”,⁴ além de instituir, por meio do Poder Moderador, uma relação de sujeição e dependência das demais classes em relação ao imperador, “que lhe permitia dissolver a Câmara sempre que essa dissolução lhe parecesse necessária.”⁵

No ambiente imperial, a distinção entre o público e o privado era tênue: “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público.”⁶ Esse caráter patrimonialista, aliado ao exercício do Poder Moderador, inviabilizava o desenvolvimento de mecanismos efetivos de controle da legalidade e da economicidade dos atos administrativos. Tal fragilidade é evidenciada pelo testemunho de Marques de Barbacena, que relatava “que nas províncias tinham chegado à imoralidade.”⁷

A Proclamação da República (1889) rompeu com o regime monárquico e impulsionou a criação de um órgão de controle das finanças públicas, destinado a distinguir o patrimônio estatal do domínio privado e a afirmar a primazia do interesse público sobre o poder pessoal. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, inspirado em práticas europeias de fiscalização financeira,⁸ como observa Maranhão (1992) ao analisar a gênese do controle republicano, instituiu-se o Tribunal de Contas da República, pelo Decreto nº 966-A, para “examinar, rever e julgar” os atos de receita e despesa.⁹

O Decreto nº 1.166, de 17 dez. 1892, organizou a Corte e previu a atuação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal atribuindo-lhe papel essencial na

3 CONSTANT, Benjamin. Cours de politique constitutionnelle. Esquisse de Constitution, Chapitre I. Paris: Librairie de Guillaumin, pg. 177-178, 1872.

4 ANDRADE, Manuel Correia de. Da monarquia à república. Estudos Históricos: Revista da Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v. 17, n. 2, p. 161-170, jul./dez. 1989. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/download/433/319/662>. Acesso em: 13 out. 2025.

5 Idem.

6 HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, pg. 175 2014.

7 CARREIRA, Liberato de Castro. História financeira e orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, pg. 153, 1889.

8 MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175976/000464801.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

9 BRASIL. Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 10 out. 2025.

fiscalização e na defesa do erário¹⁰. A experiência nacional inspirou a criação de Tribunais de Contas estaduais, a exemplo da Bahia (1915)¹¹ e de São Paulo (1923),¹² consolidando um modelo federativo de controle externo.

Com a gradativa criação dos tribunais de contas estaduais e o fortalecimento do Tribunal de Contas da República, observa-se que os governantes do período pós-monárquico demonstravam preocupação com o controle da máquina pública, procurando evidenciar que a finalidade da República era a promoção do interesse público, em contraposição a qualquer resquício de patrimonialismo.

2.2. O TRIBUNAL DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E AFIRMAÇÃO DO CONTROLE REPUBLICANO

A Constituição de 1891, em seu artigo 89, instituiu o Tribunal de Contas, atribuindo-lhe a função de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade.”¹³ Conforme observa Bugarin¹⁴ o Tribunal de Contas surgiu como um órgão intermediário entre os Poderes, idealizado por Rui Barbosa como uma magistratura autônoma, situada entre a Administração e o Legislativo, com a função de exercer o controle externo de forma independente.

Na segunda Constituição da República, na mesma perspectiva do autor, também não integrou a Corte de Contas a qualquer um dos Poderes constituídos, “a Constituição de 1934 inspirou-se nas experiências europeias, especialmente na italiana, e fortaleceu a Corte de Contas como órgão de colaboração com o Estado, desvinculado da estrutura tradicional dos Poderes”. Na Constituição denominada de Polaca, de 1937,¹⁵ manteve a mesma estrutura institucional do Tribunal de Contas, restringindo a atuação das Cortes de Contas às fases posteriores da execução orçamentária.

Registra-se, inclusive, que o parecer desfavorável proferido pelo Tribunal de Contas sobre as contas presidenciais de 1937 pode ter contribuído para a subsequente reação autoritária, culminando na outorga de uma nova Carta Constitucional de caráter marcadamente centralizador¹⁶.

10 BRASIL. Decreto n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892. Aprova o regulamento para a execução do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 18 dez. 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1166.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

11 BAHIA. Uma breve história do controle na visão de um tribunal centenário. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2021. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdspublicacaoainstitucional/publicacoes/arquivo/2.-Uma-breve-historia-do-controle-na-visao-de-um-Tribunal-centenario20210354.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

12 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: 100 anos de fiscalização e cidadania. São Paulo: Edusp, 2021. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/47/43/195-1>. Acesso em: 13 out. 2025.

13 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

14 BUGARIN, Bento José. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, pg. 338 out./dez, 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954/1018>. Acesso em: 13 out. 2025.

15 PORTO, Walter Costa (org.). Constituições brasileiras: 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras, v. IV).

16 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, pg. 319-320, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/15/45/>

Na quarta Constituição da República, conforme destaca Aguiar, “consolidou-se a posição do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, reafirmando seu papel técnico e autônomo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária.”¹⁷ A autora¹⁸ acrescenta que o texto constitucional de 1967 introduziu, pela primeira vez, a expressão “controle externo” e lhe conferiu tratamento sistemático, ao mesmo tempo em que estabeleceu prazos para o cumprimento das determinações da Corte, reforçando o caráter corretivo e fiscalizador de suas decisões.

Na sequência evolutiva, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ampliou o alcance do controle externo. Conforme observa Decomain¹⁹, essa Emenda tornou obrigatória a criação de um Tribunal de Contas em cada Estado, permitindo, ainda, que os entes federados instituíssem Tribunais ou Conselhos de Contas para a fiscalização das contas municipais. O autor destaca que a norma também autorizava a criação desses órgãos pelos próprios Municípios, desde que possuíssem população superior a dois milhões de habitantes e receita tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Na esteira dessa evolução normativa, a Constituição de 1988, denominada por Ulysses Guimarães como “Constituição Cidadã”,²⁰ ampliou, nos artigos 70 a 75, o escopo da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas. Além do controle contábil e da legalidade, passou-se a incluir a avaliação de resultados e a efetividade das políticas públicas. O artigo 71, inciso IV, autoriza expressamente a apreciação dos programas de governo, enquanto o artigo 74 impõe aos sistemas de controle interno a verificação do cumprimento de metas e da execução orçamentária.

Dessa forma, a fim de garantir a autonomia do Tribunal, o texto constitucional conferiu garantias institucionais aos seus membros e consolidou o Ministério Público junto às Cortes de Contas (art. 130). Nesse percurso, o controle externo evoluiu de um modelo estritamente formal e punitivo para uma lógica orientada por resultados, sem afastar o princípio da legalidade, mas integrando-o à busca pela efetividade.

