



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RODRIGO DREBES BET

TRIBUNAIS DE CONTAS EM AÇÃO:
O CONSENSUALISMO APLICADO NA AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Recife

2023

RODRIGO DREBES BET

TRIBUNAIS DE CONTAS EM AÇÃO:

**O CONSENSUALISMO APLICADO NA AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título em Mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto

Recife

2023

RODRIGO DREBES BET

TRIBUNAIS DE CONTAS EM AÇÃO:

**O CONSENSUALISMO APLICADO NA AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Políticas Públicas.

Aprovada em: 16/10/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Arthur Leandro Alves da Silva (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo (Examinador Externo)
Universidade Federal de Campina Grande

Dedico este trabalho a duas mulheres que admiro muito e às quais tenho gratidão por compartilhar os principais momentos da vida: Lúgia e Vanessa. Sou muito grato por todo o incentivo recebido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas do Tribunal de Contas que estiveram comigo durante os últimos anos, trabalhando em prol de um controle externo mais eficiente e atento ao dinamismo da sociedade. Agradeço, em especial, a Elmar, por ser um mentor profissional e exemplo de servidor público, e a Mariana, pelos anos de parceria como minha dupla de auditoria.

“Os que se encantam com a prática sem a ciência são como os timoneiros que entram no navio sem timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu destino”. (Da Vinci, Leonardo, ano desconhecido.)

RESUMO

O principal objetivo deste trabalho é o de identificar se a utilização de soluções consensuais por meio da realização de Termo de Ajuste de Gestão (TAG) com unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE) reveste-se de uma prática com amparo jurídico e doutrinário, além de ser um meio eficaz de atuação do controle externo. Através de uma pesquisa na literatura especializada e nas legislações atinentes ao tema, busca-se compreender como a solução consensual pode ser uma alternativa ao Estado Sancionador, sobretudo quando relacionado à atuação dos Tribunais de Contas no Brasil na seara de políticas públicas. Ademais, com a finalidade de robustecer as análises e conclusões desta pesquisa, dados práticos de TAGs firmados pelo TCE-PE em uma operação de auditoria que culminou no segundo semestre do ano de 2021 são apresentados e analisados. Acredita-se que o resultado advindo desta pesquisa será útil para evidenciar práticas de auditoria de controle externo e aprimorar o entendimento acerca de soluções consensuais para problemáticas envolvendo políticas públicas.

Palavras-Chave: Termo de Ajuste de Gestão; consensualismo; controle externo; Tribunais de Contas; políticas públicas.

ABSTRACT

The main objective of this work is to identify whether the use of consensual solutions through the execution of a Term of Adjustment of Management (TAG) with the jurisdictional units of the Court of Accounts of Pernambuco (TCE-PE) constitutes a practice supported by legal and doctrinal foundations, as well as an effective means of external control action. Through a review of specialized literature and relevant legislation, we aim to understand how consensual solutions can serve as an alternative to the Sanctioning State, especially in the context of the performance of Audit Courts in Brazil concerning public policies. Furthermore, to strengthen the analyses and conclusions of this research, practical data on TAGs executed by TCE-PE in an auditing operation that concluded in the second half of the year 2021 are presented and analyzed. It is believed that the results of this research will be valuable in highlighting external control audit practices and enhancing the understanding of consensual solutions for issues related to public policies.

Keywords: Management Adjustment Term; consensualism; external control; Courts of Auditors; public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estágios do ciclo político	25
Figura 2 - Aspectos avaliados em políticas públicas	28
Figura 3 - Análise de frequências do item 4 do checklist	57
Figura 4 - Análise de frequências do item 5 do checklist	58
Figura 5 - Análise de frequências do item 6 do checklist	58
Figura 6 - Análise de frequências do item 7 do checklist	59
Figura 7 - Análise de frequências do item 8 do checklist	59
Figura 8 - Análise de frequências do item 16 do checklist	60
Figura 9 - Análise de frequências do item 17 do checklist	61
Figura 10 - Análise de frequências do item 18 do checklist	62
Figura 11 - Análise de frequências do item 19 do checklist	62
Figura 12 - Análise das notas por faixas de criticidade (TAG)	65
Figura 13 - Notas médias para cada encaminhamento	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo de classificação das respostas em uma pergunta.....	50
Tabela 2 - Exemplo de discriminação de notas e pesos em uma questão do formulário.....	51
Tabela 3 - Quantidade de encaminhamentos por tipo	54
Tabela 4 - Quantidade de unidades com ambas vistorias por tipo de encaminhamento	55
Tabela 5 - Frequência de respostas por classe nas escolas com ambas vistorias e encaminhamento tipo TAG	56
Tabela 6 - Análise das notas por mesorregião (TAG)	64
Tabela 7 - Análise das notas por segmento fiscalizador (TAG)	64
Tabela 8 - Análise das notas por faixa de criticidade (TAG)	65
Tabela 9 - Relação dos 10 municípios com maior alteração positiva	66
Tabela 10 - Relação dos 10 municípios com maior alteração negativa	67
Tabela 11 - Notas médias para cada encaminhamento	67
Tabela 12 - Relação de TAGs julgados com imposição de multa	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Auditoria Especial
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
ARQ	Arquivamento
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
IDH	Índice de Desenvolvido Humano
MP	Ministério Público
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
OAR	Ofício de Alerta de Responsabilização
OCF	Ofício de Ciências e Falhas
OSF	Open Science Framework
PI	Procedimento Interno
PPBE	Políticas Públicas Baseadas em Evidências
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAG	Termo de Ajuste de Gestão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	TRIBUNAIS DE CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
2.1	HISTÓRICO.....	17
2.2	FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS.....	18
2.3	ATUAÇÃO NO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.4	AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
3	CONSENSUALISMO E TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO.....	31
3.1	CONSENSUALISMO COMO PARADIGMA DE ATUAÇÃO ESTATAL.....	31
3.2	FUNDAMENTOS E APLICABILIDADE.....	35
3.3	VANTAGENS E DESVANTAGENS.....	39
3.4	FUNDAMENTOS PARA UTILIZAÇÃO DO TAG NO TCE-PE.....	41
3.5	CASO PRÁTICO DE UTILIZAÇÃO DO TAG NO TCE-PE.....	43
4	METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS DADOS.....	48
4.1	ANÁLISE DE FREQUÊNCIAS.....	49
4.2	ANÁLISE DE NOTAS POR MEIO DE ÍNDICE.....	50
4.3	ANÁLISE DE OUTROS ENCAMINHAMENTOS.....	53
5	ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES.....	55
5.1	FREQUÊNCIA DE RESPOSTAS.....	56
5.2	ÍNDICE E NOTAS.....	63
5.3	COMPARATIVO COM OUTROS ENCAMINHAMENTOS.....	66