Conforme destacam Terrão e Andrade,²¹ o controle exercido pelos Tribunais de Contas não se limita à análise isolada da efetividade de políticas públicas específicas, mas configura um controle político-jurídico global, no qual a apreciação técnica e jurídica dessas políticas serve de referência para o julgamento político a ser realizado pelos parlamentos, permitindo, inclusive, a formulação de recomendações ao Poder Executivo e ao Legislativo quanto à concretização dos direitos fundamentais.

Assim, a trajetória constitucional dos Tribunais de Contas pode ser analisada como um processo no qual a centralidade do controle da legalidade formal

[C1/34/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CE.pdf](https://www.conpedi.org.br/revista/ver-publicacao/1134/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CE.pdf). Acesso em: 10 out. 2025.

17 AGUIAR, Simone Coêlho. Origem e evolução dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. História do Direito. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314–337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=25>. Acesso em: 17 out. 2025.

18 Idem.

19 DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, pg. 25, 2006.

20 MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Entra em vigor a Constituição Cidadã: Carta de 1988 é promulgada, coroando a transição do país para a democracia. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-vigor-a-constituicao-cidada>. Acesso em: 13 out. 2025.

21 TERRÃO, Cláudio Couto; ANDRADE, Durval Ângelo (coord.). O controle da efetividade das políticas públicas. In: _____. Controle externo no século XXI: homenagem a Sebastião Helvécio. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, . pg. 151, 2021.

passa a coexistir com a consideração de aspectos relacionados à efetividade, à economicidade e à governança, conforme as balizas previstas na Constituição Federal de 1988.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A REDEFINIÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A transição do Estado burocrático para o Estado gerencial representou uma inflexão na lógica administrativa brasileira e redefiniu o papel das instituições de controle. As reformas administrativas do século XX, guiadas pelo ideal de eficiência e pela busca de resultados concretos, transformaram a compreensão da governança pública e exigiram das Cortes de Contas uma atuação mais proativa e pedagógica.

Neste capítulo, analisa-se como a administração pública gerencial influenciou a redefinição da função social dos Tribunais de Contas, que passaram a exercer não apenas a fiscalização sancionatória, mas também uma função orientadora e educativa, voltada à efetividade das políticas públicas, à transparência e à consolidação do direito fundamental à boa administração.

3.1. DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: AS REFORMAS DO ESTADO E A BUSCA PELA EFICIÊNCIA

Nas lições de Bresser-Pereira²² “A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, nas quais o patrimônio público e o privado eram confundidos.”

Com o fim do regime monárquico e a instituição da República, o Brasil adotou o modelo burocrático de administração pública, buscando substituir práticas patrimonialistas e personalistas então predominantes.²³ Com o passar das décadas, contudo, esse modelo revelou-se excessivamente formalista e ineficiente, o que motivou sucessivas reformas administrativas e financeiras voltadas à modernização do Estado. Entre elas destacam-se a Lei nº 4.320/1964,²⁴ que instituiu normas gerais de Direito Financeiro,²⁵ e o Decreto-Lei nº 200/1967, que disciplinou a organização da administração federal e fixou diretrizes para a reforma administrativa, ambos voltados à racionalização dos gastos e ao aumento da eficiência pública.

22 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, pg. 3, 1996. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95_AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

23 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7–39, jan./mar. 1996.

24 BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

25 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

Esse cenário de transformações constitucionais e institucionais evidenciou a necessidade de reformas estruturais voltadas à concretização dos direitos sociais e ao fortalecimento da responsabilidade dos gestores públicos, de modo a assegurar maior efetividade às políticas públicas e eficiência na utilização dos recursos estatais.

Nessa perspectiva, a Reforma Administrativa implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998,²⁶ representou um marco na transição da administração burocrática para a administração pública gerencial. Segundo Menezes Direito,²⁷ a emenda significou uma inflexão no paradigma estatal, orientando-se para um Estado “mais social e menos econômico”.

A Proposta de Reforma Administrativa de 1995 buscava instituir uma gestão pública voltada à eficiência, preocupada não apenas com a contenção de gastos, mas também com a alocação racional dos recursos. Como expôs o então presidente Fernando Henrique Cardoso, a meta era promover um ajustamento fiscal com responsabilidade social, diante da grave crise financeira enfrentada por Estados e Municípios, cujas folhas de pagamento consumiam grande parte das receitas.²⁸ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado reforçava esse propósito ao propor a transição para um modelo mais flexível, orientado a resultados e voltado ao atendimento do cidadão.²⁹

Nesse contexto de inovação legislativa, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual representou um marco na consolidação do modelo gerencial inaugurado pela Reforma Administrativa de 1998. O diploma normativo trouxe relevante contribuição à modernização da governança pública ao estabelecer padrões objetivos de responsabilidade na gestão fiscal, fundamentados nos princípios da transparência, do planejamento e da eficiência administrativa.

Conforme observa Silva,³⁰ a filosofia de responsabilidade fiscal consagrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser sintetizada na conjugação dos verbos planejar, controlar e prevenir, de modo que a consolidação desse regime exige disciplina, planejamento e controle tanto na realização da despesa quanto na arrecadação da receita.

Em abril de 2018, foi sancionada a Lei nº 13.655, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para fortalecer a segurança jurídica, a previsibilidade administrativa e a qualidade regulatória do controle público,

26 BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Altera o caput e §§ do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e institui a reforma da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 26 out. 2025.

27 DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-139, jul./set. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47203/45404>. Acesso em: 13 out. 2025.

28 BRASIL. Proposta de Reforma Administrativa (Mensagem nº 683, de 28 de novembro de 1995). Brasília: Presidência da República, pg. 7, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/proposta-de-reforma-administrativa-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

29 BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pg. 12, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

30 SILVA, Rubens Luiz Murga da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/revista-cej/edicoes-anteriores/edicao-26/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-a-limitacao-da-despesa-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 13 out. 2025.

promovendo uma cultura de decisões responsáveis, proporcionais e orientadas a resultados. Nesse contexto, Pereira³¹ ressalta que a nova LINDB “tem o mérito de traduzir em norma cogente preocupações caras ao bom gestor público: a eficiência, o realismo na alocação de recursos públicos, intrinsecamente finitos, e a segurança na gestão da atividade administrativa.”

De acordo com Coelho,³² a administração pública gerencial caracteriza-se pela adoção de formas modernas de gestão que redefinem os critérios de controle dos serviços públicos e as relações entre o Estado e seus servidores. A autora destaca que essa concepção valoriza a eficiência, a qualidade e a concretização do regime democrático, estimulando a participação mais intensa dos cidadãos na gestão estatal. Além disso, evidencia que o modelo gerencial transcende a dimensão técnico-administrativa, incorporando valores de eficiência, transparência e participação cidadã como fundamentos de uma nova governança pública democrática, orientada a resultados e à legitimidade social das políticas públicas.

Assim, as reformas administrativas implementadas a partir da década de 1990 consagram a evolução de um Estado eminentemente executor para um Estado mais gerencial, em que a legitimidade da ação pública se mede pela sua capacidade de gerar resultados efetivos e mensuráveis.

3.2. A FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ESTADO GERENCIAL

A Constituição de 1988 distinguiu-se por consagrar uma ampla gama de direitos sociais, refletindo o propósito de reconstruir o Estado Democrático de Direito e reafirmar valores negligenciados durante o período autoritário. Conforme Soares,³³ a Carta de 1988 teve como principal objetivo restabelecer a democracia e resgatar os valores perdidos entre 1964 e 1987, incorporando aos princípios do Estado liberal os valores do Estado social, especialmente na conformação da ordem econômica. A autora³⁴ observa ainda que o texto constitucional promoveu um equilíbrio entre as tradições liberal e social, delineando um modelo de Estado comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais e com a realização da justiça social como objetivos centrais da ordem constitucional brasileira.

Nessa perspectiva, Chadid³⁵ ressalta que esses tribunais exercem função essencial no apoio ao cumprimento das demandas sociais e na execução dos

31 PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Consequencialismo, segurança jurídica e as alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): otimismo e cautela. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pg. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge-rj.gov.br/index.php/pge/article/view/54/118>. Acesso em: 13 out. 2025.

32 COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 37, n. 147, pg. 249-259, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

33 SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social e as Constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. Confluências, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13, n. 2, p. 110-130, nov. 2012. ISSN 1678-7145. Disponível em: <https://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/2020/08/DIR-207-Os-Estados-liberal-e-social....pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

34 Idem.

35 CHADID, Maria das Graças Maciel. Tribunais de Contas: a defesa dos direitos fundamentais na concretização das políticas públicas. In: SOUZA, Simone (org.). Controle e accountability no Estado Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, pg. 203-221, 2018.

programas governamentais, ao proteger o indivíduo, o patrimônio público e os valores sociais por meio de mecanismos voltados à transparência, à prevenção do desperdício e ao combate à corrupção, contribuindo para a correção de rumos e para a efetividade das políticas públicas voltadas ao interesse coletivo.

Com o novo papel constitucional atribuído aos Tribunais de Contas, consolidado pela inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios fundamentais da Administração Pública, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, essas instituições passaram a exercer função proativa na concretização dos valores constitucionais, especialmente por meio do cumprimento efetivo de suas competências. Nesse contexto, sua atuação deixa de se restringir ao exame formal da legalidade para assumir dimensão substancial e transformadora, capaz de impactar positivamente a gestão administrativa e promover a efetividade das políticas públicas.

Como observa Chadid³⁶ “os Tribunais de Contas não são a função social, mas sim possuem e cumprem uma função social, na medida em que não são um fim em si mesmos.” A reflexão do autor reforça que essas Cortes constituem instrumentos de realização da função social do Estado, promovendo justiça, moralidade administrativa e efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa conjuntura, tanto o Tribunal de Contas quanto o Ministério Público de Contas reformularam seus papéis institucionais, desenvolvendo instrumentos de avaliação de desempenho e efetividade da gestão pública.

Conforme destaca Fagundes,³⁷ o controle de políticas públicas exercido pelos Tribunais de Contas vem sendo aperfeiçoado com o uso de indicadores de gestão, que funcionam como instrumentos técnicos de mensuração da efetividade e da eficiência administrativa, permitindo avaliar objetivamente o desempenho das ações governamentais e o cumprimento das metas públicas. Entre esses instrumentos, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), que mede a efetividade das políticas públicas municipais em dimensões como educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança em tecnologia da informação.³⁸

Esse processo reflete a consolidação de uma cultura republicana de governança, na qual o controle externo deixa de atuar como mera instância de correção para se afirmar como instrumento de aprimoramento democrático, reforçando a função social das Cortes de Contas na promoção da efetividade e concretização dos direitos sociais.

36 Idem.

37 FAGUNDES, Pedro Ribeiro. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). In: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Caderno 13 – O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). São Paulo: TCESP, 2023. p. 27–45. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos%2013.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

38 Idem.

4. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO E O CONTROLE ORIENTADO A RESULTADOS: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DE GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M) COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

O avanço do controle público orientado a resultados insere-se em um contexto mais amplo de consolidação do direito fundamental à boa administração, que exige do Estado não apenas legalidade formal, mas também eficiência, transparência e responsabilidade na gestão da coisa pública.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, representa um marco nessa evolução ao permitir a mensuração objetiva do desempenho das gestões municipais e a indução de boas práticas administrativas.

Neste capítulo, demonstra-se como o IEG-M se constitui em um instrumento técnico e normativo de materialização da boa administração, evidenciando o vínculo entre avaliação de resultados, governança e concretização dos direitos fundamentais na esfera municipal.

4.1. FUNDAMENTOS DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO

Ao tratar da relação entre direitos sociais e direitos fundamentais, Berlin³⁹ sustenta que não se pode assegurar liberdades políticas a indivíduos privados das condições materiais básicas de existência, como saúde e educação, pois tais carências inviabilizam o exercício pleno da liberdade.

Como observa o autor, os direitos sociais desempenham papel determinante na efetivação dos direitos fundamentais, constituindo condição prévia para sua concretização. A proteção das liberdades individuais, portanto, depende da realização de prestações estatais mínimas, que assegurem aos cidadãos as condições materiais para o exercício da liberdade.

Nessa perspectiva, a alegação da reserva do possível, em sua dimensão fática, não pode mais ser invocada como obstáculo automático à implementação dos direitos sociais. O próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 548 da Repercussão Geral,⁴⁰ reconheceu o dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade, firmando o entendimento de que a educação infantil constitui direito subjetivo público, cuja concretização é exigível judicialmente.

39 MORBINI, Francieli Korquievicz; MELO, Juliane Andréa de Mendes Hey. A educação como elemento essencial à participação popular e construção da cidadania. Revista Humanidades e Inovação, v. 7, n. 19, pg. 106, 2020. Disponível em: <https://revistahumanidadesinovacao.ufma.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3385>. Acesso em: 17 out. 2025.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1008166/SC, Incidente nº 5085176 (Tema 548). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 17 out. 2025.