5.4	JULGAMENTOS.....	69
6	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
	REFERÊNCIAS.....	79
	APÊNDICE A - RELAÇÃO DE ENCAMINHAMENTOS POR MUNICÍPIO.....	84
	APÊNDICE B - TAGS MUNICIPAIS JULGADOS.....	89
	APÊNDICE C - CHECKLIST E ÍNDICE PARA AFERIÇÃO DE NOTAS.....	92
	APÊNDICE D - NOTAS POR MUNICÍPIO - TAG.....	95
	APÊNDICE E - NOTAS POR MUNICÍPIO - OUTROS ENCAMINHAMENTOS.....	98

1 INTRODUÇÃO

Demandas por políticas públicas efetivas e o dinamismo da sociedade impõem novos desafios à Administração Pública, que precisa adaptar sua atuação para enfrentar as mudanças de comportamento e as inovações tecnológicas. Nesse cenário, agentes fomentadores de conhecimento, reguladores e, sobretudo, o controle externo são peças fundamentais para auxiliar gestores públicos na tomada de decisões e no adequado direcionamento dos recursos públicos.

Os Tribunais de Contas, como órgãos técnicos que atuam no controle externo, têm o objetivo constitucional de promover, entre outros aspectos, a eficiência da gestão pública, evitar prejuízos ao erário e propugnar pela eficácia e efetividade das políticas públicas. Os meios de atuação para que os tribunais cumpram seu papel são diversos e, embora frequentemente envolvam a aplicação de penalidades, a punição nem sempre é a melhor solução.

Dentre os diferentes meios de atuação disponíveis, é viável encontrar soluções consensuais, como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs). Estes representam um acordo entre o órgão fiscalizador e o gestor público, em que este último se compromete a cumprir cláusulas específicas para aprimorar e ampliar a eficácia de uma determinada política pública. Conseqüentemente, qualquer processo que possa resultar em penalidades é temporariamente suspenso. Essa abordagem incentiva o gestor a adotar práticas mais adequadas e visa aprimorar a eficiência na utilização dos recursos públicos, priorizando a solução de problemas relacionados à política pública em detrimento da punição do gestor público.

Embora a doutrina moderna incentive a utilização de meios alternativos pautados no consensualismo para solução de determinadas desavenças envolvendo a aplicação recursos, devido a vários argumentos favoráveis explorados neste trabalho, a regulamentação e aplicabilidade do TAG pelos Tribunais de Contas ainda são temas recentes, os quais têm espaço para maior difusão e estudo.

Dentro deste cenário, o objetivo deste estudo é avaliar a abordagem consensual adotada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), especialmente no que diz respeito aos TAGs firmados como parte dos encaminhamentos decorrentes de uma operação de

auditoria realizada sobre a infraestrutura básica das escolas municipais que culminou no segundo semestre de 2021. A hipótese subjacente sustenta que o TAG se mostrou um instrumento eficaz na concretização das transformações desejadas e pactuadas nos documentos mencionados.

A auditoria mencionada realizou a vistoria inicial de 792 escolas públicas municipais em Pernambuco, em 184 municípios pernambucanos, e as irregularidades constatadas foram, em sua maioria, objeto de pactuação de TAG com os gestores públicos. Essa operação alcançou um público-alvo de aproximadamente 53 mil alunos matriculados nessas escolas, conforme dados do CENSO ESCOLAR 2020.

O desenho de pesquisa emprega estatística descritiva de dados provenientes da aplicação de checklists pelas equipes de auditoria do TCE-PE em duas ocasiões distintas: a primeira, durante a vistoria inicial de unidades escolares previamente selecionadas; a segunda, durante a vistoria de monitoramento dessas mesmas edificações. O propósito é identificar a aderência aos termos pactuados entre o gestor público e as partes, de forma consensual, após o término do prazo estipulado. O período de análise abrange desde as vistorias iniciais realizadas em julho de 2021 até a data mais recente das auditorias de monitoramento, conduzidas em setembro de 2023. A escolha desse intervalo de tempo baseou-se na possibilidade de comparar a situação inicial com a situação após a intervenção do órgão de controle.

De maneira reflexiva, também se busca identificar as vertentes que oferecem respaldo jurídico e doutrinário para a abordagem consensual adotada pelo controle externo, além de destacar as limitações de sua aplicação e as vantagens que a adoção desse método traz para a sociedade. A organização e análise dessas informações permitirão uma compreensão mais sólida do uso do TAG como uma ferramenta capaz de modificar o estado atual de situações identificadas pelas equipes de auditoria e que demandam a atenção do gestor público.

Além disso, é importante ressaltar que esta pesquisa está alinhada à abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), pois visa fornecer dados que embasam a tomada de decisões e justificam a atuação do controle externo. Ao embasar as decisões em evidências, é possível reduzir o desperdício de recursos públicos, maximizar o impacto positivo do controle externo e, conseqüentemente, melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Para atingir o objetivo deste estudo, realizou-se uma análise da literatura com o propósito de compreender como a doutrina aborda o consensualismo como uma perspectiva de atuação do controle externo, especialmente no contexto dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil. Além disso, as legislações relevantes sobre o tema foram exploradas de maneira sistemática, com o intuito de compreender as bases legais que permitem abordagens alternativas à postura tradicional do Estado Sancionador.

De forma mais específica, buscou-se compreender o histórico de atuação dos TCs no Brasil, considerando as competências delimitadas pela Constituição, a divisão em funções proposta por diversos doutrinadores e os métodos disponíveis para o cumprimento de suas responsabilidades. A investigação também se estendeu ao impacto dessas atividades no âmbito das políticas públicas, em especial no que tange aos mecanismos de avaliação e resposta às distorções encontradas.

Num segundo momento, a pesquisa concentrou-se nas ferramentas de resolução consensual que o Direito Administrativo e as normativas recentes oferecem, e que podem ser empregadas nas atividades de controle. Nesse sentido, compreender os instrumentos legais relacionados foi fundamental para estabelecer os fundamentos do consensualismo e embasar os avanços no assunto, considerando as mudanças recentes no Código de Processo Civil (CPC/15) e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Por fim, a pesquisa fundamentou-se em dados específicos do TCE-PE, abordando tanto os aspectos normativos quanto os práticos relacionados à utilização do instituto do TAG como parte dos encaminhamentos decorrentes dos achados de auditorias recentes realizadas pelo órgão fiscalizador, no contexto da análise da infraestrutura básica das escolas municipais de Pernambuco.

A estrutura deste trabalho é esquematizada da seguinte forma: a próxima seção aborda a evolução histórica dos Tribunais de Contas, apresentando suas funções institucionais e destacando sua participação no âmbito das políticas públicas. A terceira seção concentra-se no conceito de consensualismo, explorando sua viabilidade e aplicação como abordagem de controle externo, com enfoque no TAG como instrumento e com a inclusão de dados sobre sua utilização pelo TCE-PE. A quarta seção descreve a metodologia utilizada para análise dos dados e detalha o resultado prático da pesquisa. A quinta seção engloba uma análise dos resultados provenientes dos dados analisados e, por fim, a última seção trata da solução da questão de pesquisa, das conclusões e do encerramento deste trabalho.

2 TRIBUNAIS DE CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 HISTÓRICO

Os Tribunais de Contas (TCs) são órgãos técnicos que têm a incumbência de realizar o controle externo da Administração Pública e, assim, prestar auxílio ao Poder Legislativo para consecução de suas atividades. Atualmente, os TCs têm por competência realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos da Administração Pública, todavia a história nos revela que tais competências eram mais restritas nos primórdios e foram moldadas até chegar na estrutura que temos hoje.

Para iniciar tal contextualização, convém resgatar-se dos ensinamentos de Maranhão (1972, p. 59-60) que leciona sobre as origens dos TCs ao indicar a existência de aspectos embrionários na legislação romana, bem como a criação de algumas instituições européias que já lidavam com o tema desde o século XIII (no caso da França) e mais presentes no século XIX. Devido à relevância histórica, convém citá-lo:

Desde longo tempo, em todos os países civilizados, acrescentava que alguns escritores descobrem até na legislação romana a origem desses órgãos, enxergando especialmente nos *Tabularii* e *Numerarii* um embrião dos mesmos.

Da mesma forma, lembra que, na França, desde 1256, os éditos de Luís IX fazem menção de uma instituição chama *Thambre de Comptes*; que, na Inglaterra, desde os tempos dos reis normandos, existiu um Tribunal de Justiça em matéria de finanças chamado *Echiquier*, composto de um certo número de barões feudais (*barons of the Echiquier*); que, na Prússia, desde 1824, se organizou um Tribunal semelhante, que foi modificado em 1872, para se reorganizar em 1876, com o título de Tribunal de Contas do Império da Alemanha; e que, na Itália, desde 1807, existiu a *Régia Corte de Conti*, organismo que sucedera a outros e que veio, em 1849, a ser modelado pelo da Bélgica.

Segundo Novo (2021), corrobora-se que o controle das finanças públicas é um assunto já tratado por antigas civilizações e também presente no Brasil colonial:

O controle das finanças públicas remonta à antiguidade clássica nas legislações romana e grega, mas somente na Idade Média é que há registros de fatos atribuídos aos Tribunais de Contas como instituição. No Brasil, as primeiras manifestações de Controle das Contas Públicas ocorreram em 1680, quando a Coroa Portuguesa criou as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro.

Sob o aspecto formal, é possível perceber a evolução dos TCs no Brasil ao longo das diferentes Constituições que regeram o país. A título informativo, verifica-se que desde 1891, através da primeira constituição republicana, o Tribunal de Contas esteve presente em todas as cartas magnas. Apesar das evoluções conquistadas atualmente, urge-se ressaltar que o texto de 1891 acerca dos TCs era bastante restrito, conforme dispositivo a seguir colacionado:

Art. 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

A mencionada disposição alinhou-se à criação do primeiro tribunal de contas brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU). Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, o TCU foi estabelecido através do Decreto nº 966-A. Essa entidade baseou-se nos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Nesse contexto, Maranhão (1972, p. 60) destaca que Ruy Barbosa foi um fervoroso defensor do Tribunal de Contas, enfatizando sua importância em ocupar uma posição de destaque e inviolabilidade. Isso garante que o orçamento público seja um instrumento soberano na gestão dos recursos públicos.

Em seguida, ocorreu a criação do primeiro tribunal de contas estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). Esse tribunal foi instituído pela primeira Constituição republicana estadual (art. 98) e regulamentado por meio da Lei nº 210, em 1º de julho de 1891. Posteriormente, outros estados seguiram o exemplo, estabelecendo seus próprios tribunais de contas estaduais, como São Paulo, em 1924, e Rio Grande do Sul, em 1935.

Foi somente com a Constituição de 1934 que o TCU passou a ser abordado em uma seção própria, ganhando maior destaque na Carta Política. No entanto, a Constituição subsequente, de 1937, teve um enfoque limitado nos TCs. Avanços graduais foram observados nas constituições de 1946 e 1967, culminando em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã. Nesse marco, o Tribunal de Contas teve sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas, como será abordado a seguir.

2.2 FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS

Após situar historicamente a evolução dos TCs no Brasil, principalmente em termos de sua estrutura e forma, é relevante delimitar o âmbito de atuação dessas instituições sob perspectivas constitucionais e doutrinárias. Isso visa identificar as competências e funções concedidas às cortes de contas para a realização de suas missões institucionais.

Primeiramente, do ponto de vista doutrinário, o termo "controle" é definido como a supervisão direcionada a um alvo específico, com base em aspectos determinados. Esse

controle tem o propósito de verificar a conformidade com critérios preestabelecidos ou de evidenciar discrepâncias que necessitam de correção (Guerra, 2007).

Meirelles (2015, p. 795) aponta que, no contexto da administração pública, o conceito de controle envolve a "faculdade de monitoramento, orientação e retificação exercida por um Poder, órgão ou autoridade sobre a conduta funcional de outro".

O mesmo autor também pondera que o controle da Administração Pública pode ser categorizado de várias maneiras, dependendo dos critérios considerados, como o Poder, órgão ou autoridade que o realiza, ou ainda, os fundamentos, métodos e *timing* da sua execução.

Uma classificação possível se refere à diferenciação entre controle interno e externo, baseada na relação estrutural entre a entidade controlada e a controladora. O controle interno consiste na supervisão realizada pela própria administração sobre seus próprios atos e atividades, enquanto o controle externo é efetuado por uma entidade sobre outra, como o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre as ações do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos artigos 31 e 70 a 75, estabelece a estrutura institucional do sistema de controle da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública no Brasil. Nesse modelo, os tribunais de contas desempenham um papel primordial, sendo encarregados do controle externo e atuando como entidades fiscalizadoras superiores (Moutinho, 2022). Para contextualizar o assunto, convém citar o artigo 70 da CF/88:

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.