Dessa forma, a boa administração não se limita à mera observância da legalidade ou da economicidade. O dever estatal de bem administrar compreende a promoção do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, o fortalecimento da cidadania, a gestão democrática e a efetivação das diretrizes urbanísticas e orçamentárias previstas na Constituição Federal.

Nesse contexto, Souza, Santin e Piedade⁴¹ destacam que o direito fundamental à boa administração se expressa na ação estatal orientada pelos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da CF), bem como pela participação popular, pela probidade dos governantes e pela sujeição da gestão pública aos controles interno e externo.

No plano internacional, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta de Nice) consagra, em seu artigo 41, o direito fundamental à boa administração, estabelecendo critérios objetivos de transparência, responsabilidade e orientação ao interesse público.⁴²

No contexto brasileiro, Senna e Tourino⁴³ sustentam que o direito fundamental à boa administração pública é instrumento essencial para a realização dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito, concretizando-se por meio de políticas públicas capazes de gerar resultados efetivos para a sociedade e para a própria Administração. A boa gestão da coisa pública, contudo, não se alcança apenas com reformas normativas, mas pela adoção de instrumentos concretos de avaliação e aprimoramento da gestão. Trata-se de um verdadeiro direito fundamental, cuja efetividade condiciona a realização dos demais direitos constitucionais, garantindo que as políticas públicas sejam executadas com eficiência, transparência e responsabilidade.

A *accountability* horizontal corresponde à fiscalização recíproca exercida entre os Poderes do Estado ou por órgãos governamentais dotados de competência autônoma de controle, como os Tribunais de Contas. Trata-se de uma forma de *accountability* interestatal, uma vez que ocorre internamente à estrutura estatal, garantindo o equilíbrio institucional e a limitação do poder mediante mecanismos de controle mútuo.⁴⁴

Nessa perspectiva, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) surge como um instrumento técnico capaz de traduzir esse direito em prática administrativa, ao mensurar o desempenho das gestões locais e oferecer parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento da governança pública.

41 SOUZA; SANTIN; PIEDADE, pg. 26-33, 2018, SOUZA, Renée do Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sérgio Cordeiro. Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil. Revista Em Tempo, Marília, v. 17, n. 1, p. 11-36, nov. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 17 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26729/et.v17i01.2571>.

42 EUROPEAN PARLIAMENT, Council and Commission. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

43 SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. Revista do Ministério Público de Goiás, Goiânia, n. 39, p. 31-54, 2023. Disponível em: https://www.mpgp.mp.br/revista/pdfs_39/2-GustavoLucas.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

44 MEDEIROS, Thayamara Soares de. A *accountability* horizontal e o papel do Tribunal de Contas na fiscalização do poder público. Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba, v. X, n. 24, p. 145, 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/24/24>. Acesso em: 20 out. 2025.

4.2. O IEG-M COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO E INDUÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o novo contexto normativo e social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas passaram a exercer papel ainda mais relevante na promoção da boa administração pública e na avaliação da efetividade das políticas públicas.

Nesse cenário, em 2014, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), sob a idealização do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, instituiu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com o propósito de avaliar a qualidade do gasto público, as boas práticas de gestão e os resultados alcançados pelos municípios.⁴⁵

O IEG-M busca traduzir, por meio de parâmetros objetivos, o grau de efetividade das políticas públicas e a capacidade administrativa das gestões municipais. Esse índice é estruturado em sete dimensões de análise: i-Plan, que mede a coerência entre o planejamento e os resultados alcançados; i-Fiscal, que avalia a gestão das finanças públicas e a responsabilidade fiscal; i-Educ, voltado ao desempenho das políticas educacionais; i-Saúde, que analisa os resultados obtidos na área da saúde; i-Amb, referente à execução de políticas ambientais e de sustentabilidade; i-Cidade, que examina as ações voltadas à segurança e à proteção do cidadão; e i-Gov TI, que verifica a utilização de recursos tecnológicos e de governança digital na administração pública.⁴⁶

As notas atribuídas aos municípios pelo IEG-M variam de “A”, para gestões consideradas altamente efetivas, quando o índice alcança pelo menos 90% da pontuação máxima e, no mínimo, cinco dimensões com conceito “A” até “C”, correspondente ao baixo nível de adequação administrativa.

De acordo com estudos que analisam o IEG-M⁴⁷, o índice utiliza metodologia baseada em critérios objetivos e indicadores quantitativos, permitindo a mensuração e a comparação do desempenho municipal ao longo do tempo, com potencial de utilização como subsídio às atividades do controle externo, o que pode ter contribuído para sua difusão a outros Tribunais de Contas.

A sua utilização em outros estados, pode ser observada na proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no Processo nº 211.413-6/22, relativo às contas de governo do Município de Petrópolis (exercício de 2021). No voto, a Conselheira Marianna Montebello Willeman caracteriza o IEG-M como indicador de desempenho de âmbito nacional, destinado a avaliar, ao longo do tempo, o alcance dos objetivos estratégicos municipais e a subsidiar a atuação fiscalizatória do Tribunal.⁴⁸

45 FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. O IEG-M rastreando resultados: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-EDUC). São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/O%20IEGM%20rastreando%20resultados%20-.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

46 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Manual do IEG-M 2024. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202024.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

47 HOLANDA, Mônica Maria Bezerra; LIMA, Alexandre Oliveira; SANTOS, Ruan Carlos; SOUSA, Antônia Márcia Rodrigues. O índice de efetividade da gestão municipal e o monitoramento das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Revista CEJUR/TJSC, Florianópolis, v. 10, e0393, p. 1–20, jan./dez. 2022. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/393/214>. Acesso em: 09 fev. 2026.

48 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Processo nº 211.413-6/22. Contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis. Exercício de 2021. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com impropriedades, determinações e recomendações. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022. Disponível em: <https://>

Ainda, como se observa no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). No Processo nº 12168/2024, referente à Prefeitura Municipal de Juruá, o voto proferido pelo Auditor Luiz Henrique Pereira Mendes, acolhido pelo Pleno, destacou o não preenchimento dos questionários do IEG-M como irregularidade relevante no contexto da apreciação das contas.⁴⁹

Embora seus resultados não tenham sido utilizados como critério decisório autônomo, a decisão evidencia a incorporação do índice como instrumento institucional obrigatório de apoio à análise da gestão pública municipal em outros estados.