Percebe-se que o controle externo, no sentido empregado pelo dispositivo acima, é de titularidade do Congresso Nacional; todavia, o art. 71 da CF/88 indica que o TCU prestará auxílio de cunho técnico ao Poder Legislativo para exercício de suas atividades. Ademais, verifica-se que o texto da CF/88 refere-se especificamente à estruturação federal ao tratar do Congresso Nacional e do TCU.

Por outro lado, o artigo 75 da Constituição estabelece que as normas relacionadas ao controle externo aplicam-se, quando cabível, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos

de Contas dos Municípios. Isso representa uma implementação prática do Princípio da Simetria Constitucional, que resulta na extensão das competências atribuídas ao TCU a todas as outras cortes de contas brasileiras.

Assim, o Brasil atualmente conta com 33 Tribunais de Contas, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

No que diz respeito às competências dos TCs, a CF/88 apresenta no artigo 71 um extenso rol de atribuições institucionais. As funções dos TCs, por sua vez, consistem em uma combinação dessas competências, agrupadas posteriormente com base em semelhanças. De maneira geral, essa é uma estratégia didática que abrange diversos métodos de atuação das cortes de contas, que variam entre fiscalização, julgamento, emissão de opinião, entre outros.

Nessa perspectiva, é possível identificar várias classificações doutrinárias das funções desempenhadas pelos TCs. Por exemplo, (Guerra, 2007) divide as competências das cortes de contas em quatro categorias: (i) função consultiva, informacional ou opinativa; (ii) função contenciosa ou jurisdicional; (iii) função fiscalizadora; e (iv) função sancionadora ou corretiva.

Por sua vez, Di Pietro (2014) separa as funções em sete grupos: fiscalização financeira; consultiva; informativa; julgamento; sancionatória; corretiva; e de ouvidoria.

Já o TCU, por meio da publicação “Conhecendo o Tribunal” (8ª edição, 2022), elenca as seguintes funções: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Além disso, o documento destaca que algumas de suas atuações assumem o caráter educativo (pedagógico).

Com base nesse documento, de maneira resumida e didática, o TCU detalha suas diversas funções, apresentando alguns exemplos. A função sancionadora envolve a aplicação de penalidades e sanções aos jurisdicionados. A função corretiva abrange a determinação, estabelecimento de prazos e suspensão de atos irregulares. Na função normativa, são emitidos normativos e orientações. A função judicante engloba o julgamento das contas dos gestores públicos, entre outras.

É importante ressaltar que uma mesma atividade pode se enquadrar simultaneamente em várias funções. Isso acontece tanto devido à própria natureza do ato quanto às

divergências na doutrina. Portanto, é essencial compreender a essência da atividade para determinar em qual função ela se encaixa.

Por último, é crucial destacar que determinadas situações exigem ação da corte de forma vinculada, ou seja, com base nos limites estabelecidos pela lei. No entanto, as competências e ferramentas concedidas aos TCs permitem o planejamento técnico de suas auditorias e decisões a serem tomadas.

Diante disso, ao planejar a alocação de seus recursos, os TCs devem buscar a atuação que esteja mais alinhada às suas finalidades institucionais, que corresponda aos interesses da sociedade e que resulte nos melhores resultados possíveis.

2.3 ATUAÇÃO NO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um importante campo de atuação dos TCs refere-se ao controle externo de políticas públicas. É nesse cenário que o dinamismo da sociedade, especialmente no que tange às exigências por mais eficiência e efetividade no uso de recursos públicos, ganha destaque e a inovação dos mecanismos de controle externo se faz imprescindível.

Não obstante a ideia de que os Tribunais de Contas (TCs) devem atuar de forma ativa, envolvendo-se na avaliação de políticas públicas e incentivando atitudes dos gestores, não é algo unânime na doutrina. Existem discussões acerca do alcance desse papel, levando em consideração até onde o órgão de controle pode adentrar sem ferir o mérito administrativo.

O dilema reside na necessidade de equilibrar a fiscalização e o respeito à discricionariedade dos gestores públicos, a fim de evitar um ativismo desarrazoado por parte dos TCs. Enquanto é imperativo que as decisões públicas estejam fundamentadas não apenas na conformidade com a legislação, mas também na busca por objetivos que sirvam ao interesse público, é igualmente vital evitar que os TCs exerçam um controle excessivo que prejudique a autonomia dos gestores na tomada de decisões.

Feita a consideração inicial, é relevante citar que a elevada carga tributária combinada com um baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) coloca o Brasil entre os países com menor retorno dos recursos à população em termos de qualidade de vida, conforme o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2015). Isso ressalta a importância das instituições de controle estarem atentas e adotarem medidas para modernizar seus instrumentos, a fim de corresponder às expectativas dos cidadãos.

Quanto à definição de políticas públicas, Sabrina Iocken, em “O controle das políticas públicas” (2022, p. 5), observa que “não há consenso na definição de políticas públicas” e que “cada conceito enfatiza um aspecto ou algum elemento necessário para sua compreensão”. Com isso em mente, são apresentados alguns conceitos sob diferentes perspectivas.

O TCU (2020, p. 14) considera políticas públicas como um “conjunto de intervenções e diretrizes estabelecidas por atores governamentais, com o objetivo de abordar problemas públicos, utilizando ou não recursos públicos, que requerem, utilizam ou impactam recursos públicos”.

A Resolução nº 01/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) aborda de maneira pragmática a definição de política pública, a qual é delineada como "a diretriz formulada para abordar um problema público". Conforme Di Pietro (2022, p. 925), "políticas públicas consistem em metas e ferramentas de ação estabelecidas pelo Poder Público para a realização dos interesses públicos que lhe compete salvaguardar".

Howlett (2009, p. 5), sugere uma definição funcional para políticas públicas:

A policy-making trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”.

Assim, para o autor supra, a formulação de políticas públicas perpassa por um processo no qual as autoridades governamentais, legisladores e outros envolvidos criam, desenvolvem e implementam políticas públicas. Isso envolve identificar problemas, definir objetivos, analisar opções, tomar decisões e implementar ações para abordar questões sociais, econômicas ou políticas.

Com uma perspectiva mais teleológica, é possível afirmar que as políticas públicas englobam um conjunto de programas, ações ou decisões implementadas pelo Estado para a realização dos direitos fundamentais.

Apesar de haver outras definições, é notável que a execução das políticas públicas serve de base para a concretização dos direitos estipulados na constituição, visando a uma sociedade mais justa e equitativa.

Partindo da premissa econômica de que os recursos são escassos enquanto as necessidades são infinitas, constata-se que a realização dos direitos fundamentais previstos na carta magna pode ser prejudicada pela falta de recursos públicos. Esse argumento é reforçado pela análise do Princípio da Reserva do Possível, por exemplo.