Tais precedentes evidenciam a incorporação progressiva dos indicadores de efetividade como critério de análise da boa administração e da gestão fiscal pelos órgãos de controle externo, consolidando o controle orientado a resultados como diretriz contemporânea de fiscalização pública.

O Ministério Público de Contas (MPC) desempenha papel essencial na consolidação de uma cultura de avaliação e efetividade na gestão pública, especialmente por meio do uso de indicadores de desempenho como instrumentos de aferição da boa administração. Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254, o MPC possui autonomia funcional e administrativa, reafirmando sua posição institucional como órgão de fiscalização independente, destinado a garantir a observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência na gestão pública.⁵⁰

Esse protagonismo manifesta-se, por exemplo, no Parecer do Processo TC-6394.989.16, referente às Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Ilhabela – Exercício de 2017, de relatoria do Conselheiro Antônio Roque Citadini. No documento, o Ministério Público de Contas destacou que, apesar dos resultados econômico-financeiros favoráveis, persistiam deficiências relevantes nas áreas de ensino, saúde, saneamento básico e gestão de recursos humanos. Ressaltou, ainda, a falta de efetividade das ações governamentais, evidenciada pela pior avaliação possível no IEG-M, que obteve conceito “C” (baixo nível de adequação), representando regressão em relação aos resultados dos exercícios anteriores.⁵¹

Essa nova racionalidade do controle público, além de assegurar a boa administração e a efetividade das políticas públicas, contribui para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e para a promoção dos direitos humanos, ao alinhar a ação estatal a parâmetros de planejamento, transparência e responsabilidade.

www.petropolis.rj.leg.br/processo-legislativo/prestacao-de-contas/211-413-6-22.pdf.

49 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Contas Anuais – Prefeitura Municipal de Jujutiba. Exercício de 2022. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, 28 maio 2024. Processo TC-004149.989.22-0. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/4/2/951245.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em 10 fev. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727820>. Acesso em: 20 out. 2025.

51 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parecer do Ministério Público de Contas – Processo TC-6394.989.16. Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Ilhabela – Exercício de 2017. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/9/3/928093.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

Conforme observa Moraes,⁵² o fortalecimento do controle externo deve estar vinculado à disseminação de uma cultura de planejamento na Administração Pública, de modo que o controle não se restrinja à verificação da legalidade, mas também funcione como instrumento de indução à eficiência e à *accountability*, promovendo uma gestão orientada a resultados e comprometida com a sustentabilidade. O autor ressalta ainda o papel pedagógico das auditorias, ao defender que o controle deve exercer função orientadora e indutora de boas práticas de gestão, e não apenas sancionatória.⁵³

Nessa perspectiva, antes de penalizar, busca-se corrigir e aperfeiçoar a gestão pública por meio de instrumentos cooperativos e educativos. É justamente nesse contexto que emergem, no plano normativo, diretrizes como a Nota Recomendatória n.º 02/2022 da ATRICON e a Instrução Normativa TCU n.º 91/2022, as quais estimulam a adoção de mecanismos consensuais e preventivos de controle, em substituição à lógica meramente punitiva.

Desse modo, o IEG-M consolida-se como expressão empírica da função social do controle público, ao transformar dados de desempenho em parâmetros normativos de eficiência. O instrumento contribui para a boa gestão ao permitir que os Tribunais de Contas identifiquem fragilidades estruturais e orientem os gestores na adoção de práticas mais racionais, transparentes e efetivas na alocação de recursos públicos.

Ao oferecer uma leitura integrada das políticas municipais, o índice converte informações técnicas em conhecimento estratégico, induzindo uma cultura administrativa voltada a resultados e à melhoria contínua das políticas públicas, bem como à concretização dos direitos sociais e à efetivação dos valores da boa gestão e da administração pública gerencial.

5. DA EFETIVIDADE À CONSENSUALIDADE: O CONTROLE PÚBLICO COMO FUNÇÃO COLABORATIVA

O marco normativo inaugurado pelo Código de Processo Civil de 2015 consolidou a cultura da consensualidade no ordenamento jurídico brasileiro, influenciando todos os demais ramos do Direito. De acordo com Branco,⁵⁴ a concepção instrumentalista do processo vem de forma gradual cedendo espaço a uma perspectiva em que as partes assumem maior protagonismo, compreendendo-se o processo como uma verdadeira comunidade de trabalho. Nessa lógica, a cooperação passa a constituir o vetor fundamental que orienta tanto a atuação judicial quanto a conduta das partes, reforçando a dimensão colaborativa do processo.

52 MORAIS, Marcos Wilker Marinho de. *Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento*. In: *Cadernos de Estudos – Escola Paulista de Contas Públicas*, n.º 14. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pg. 197, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/17/Cadernos%2014>. Acesso em: 13 out. 2025.

53 Idem

54 BRANCO, Janaína Soares Noleto Castelo. *Advocacia pública e solução consensual dos conflitos*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, pg. 55, 2020.

Assim, com a publicação da Nota Recomendatória nº 02/2022 da Atricon e da Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), instituiu-se um modelo complementar de fiscalização voltado à correção das deficiências identificadas na gestão da coisa pública. Nesse contexto, a consensualidade consolida-se como instrumento de diálogo institucional que, em vez de se limitar à aplicação de sanções ou à mera constatação de irregularidades, propõe um controle orientado pela cooperação e pelo aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Essa perspectiva revela-se necessária porque a baixa qualidade dos resultados do IEG-M, ou outras deficiências de gestão, nem sempre decorrem da vontade ou negligência dos gestores públicos. Conforme observa Joffre Neto,⁵⁵ em seu estudo *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*, muitos dos entraves à boa administração pública podem ser ocasionados pela insuficiente formação técnica de parte dos agentes políticos, o que compromete a aplicação adequada das normas de Direito Administrativo e Financeiro.

Corroborando essa constatação, a estatística elaborada pelo Tribunal Superior Eleitoral⁵⁶ constatou que 26,5% filiados possuem ensino fundamental incompleto e 2,4% são analfabetos. Esse cenário se agrava diante do perfil socioeconômico de 35% das cidades brasileiras que não arrecadam recursos suficientes para manter o funcionamento básico da Prefeitura, o que pode prejudicar a contratação de serviços técnicos especializados.⁵⁷

Diante desse quadro, ganha relevo a adoção de instrumentos de consenso entre os órgãos de controle e os gestores públicos, de modo que o controle externo compreenda o contexto administrativo em que se inserem as decisões e, reciprocamente, o gestor perceba a fiscalização como aliada na busca pela boa governança. Essa relação dialógica favorece o aperfeiçoamento contínuo da administração e a condução eficiente da coisa pública, configurando um modelo de controle pedagógico e preventivo.