Dada a restrição de recursos, os TCs desempenham um papel de relevância como entidades responsáveis por supervisionar e promover uma alocação racional dos recursos públicos, alicerçando as bases para a implementação efetiva das políticas públicas que são requisitadas pela sociedade (Janini, 2018).

Evidentemente, existe sempre um espaço para a discricionariedade por parte do gestor público, sendo vedado ao órgão de controle substituí-lo na tomada de decisões por adentrar no chamado mérito administrativo. Contudo, é imperativo que as decisões públicas sejam devidamente embasadas não apenas na conformidade com a legislação que autoriza a despesa, mas também na demonstração clara da busca por objetivos que sirvam ao interesse público. Dito de outra forma, a abordagem finalística confere às decisões públicas sua legitimidade e perpassa critérios de mera legalidade (Lima, 2022).

O delineamento das atribuições dos TCs na Constituição é inequívoco ao destacar que essas instituições possuem poderes que transcendem a simples validação formal de normas e procedimentos, assim como a subsequente responsabilização dos envolvidos. O cerne de sua atuação deve se basear em uma análise sistêmica dos atos públicos, especialmente quando relacionados à execução de políticas públicas, as quais envolvem uma sequência complexa de etapas e ocupam uma posição central e crucial no contexto da sociedade.

É essencial progredir e perceber que o controle eficaz das finanças públicas deve abranger elementos ligados à eficiência e efetividade. Isso implica tornar perceptíveis os benefícios resultantes do exercício do controle, com o objetivo de assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos (Iocken, 2013).

A efetividade do Estado ao executar suas atividades primárias é crucial para a devida satisfação das necessidades sociais, enquanto a eficiência é medida que deve ser perseguida frente à escassez de recursos. Nesse contexto, a constante melhoria do desempenho estatal é essencial, seja no planejamento, execução ou avaliação das políticas públicas, visando aprimorar os resultados decorrentes da aplicação dos recursos arrecadados da sociedade.

Da mesma forma, é essencial avaliar de maneira crítica os padrões de atuação que regem o controle da Administração Pública, buscando sua atualização a fim de atender de maneira mais eficaz às demandas da sociedade. Em outras palavras, o escopo do controle externo deve transcender além do mero aspecto sancionatório e da avaliação de contas, abrindo-se para a adoção de abordagens alternativas sempre que possível. Essas abordagens devem ser capazes de capturar perspectivas de valor substancial para a sociedade em geral.

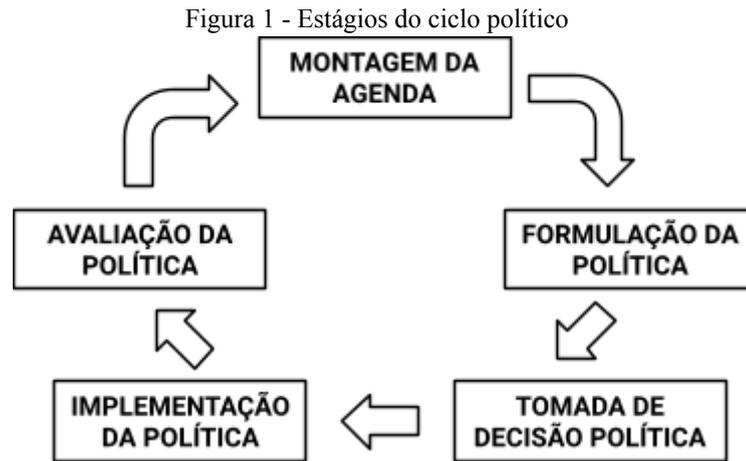
Nesse contexto, é oportuno explorar, no próximo capítulo, alguns mecanismos de controle externo existentes que viabilizam uma avaliação mais abrangente das políticas públicas e, por conseguinte, uma abordagem que transcende o simples controle de legalidade estrita.

2.4 AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de política pública perpassa por um fenômeno complexo que consiste na tomada de decisões por diversos agentes. É comum, para fins analíticos, tratar esse fenômeno como um processo que se desdobra em estágios inter-relacionados. Segundo Howlett (2009, p. 12):

Historicamente, como vimos, um dos meios mais populares de simplificar a *policy-making*, para fins analíticos, foi pensá-lo como processo, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas).

Neste diapasão, Howlett (2009, p. 14) apresenta um ciclo político composto por cinco estágios, quais sejam: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política. A figura 1 a seguir ilustra os estágios deste ciclo.



Fonte: Elaboração própria (2023)

É importante perceber que os estágios são colocados em forma de ciclo, uma vez que o processo de formação de uma política ocorre por meio da interação entre as diversas etapas e os efeitos da retroalimentação são importantes para correções, atualizações e melhorias das políticas públicas (Raeder, 2015).

A despeito de existirem doutrinadores que classificam os estágios de forma distinta, percebe-se que há uma convergência lógica no sentido de que o ciclo político busca a resolução aplicada de problemas públicos, partindo da premissa que o problema deve ser conhecido e a política pública deve ser planejada, implementada e avaliada.

No que tange à definição de cada um dos estágios que compõem o ciclo indicado por Howlett (2009, p. 14), convém citá-lo:

Nesse modelo, a montagem da agenda se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a formulação da política diz respeito ao modo como as propostas são formuladas no âmbito governamental. a tomada de decisão é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a implementação da política se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política; e a avaliação da política se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas.

Neste capítulo, os estágios referentes à implementação e à avaliação de políticas públicas serão aprofundados, sobretudo no que tange à participação do controle externo na sua consecução, pois servem de base para o desenvolvimento do trabalho aqui proposto.

A implementação da política pública consiste em colocar em prática o que foi planejado e decidido pelos altos níveis do governo. De maneira genérica, na maioria das situações, a implementação de políticas públicas cabe ao Poder Executivo de cada esfera

federativa, não obstante agências reguladoras, órgãos de controle, legislativo e outros atores também colaborarem na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (TCU, 2020, p. 13).

Howlett situa o estágio da implementação no ciclo político da seguinte forma (2009, p. 179):

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. Para que uma política funcione, há que se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder.

Depois de estabelecidos os objetivos políticos e selecionado um curso de ação, a tradução dessas decisões em ações tangíveis exige um esforço coordenado, conhecimento especializado e alocação adequada de recursos. Dessa forma, a implementação efetiva de políticas públicas requer um profundo entendimento do processo avaliativo subjacente à política em questão, pois somente por meio de uma análise contínua do desempenho e resultados é possível ajustar e melhorar a política, garantindo que ela alcance seus objetivos e beneficie a sociedade de forma significativa.