De acordo com estudo promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), constatou-se que 27 Tribunais de Contas já implementaram o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como instrumento de correção consensual de irregularidades administrativas, enquanto alguns adotaram as chamadas mesas técnicas como mecanismos de diálogo e orientação junto aos seus jurisdicionados.⁵⁸

Conforme destaca o Conselheiro Severiano Costandrade, presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

55 NETO, Joffre Marcellino. *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*. Taubaté: [s.n.], 2003.

56 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). *Maioria dos filiados a partidos no Brasil cursou até o ensino médio*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 17 out. 2025.

57 BBC NEWS BRASIL. *Mais de 80% das cidades brasileiras não arrecadam o suficiente para manter a máquina pública*. 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em: 20 out. 2025.

58 ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). *Resolução consensual de controvérsias e regulações em Tribunais de Contas*. Brasília: ATRICON, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunaes-de-Contas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

reflete uma das principais tendências da Administração Pública contemporânea, voltada à busca da eficiência. Segundo o autor, o instrumento representa um compromisso assumido pelo gestor público quanto à adoção de medidas corretivas e de aprimoramento da gestão, funcionando simultaneamente como mecanismo de controle dos procedimentos e de prevenção de irregularidades.⁵⁹

No Estado do Ceará, a Resolução Administrativa n.º 06/2018 denomina o instrumento como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Trata-se de mecanismo consensual de controle, sem natureza punitiva, destinado a substituir a sanção pela oportunidade de aprimoramento da gestão pública.⁶⁰

As chamadas mesas técnicas, conforme dispõe a Resolução nº 12/2021 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, configuram-se como procedimento destinado à utilização de métodos e técnicas voltados à promoção da consensualidade, da eficiência e do pluralismo na solução de controvérsias relacionadas à administração pública e ao controle externo.⁶¹

Ao analisar as normativas do TCE-MT e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), verifica-se que a principal diferença entre os institutos reside em sua finalidade e forma de aplicação. A Mesa Técnica tem por objetivo superar matérias controvertidas por meio do diálogo institucional, podendo empregar, conforme a Resolução nº 12/2021 do TCE-MT, técnicas de mediação e conciliação voltadas à construção de soluções cooperativas.

Por sua vez, o Termo de Ajustamento de Gestão ou de Conduta (TAG/TAC) possui natureza corretiva e finalística, configurando-se como meio alternativo à aplicação de sanções, por meio do qual as partes estabelecem diretrizes e compromissos formais destinados à adequação da gestão pública aos princípios da legalidade e da eficiência administrativa.

De acordo com Monteiro e Bordin,⁶² as Mesas Técnicas apresentam certa semelhança com as audiências judiciais, pois têm como finalidade propiciar o diálogo entre os atores do controle e da gestão pública. Os autores ressaltam, contudo, que tais procedimentos não possuem natureza propriamente conciliatória, nem impedem que, a partir deles, surjam propostas de solução para as irregularidades identificadas, o que pode culminar na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Ainda segundo os autores, embora as Mesas Técnicas não tenham como objetivo imediato a conciliação mediante acordo formal, elas evidenciam um viés colaborativo

59 COSTANDRADE, Severiano. Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização que exige coragem. Instituto Rui Barbosa, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem/>. Acesso em: 20 out. 2025.

60 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE). Resolução Administrativa n.º 06/2018. Fortaleza: TCE-CE, 2018. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2018/send/257-resolucoes-administrativas-2018/3701-resolucao-administrativa-6-2018>. Acesso em: 20 out. 2025.

61 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (Brasil). Resolução nº 12, de 2021. Dispõe sobre o procedimento das mesas técnicas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.

62 MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

entre os participantes, favorecendo o diálogo e a cooperação institucional no âmbito do controle público.

Os Tribunais de Contas estaduais têm recorrido, com frequência crescente, a instrumentos de consensualidade em sua atuação. Exemplo disso é o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), que promoveu Mesa Técnica com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para discutir o papel das assistentes sociais no processo de prestação de contas de convênios, evidenciando o caráter colaborativo e pedagógico desse instrumento.⁶³

De modo semelhante, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem utilizado, de forma reiterada, os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) como mecanismos de resolução consensual de controvérsias e de aperfeiçoamento da gestão pública. Exemplos recentes dessa prática constam dos Acórdãos nº 2.485/2024 – Plenário e nº 2.318/2024 – Plenário, entre outras deliberações correlatas.

Os mecanismos consensuais no âmbito do controle externo podem ser compreendidos como parte de uma inflexão nas formas tradicionais de exercício do controle estatal, em que demanda um equilíbrio sutil entre a fiscalização rigorosa e a preservação da autonomia administrativa, na medida em que a atuação fiscalizatória passa a incorporar, para além da dimensão sancionatória, práticas de integração institucional, solução e prevenção de conflitos⁶⁴, associadas ao incremento da transparência no exercício das funções estatais, ao tornar mais visíveis os critérios, os procedimentos e as escolhas envolvidas na gestão de interesses públicos e sociais.⁶⁵

De acordo com estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no âmbito do projeto *SecexConsenso*, reconhece-se que, embora a adoção de mecanismos consensuais de controle envolva determinados riscos institucionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem empreendido esforços concretos na busca por soluções cooperativas e dialógicas. Tais iniciativas visam evitar a paralisia decisória e servir de referência teórica e prática para outras instâncias administrativas e judiciais.⁶⁶

Dessarte, consoante as lições de Cahali,⁶⁷ a consensualidade apresenta vantagens significativas em relação à solução adjudicada de conflitos. O autor destaca que os acordos alcançados de forma consensual tendem a ser espontaneamente cumpridos pelas partes, ao passo que as decisões impostas judicialmente, por se contraporem à vontade de um dos envolvidos, frequentemente geram recursos, resistência ao

63 TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (TCM-SP). Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

64 DANTAS, Bruno. Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: 10 fev. 2026.

65 BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. Revista da ANAPE, Brasília, 2013. Disponível em: https://anape.org.br/images/artigos/2013-Texto_do_artigo-4170-1-10-20231206.pdf. Acesso em: [10 de fev. de 2026]

66 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Estudo SecexConsenso: experiências de consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro: FGV Justiça, 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

67 CAHALI, Francisco José. Curso de arbitragem: mediação: conciliação: Resolução CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, pg. 49, 2017.

cumprimento e, em muitos casos, a perpetuação do litígio, que se prolonga por meio de execuções e incidentes processuais.