A avaliação consiste na atribuição de valores a diferentes elementos das intervenções governamentais. Estes elementos abarcam desde a identificação dos problemas e a modelagem das políticas públicas até aspectos relacionados à sua eficiência, eficácia e efetividade (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 4).

A despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, pode-se resumir que, majoritariamente, o conceito de avaliação associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos (TCU, 2020, p. 16).

Assim, infere-se que as avaliações de políticas públicas analisam de maneira sistemática os objetivos, os processos de implementação das ações, os produtos, os resultados e os impactos das ações governamentais. Essa abordagem busca medir o desempenho da política de maneira abrangente, com o propósito de avaliar sua efetividade e utilidade.

Segundo o GUID 9020 (INTOSAI, 2019, p. 9), um dos objetivos na avaliação de políticas públicas consiste em formar uma base de conhecimento que dê amparo à

implementação de melhorias que resultem no incremento do desempenho e efetividade de uma política pública.

Adicionalmente, é crucial compreender a interdependência entre as atividades de monitoramento e avaliação, pois ambas estão intrinsecamente ligadas à busca pelas abordagens mais adequadas e pelos resultados mais impactantes no enfrentamento das questões que afetam o interesse público (Fundação João Pinheiro, 2021, p. 4).

Percebe-se, pois, que a retroalimentação de informações advindas do processo avaliativo dão amparo à ciclicidade dos estágios e permite a formação de conhecimento acerca dos fatores cruciais que merecem atenção na tomada de decisões e posterior implementação pelo gestor público.

No que tange à atuação dos TCs no processo avaliativo e de implantação de políticas públicas, é importante rememorar o disposto no art. 70 e 71 da CF/88, que traz atribuições do controle externo quanto a fiscalizações de cunho contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública. Tal dispositivo deixa claro que a atividade de controle tem papel essencial no processo avaliativo das intervenções governamentais sob diversos aspectos, com destaque para o aspecto operacional.

Nesse contexto, um importante instrumento de atuação dos TCs deve ser apresentado, qual seja, o de auditoria operacional. A ISSAI 300 (INTOSAI, 2019, p. 5) traz a definição de auditoria operacional nos seguintes termos:

A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.

A relevância da auditoria operacional no contexto dos tribunais de contas é inegável. Enquanto os aspectos contábeis e formais são importantes, a análise do desempenho operacional das intervenções governamentais oferece uma visão abrangente e crítica. Através desse tipo de auditoria, é possível avaliar se os programas e atividades estão sendo executados de maneira econômica, eficiente e eficaz, direcionando a atenção para melhorias tangíveis. Isso não apenas fortalece a responsabilidade dos gestores públicos, mas também contribui para aprimorar a tomada de decisões e a alocação de recursos.

Apesar de sua relevância evidente, o GUID 9020 (INTOSAI, 2019, p. 9) destaca a necessidade de uma abordagem abrangente na avaliação de políticas públicas. Isso não envolve apenas a análise dos aspectos operacionais, mas também a avaliação dos impactos socioeconômicos de curto e longo prazo e a utilidade da política pública, conforme delineados na figura 2 a seguir.



Fonte: GUID 9020 (INTOSAI, 2019, p. 9).

Os TCs desempenham um papel essencial ao promover um processo avaliativo abrangente de políticas públicas, que oferece insumos e *insights* para a formação do conhecimento sobre pontos que merecem atenção por parte do gestor público. Ao adotar essa abordagem, os tribunais de contas não apenas direcionam de maneira mais eficaz a alocação dos recursos públicos, mas também contribuem significativamente para uma implementação de políticas mais efetivas. Através dessa avaliação precisa, os tribunais de contas auxiliam na identificação de áreas de melhoria, permitindo ajustes para garantir que as políticas públicas impactem positivamente a sociedade.

Conforme afirmado por Iocken (2013, p. 6), "o propósito da sindicância vai além da mera fiscalização sancionadora". A autora também destaca que a finalidade de uma avaliação deve abranger a busca por maneiras de aprimorar o que está sendo avaliado. Portanto, é essencial que as ações de controle externo se concentrem não apenas na punição do gestor público, mas também em identificar melhorias nas políticas públicas.

Nesse sentido, propõe-se que para que a atuação dos TCs no escopo de políticas públicas seja frutífera, deve-se além do processo avaliativo abrangente, prever-se também

encaminhamentos adequados dos achados de auditoria. As propostas de encaminhamento destinam-se ao registro de medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais que a equipe de auditoria entenda como cabíveis ante as irregularidades identificadas.

Os encaminhamentos podem permear desde aspectos meramente informativos, tais como o envio de ofícios e alertas aos gestores públicos, até a formalização de processos que variam a depender do objetivo almejado. As modalidades de processos que podem ser formalizados no TCE-PE, por exemplo, estão dispostos no art. 21 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

De forma exemplificativa, a formalização de medidas cautelares é um processo que pode ser formalizado no âmbito dos TCs diante de situações que requeiram adoção de medidas urgentes para evitar grave lesão ao erário ou direito alheio. Outro processo consiste na formalização de auditorias especiais, que são acionadas em casos de falta de comprovação do uso adequado de recursos repassados ou atos ilegais que prejudiquem o Erário.

Além disso, existem procedimentos que visam direcionar ações específicas por parte dos jurisdicionados, como estabelecido no art. 21, XIII, da mencionada norma pernambucana. Este artigo trata do Termo de Ajuste de Gestão, utilizado quando são necessárias medidas e/ou ações, a serem cumpridas pelo jurisdicionado, com obrigações e prazos previamente acordados entre este e o TCE.

Esta abordagem alternativa é fundamentada no consensualismo, visto que tanto o TCE quanto os jurisdicionados concordam com os prazos para a implementação das medidas. Adicionalmente, são consideradas as restrições específicas do controlado, bem como as demandas identificadas pelo controlador que requerem especial atenção pela Administração Pública.

Dessa forma, a negociação de metas entre controlador e controlado, em um contexto de políticas públicas, a depender da situação, pode ser uma alternativa à aplicação de sanções. Soluções consensuais, em determinadas situações, possibilitam uma atuação inovadora do controle externo e possibilitam que o foco recaia sobre a melhoria da oferta social ao invés da penalização do gestor público (Barroso, 2014).

Nesse sentido, a adoção de mecanismos consensuais pelo controle externo encontra respaldo constitucional, e o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) como instrumento para sua

realização tem sido defendido pela doutrina. Barroso (2014) destaca que vários tribunais já aprovaram a adoção dessa ferramenta em suas leis orgânicas ou regulamentos internos.