Não obstante, apesar dos inúmeros benefícios do instituto, há controvérsias, em razão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, de relatoria do Ministro Edson Fachin que tramita no Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade dos instrumentos de consensualidade instituídos no âmbito do controle externo federal. Ainda pendente de julgamento, a ação suscita relevantes reflexões no tocante aos limites desses mecanismos, bem como sobre sua compatibilidade com o modelo cooperativo e orientador consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Segundo os argumentos apresentados pelo autor da demanda, competiria à Corte de Contas exercer apenas o controle e a fiscalização concomitante ou posterior ao exercício da atividade administrativa, inexistindo previsão constitucional que autorize sua participação ativa no processo decisório, entendimento que não foi acolhido pelo eminente Procurador-Geral da República, Paulo Gonet Branco.⁶⁸

Independentemente do desfecho dessa ação, o debate evidencia a necessidade de consolidar a consensualidade como prática legítima e complementar ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), com o objetivo de promover um controle mais realista e colaborativo com o gestor a fim de conferir concretude às políticas públicas e ao direito fundamental à boa administração.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo examinar a evolução do controle público no Brasil, demonstrando como os Tribunais de Contas transitaram de um modelo formalista e sancionatório para uma atuação orientada à efetividade, à cooperação institucional e à concretização do direito fundamental à boa administração. Partiu-se da hipótese de que instrumentos como o IEG-M e os mecanismos de consensualidade expressam uma mudança paradigmática no controle externo, deslocando-o da lógica punitiva para um papel pedagógico e indutor de boas práticas de gestão.

Constatou-se que o Tribunal de Contas brasileiro nasceu em um contexto de ruptura com o patrimonialismo e de consolidação do princípio republicano, no qual o controle da legalidade e da economicidade representava o primeiro passo rumo à afirmação do interesse público sobre as conveniências privadas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente com a Emenda Constitucional n.º 19/1998, o princípio da eficiência incorporou-se ao núcleo do regime jurídico-administrativo, demandando do controle externo uma postura proativa, voltada a resultados e ao aprimoramento da governança pública.

68 PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/ADPF-1183-Parecer-PGR.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

A análise empreendida evidencia que a boa administração se consolidou como dever jurídico do Estado e como critério de legitimidade da ação pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a LINDB reforçaram esse marco normativo, ao estabelecer que a legalidade não pode ser dissociada da eficiência, da transparência e da responsabilidade. Nesse cenário, o controle público passa a ser compreendido não apenas como instância de sanção, mas como instrumento de aprendizagem institucional e de fortalecimento da cultura de planejamento e *accountability*.

A integração entre o IEG-M e as práticas consensuais revela-se expressão concreta dessa transformação. Enquanto o índice converte dados técnicos em parâmetros objetivos de desempenho, permitindo mensurar a efetividade das políticas públicas, a consensualidade introduz o diálogo institucional como método de aprimoramento da gestão. Termos de Ajustamento de Gestão, mesas técnicas e recomendações pactuadas refletem uma nova racionalidade de controle, fundada na cooperação entre fiscalizados e fiscalizadores, em substituição à tradicional relação de antagonismo.

Verificou-se, ainda, que o controle externo contemporâneo é chamado a exercer função orientadora, promovendo a aproximação entre a normatividade jurídica e a realidade administrativa. O papel pedagógico das Cortes de Contas e do Ministério Público de Contas torna-se central para o fortalecimento da governança pública e para a indução de políticas mais eficazes e socialmente responsáveis. Os relatórios, pareceres e indicadores deixam, assim, de ser meros registros técnicos e passam a constituir instrumentos de transformação concreta da gestão pública.

Não obstante, persistem desafios relevantes. A consolidação de uma cultura de cooperação entre controle e gestão demanda mudança de mentalidade institucional e política. É necessário superar a percepção do controle como ameaça, compreendendo-o como espaço de diálogo técnico e de construção conjunta de soluções administrativas. Experiências como a da Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná demonstram que a formação continuada e a educação para a governança são caminhos promissores para essa transição.

Portanto, conclui-se que o IEG-M e a consensualidade não representam apenas instrumentos inovadores, mas dimensões complementares de um mesmo processo evolutivo do controle público brasileiro. Ambos reafirmam a maturidade das instituições de fiscalização e a centralidade da boa administração como valor republicano. O controle contemporâneo não se limita a punir: ele educa, orienta e coopera. Assim, legalidade e efetividade deixam de ser polos opostos, tornando-se fundamentos indissociáveis de uma Administração Pública transparente, eficiente e comprometida com o interesse social.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Simone Coêlho. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. História do Direito. Florianópolis: FUNJAB, 2013. p. 314-337. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=25>. Acesso em: 17 out. 2025.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Da monarquia à república**. Estudos Históricos: Revista da Fundação Joaquim Nabuco, Recife, v. 17, n. 2, p. 161-170, jul./dez. 1989. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/download/433/319/662>. Acesso em: 13 out. 2025.
- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução consensual de controvérsias e regulações em Tribunais de Contas**. Brasília: ATRICON, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BAHIA. **Uma breve história do controle na visão de um tribunal centenário**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2021. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdspublicacaoainstitucional/publicacoes/arquivo/2.-Uma-breve-histria-do-controle-na-viso-de-um-Tribunal-centenario20210354.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.
- BALDO, Rafael Antonio. **Fiscalização e controle do Estado**. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). Controle da Administração Pública no Brasil. São Paulo: [p.31-48], 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/08/controle-da-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.
- BBC NEWS BRASIL. **Mais de 80% das cidades brasileiras não arrecadam o suficiente para manter a máquina pública**. 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>. Acesso em: 20 out. 2025.
- BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais**. Revista da ANAPE, Brasília, 2013. Disponível em: https://anape.org.br/images/artigos/2013-Texto_do_artigo-4170-1-10-20231206.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2026.
- BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **Advocacia pública e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13 out. 2025.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. In: PORTO, Walter Costa (org.). Constituições brasileiras: 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 8 nov. 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892**. Approva o regulamento para a execução do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 18 dez. 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d1166.htm. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República; Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. **Proposta de Reforma Administrativa (Mensagem nº 683, de 28 de novembro de 1995).** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/proposta-de-reforma-administrativa-1995.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5254. Relator: Min. Luís Roberto Barroso.** Julgamento em 10 fev. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4727820>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1008166/SC, Incidente nº 5085176 (Tema 548).** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, **Luiz Carlos.** **Da administração pública burocrática à gerencial.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

BUGARIN, Bento José. **O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out./dez. 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954/1018>. Acesso em: 13 out. 2025.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: mediação: conciliação: Resolução CNJ 125/2010.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil: desde a sua fundação.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CHADID, Maria das Graças Maciel. **Tribunais de Contas: a defesa dos direitos fundamentais na concretização das políticas públicas.** In: SOUZA, Simone (org.). **Controle e accountability no Estado Contemporâneo.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-221.

COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 37, n. 147, p. 249-259, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle. Esquisse de Constitution, Chapitre I.** Paris: Librairie de Guillaumin, 1872, p. 177-178. Tradução livre.

COSTANDRADE, Severiano. **Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização que exige coragem.** Instituto Rui Barbosa, 2023. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem/>. Acesso em: 20 out. 2025.

DANTAS, Bruno. **Controle externo e consensualismo: da impossibilidade à complementariedade.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 3, p. 87-110, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/94276>. Acesso em: [10 de fev. 2026].

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **Reforma administrativa: a Emenda nº 19/98.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213, p. 133-139, jul./set. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47203/45404>. Acesso em: 13 out. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT, Council and Commission. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

FAGUNDES, Pedro Ribeiro. **O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).** In: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). Caderno 13 – O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). São Paulo: TCESP, 2023. p. 27–45. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Cadernos%2013.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

FIGUEIRA, Liciane Ágda Cruz. **O IEG-M rastreando resultados: ação fiscalizatória em prol do aprimoramento da gestão pública e da efetivação de direitos em âmbito local (i-EDUC).** São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/O%20IEG-M%20rastreado%20resultados%20-.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Estudo SecexConsenso: experiências de consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União.** Rio de Janeiro: FGV Justiça, 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

MARANHÃO, Jarbas. **Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175976/000464801.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

MEDEIROS, Thayamara Soares de. **A accountability horizontal e o papel do Tribunal de Contas na fiscalização do poder público.** Revista do Ministério Público de Contas do Paraná, Curitiba, v. X, n. 24, p. 145, 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/view/24/24>. Acesso em: 20 out. 2025.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Entra em vigor a Constituição Cidadã: Carta de 1988 é promulgada, coroando a transição do país para a democracia.** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/entra-em-vigor-a-constituicao-cidada>. Acesso em: 13 out. 2025.

MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle.** Cidadania em Contas, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

MORAIS, Marcos Wilker Marinho de. **Accountability: uma proposta de auditoria para induzir a cultura de planejamento.** In: Cadernos de Estudos – Escola Paulista de Contas Públicas, n.º 14. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/17/Cadernos%2014>. Acesso em: 13 out. 2025.

MORBINI, Francieli Korquievicz; MELO, Juliane Andréa de Mendes Hey. **A educação como elemento essencial à participação popular e construção da cidadania.** Revista Humanidades e Inovação, v. 7, n. 19, 2020. Disponível em: <https://revistahumanidadesinovacao.ufma.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3385>. Acesso em: 17 out. 2025.

NETO, Joffre Marcellino. **Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio.** Taubaté: [s.n.], 2003.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Consequencialismo, segurança jurídica e as alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): otimismo e cautela.** Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set./dez. 2018. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/54/118>. Acesso em: 13 out. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). **Parecer na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atrica.org.br/wp-content/uploads/2024/07/ADPF-1183-Parecer-PGR.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: 100 anos de fiscalização e cidadania.** São Paulo: Edusp, 2021. Disponível em: <https://www.livrosabertos.edusp.usp.br/edusp/catalog/view/47/43/195-1>. Acesso em: 13 out. 2025.

SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. **O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna.** Revista do Ministério Público de Goiás, Goiânia, n. 39, p. 31–54, 2023. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_39/2-GustavoLucas.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

SILVA, Rubens Luiz Murga da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal**. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69–78, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/revista-cej/edicoes-antiores/edicao-26/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-a-limitacao-da-despesa-na-administracao-publica-federal>. Acesso em: 13 out. 2025.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. **Os Estados liberal e social e as Constituições brasileiras no tocante à ordem econômica**. Confluências, Niterói: PPGSD-UFF, v. 13, n. 2, p. 110–130, nov. 2012. ISSN 1678-7145. Disponível em: <https://www.dpd.ufv.br/wp-content/uploads/2020/08/DIR-207-0s-Estados-liberal-e-social....pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

SOUZA, Renée do Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sérgio Cordeiro. **Sinais de direito fundamental a uma boa administração no Brasil**. Revista Em Tempo, Marília, v. 17, n. 1, p. 11–36, nov. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em: 17 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26729/et.v17i01.2571>.

TERRÃO, Cláudio Couto; ANDRADE, Durval Ângelo (coord.). O controle da efetividade das políticas públicas. In: _____. **Controle externo no século XXI: homenagem a Sebastião Helvécio**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2021. p. 151.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). **Parecer Prévio nº 41/2025 – Processo nº 12168/2024. Prefeitura Municipal de Juruá. Exercício de 2023. Relator: Auditor Luiz Henrique Pereira Mendes**. Manaus, 19 ago. 2025. Disponível em: https://jurisprudenciafs.tce.am.gov.br/documents/12168_2024_PARECER-PREVIO_41_2025_3848718.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/15/45/C1/34/20A1F6107AD96FE6F18818A8/TCU_30_anos_CF.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (Brasil). **Resolução nº 12, de 2021. Dispõe sobre o procedimento das mesas técnicas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Processo nº 211.413-6/22. Contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis. Exercício de 2021. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com impropriedades, determinações e recomendações**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2022. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.leg.br/processo-legislativo/prestacao-de-contas/211-413-6-22.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Contas Anuais – Prefeitura Municipal de Juquitiba. Exercício de 2022. Relator: Conselheiro Antônio Roque Citadini. 12ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, 28 maio 2024. Processo TC-004149.989.22-0**. Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/4/2/951245.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Manual do IEG-M 2024**. São Paulo: TCESP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20IEGM%202024.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE). **Resolução Administrativa n.º 06/2018. Fortaleza: TCE-CE, 2018**. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2018/send/257-resolucoes-administrativas-2018/3701-resolucao-administrativa-6-2018>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (TCM-SP). **Mesas técnicas nos Tribunais de Contas: cooperação e aprimoramento do controle. Cidadania em Contas, São Paulo, 2023**. Disponível em: <https://cidadaniaemcontas.tcm.sp.gov.br/Pagina/77985>. Acesso em: 20 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Maioria dos filiados a partidos no Brasil cursou até o ensino médio**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Julho/maioria-dos-filiados-a-partidos-no-brasil-cursou-ate-o-ensino-medio>. Acesso em: 17 out. 2025.