A exemplo disso, o Conselheiro Severiano Costandrade (TCE-TO) afirma em um artigo publicado pelo Instituto Rui Barbosa (2019) que o TAG surgiu da necessidade de modernizar as atividades do Tribunal de Contas e apoiar a governança, demonstrando que o TCE atua em prol da população, acompanhando de perto a gestão dos recursos públicos e não se limitando a ser um tribunal de julgamentos e punições.

Por fim, pautado nas reflexões supra, entende-se que a atuação do controle externo realizada pelos Tcs que se limite a observar o resultado e sancionar possíveis erros do gestor seja insuficiente. Assim, os recursos técnicos das cortes de contas não devem se concentrar somente em identificar e aferir divergências, mas também envidar esforços para, de forma consensual, buscar soluções junto dos gestores públicos para os desafios no campo de políticas públicas.

A próxima seção deste trabalho passa a explorar de maneira mais aprofundada o consensualismo como um paradigma de atuação do controle externo, em especial através do Termo de Ajuste de Gestão, trazendo aspectos teóricos e práticos da realidade de Pernambuco.

3 CONSENSUALISMO E TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO

3.1 CONSENSUALISMO COMO PARADIGMA DE ATUAÇÃO ESTATAL

Ao longo das últimas décadas, tem sido notável a evolução do Direito Administrativo, impulsionado, em grande medida, pela crescente valorização da eficiência e da busca por resultados. Nesse contexto, tem se tornado cada vez mais evidente que, para alcançar a efetiva satisfação dos interesses públicos, a atuação imperativa nem sempre é a solução mais adequada (Oliveira, 2019).

Inicialmente, é importante revisitarmos o conceito de "interesse público" e sua evolução ao longo do tempo. Em seu estágio inicial, o interesse público era definido como tudo aquilo que a lei qualificava como tal. No entanto, essa simplificação deu origem a debates sobre as diferenças entre o interesse da coletividade e o interesse do Estado. Após extensa discussão na doutrina, chegou-se à distinção entre o interesse público primário (da população ou coletividade) e o interesse público secundário (do aparelho estatal) (Dallari, 2015).

Na concepção mais moderna do termo, deve-se evitar um interesse público abstrato que esteja despojado de finalidades atinentes ao bem estar da coletividade e a qualidade de vida da população. Mello (2021, p. 55) preleciona que o interesse público deve estar pautado no plexo de interesses dos indivíduos que compõem a sociedade:

Outrossim, a noção de interesse público, tal como a expusemos, impede que se incida no equívoco muito grave de supor que o interesse público é exclusivamente um interesse do Estado, engano, este, que faz resvalar fácil e naturalmente para a concepção simplista e perigosa de identificá-lo como quaisquer interesses da entidade que representa o todo (isto é, o Estado e demais pessoas de Direito Público interno).

Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público.

No contexto da concorrência entre o interesse público e privado, observa-se que, no atual modelo constitucional do direito administrativo, é mais apropriado utilizar a ponderação de interesses. Isso é feito aplicando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade quando ocorre o choque de interesses, sejam eles públicos ou privados.

Não se pode presumir automaticamente que o interesse público prevalece sobre o privado, uma vez que, em muitos casos, o interesse privado pode ser mais legítimo e adequado para atender aos valores constitucionais. Portanto, a prevalência de um ou outro interesse deve ser determinada de maneira ponderada, considerando as circunstâncias específicas do caso (Corrêa, 2021).

Dessa forma, além da compreensão do plexo que envolve a problemática raiz, deve-se também buscar entender as particularidades e limitações das partes envolvidas na busca de soluções efetivas. Segundo Corrêa (2021), o novo modelo de direito administrativo deve pautar a atuação estatal em uma relação consensual e dialógica entre as partes:

[...] dentro desse novo modelo de direito administrativo, no qual não se pode falar em superior interesse público sobre o privado sem análise do caso concreto, abrem-se as portas do diálogo entre administrador e administrado. Se a Administração Pública gerencial tem foco no cidadão, e este é o centro de proteção da tutela constitucional na sua dignidade humana, titular da coisa pública e destinatário final da atuação estatal, nada mais condizente com este regime do que a relação consensual e dialógica entre ambos.

Assim, a atuação estatal deve estar alinhada com a finalidade pública e atender aos anseios da sociedade. Sob essa ótica, a busca pela adequação dos meios que gerem os resultados mais eficientes e eficazes possíveis é desejável. Não se pode, portanto, limitar a atuação pública à mera aplicação da lei, mas sim ampliar o escopo e dar margem à inovação, resguardados os princípios jurídicos.

Nesse contexto, a consensualidade administrativa como uma alternativa à atuação imperativa e unilateral figura como um tema de destaque do Direito Administrativo contemporâneo.

Do ponto de vista antropológico, verifica-se que a consensualidade é encarada como uma forma equilibrada de instaurar o diálogo em busca da consecução da resolução de determinado problema. Araújo & Alves (2012, p. 7) indicam que:

A construção consensual baseia-se na rememorada técnica grega da dialética, entendida como arte de trabalhar com opiniões opostas, que instaura entre elas um diálogo, confrontando-as, no sentido de um procedimento crítico. Tem por base a prudência, virtude que pondera, sopesa os diversos argumentos para ao final formular um acordo de forma equilibrada.

A doutrina administrativista também se inclina a entender que a negociação e a consensualidade consistem em um processo de descoberta de potenciais soluções eficientes, conforme leciona Schiefler (2016, p. 1):

A negociação é uma das formas mais básicas de interação humana. Trata-se de um processo comunicativo próprio às ações que envolvem mais de um agente. Busca-se, por seu intermédio, um melhor alinhamento entre as condutas e os interesses das partes que interagem, servindo como um poderoso instrumento para a resolução consensual de disputas e de problemas em geral.

A doutrina especializada define sinteticamente o instituto da negociação como a “comunicação recíproca dedicada a alcançar um acordo entre duas ou mais partes que compartilham alguns interesses e que possuem outros conflitantes ou simplesmente diferentes”.

As pessoas negociam porque intencionam ajustar uma solução melhor do que aquela que poderiam alcançar sem o consenso da outra parte. É um processo de troca de informações em que as partes se esforçam para desvendar ou estruturar alguma solução mais eficiente do que aquela que seria encontrada sem o acordo.

A celebração de acordos em substituição a medidas unilaterais também está diretamente relacionada a um dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos na Agenda 2030, assinada pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015). “No âmbito nacional, vindo ao encontro dessa nova realidade, a Administração Pública brasileira vem ampliando sua atuação no sentido de adotar mecanismos consensuais, não mais se restringindo ao mero controle-sanção” (Zago & Reis, 2017, p. 96).

Indo além, a psicologia indica que tomar decisões colaborativas, que tenham por base a escuta e a compreensão, é mais eficaz e reforça comportamentos assertivos. Tal prática maximiza a obtenção de resultados desejados e preza pela transparência e respeito mútuo, a fim de garantir meios para a resolução dos problemas de forma mais eficiente, além da mitigação de problemas futuros (Turini Bolsoni-Silva & Carrara, 2010). Dito de outra forma, “alianças positivas apresentam correlação com resultados positivos” (Beck, 2022, p. 57).

Quanto à seara normativa, percebe-se que marcas de uma administração participativa, que privilegia decisões negociadas, conciliação de interesses, peculiaridades de cada caso e a razoabilidade tem sido a tônica em muitos instrumentos legais que tratam de temas complexos (Dallari, 2015).

Para exemplificar tal argumento, cita-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). A primeira trazendo meios de participação popular e formas de possibilitar a parceria entre a Administração Pública e particulares. A segunda com a previsão de regras e condicionamentos específicos adequados à realidade de cada pessoa jurídica, bem como mecanismos de acompanhamento da elaboração e execução do orçamento que indicam regras de harmonização entre os diversos atores envolvidos.

A Lei nº 8.987/1995, que trata sobre concessões e permissões de serviços públicos, por sua vez, prevê no art. 23, XV, a possibilidade de soluções amigáveis nas divergências contratuais.

Ainda sob o aspecto normativo, convém ressaltar que o Ministério Público (MP) pode, de forma autônoma e fora da sede judicial, promover acordos e negociações para salvaguardar interesses públicos. Trata-se do instrumento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um instrumento consensual de atuação que confere ao Ministério Público a possibilidade de evitar a propositura de ação civil pública caso haja atingimento dos termos pactuados na esfera extrajudicial, ou seja, no próprio curso do inquérito civil.

Nos termos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), art. 6º, §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.

Um outro instituto que sob tutela do MP e que passou por aperfeiçoamentos com a implementação da Lei nº 13.964/2019, também conhecida como Lei Anticrime, é o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), inserido no artigo 28-A do Decreto-Lei nº 3.684/1941 (Código de Processo Penal). Esse acordo desempenha um papel crucial no sistema jurídico, ampliando as possibilidades de resolução consensual no âmbito do processo penal brasileiro, como destacado por Sales & Santos (2020, p. 40).

Em sede do julgamento Habeas Corpus (HC) nº 657165 - RJ (2021/0097651-5), o Ministro Rogério Schietti Cruz do Superior Superior Tribunal de Justiça (STJ), indica que o ANPP é “uma maneira consensual de alcançar resposta penal mais célere ao comportamento criminoso”. De forma detalhada:

O acordo de não persecução penal, de modo semelhante ao que ocorre com a transação penal ou com a suspensão condicional do processo, introduziu, no sistema processual, mais uma forma de justiça penal negociada. Se, por um lado, não se trata de direito subjetivo do réu, por outro, também não é mera faculdade a ser exercida ao alvedrio do Parquet. O ANPP é um poder-dever do Ministério Público, negócio jurídico pré-processual entre o órgão (consoante sua discricionariedade regrada) e o averiguado, com o fim de evitar a judicialização criminal, e que culmina na assunção de obrigações por ajuste voluntário entre os envolvidos.

Como uma abordagem alternativa à tradicional postura persecutória através da instauração de ações penais, o Ministério Público detém o poder e a responsabilidade de considerar a proposição do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), embasado na busca

pelo interesse público e nos princípios que o orientam, como exemplificado pelo Princípio da Eficiência.

Ademais, há de se sopesar sobre a dicotomia existente entre a finalidade que a atuação estatal quer alcançar e o meio utilizado para tal deslinde, nesse sentido Dallari (2015, p. 13) explica que:

A propositura da ação é um meio para a realização de um fim; se esse fim puder ser realizado de maneira menos traumática, menos desgastante e com maior celeridade, amistosamente, não há porque propor a ação judicial, que será, então, um puro constrangimento, não autorizado pela ordem jurídica.

De posse das informações supra, infere-se que as instituições públicas não podem negligenciar atuações alternativas que sejam mais eficientes e eficazes que os meios convencionais, pois do contrário não estariam resguardando o real interesse público defendido pela doutrina moderna. Há de se considerar também que a consecução das competências institucionais, sobretudo das entidades que exercem controle externo, deve estar *pari passu* com a nova roupagem jurídica do direito administrativo.

Neste diapasão, em observância às competências atribuídas aos TCs pela magna carta (art. 71), várias ferramentas de atuação de controle externo foram desenvolvidas. Uma dessas é intrinsecamente ligada a uma perspectiva consensual de atuação e será estudado no próximo tópico: o Termo de Ajuste de Gestão (TAG). Tal instituto será melhor explorado nos capítulos que seguem.

3.2 FUNDAMENTOS E APLICABILIDADE

Inicialmente, surge o questionamento acerca da justificação teórica para a utilização dos compromissos negociais no âmbito do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas. Essa indagação decorre da arraigada presença, no estudo do direito administrativo, dos princípios da Superioridade do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público. É importante destacar que tais fundamentos, inerentes ao Direito Administrativo Clássico, têm sustentado, e continuam a sustentar, a atividade autoritária da Administração Pública e sua relação com os particulares.

Nesse contexto, não faz tanto tempo que se questionava, por exemplo, a admissibilidade da arbitragem no âmbito da Administração Pública. Alegava-se que, em virtude da indisponibilidade do interesse público, o uso de compromissos arbitrais pela

Administração Pública seria inviável. No entanto, é necessário avaliar criticamente essa perspectiva, considerando os avanços e debates recentes no campo jurídico-administrativo (Corrêa, 2021).

No presente momento, compreende-se que o interesse público pode ser igualmente alcançado por meio da negociação e transação, pois esses mecanismos se mostram como instrumentos capazes de obter resultados, eficiência e atender ao interesse público de forma satisfatória. Nesse sentido, Schiefler (2016, p. 3) explica:

Em suma, são diversos os casos em que a negociação pode gerar soluções criativas que prestigiam os interesses públicos de maneira mais apurada que a simples aplicação das soluções já previstas na legislação. Retirar da Administração Pública a possibilidade de negociar soluções alternativas ao descumprimento contratual por parte do contratado significa privá-la da busca pela melhor forma de satisfazer seus próprios interesses, que, como se sabe, devem ser coincidentes com os interesses públicos.

Em consonância com esse entendimento, a doutrina mais atual propõe a adoção pelos Tribunais de Contas dos denominados termos de ajustamento de gestão como forma de controle consensual da administração (Zago & Reis, 2017). É por meio deste instrumento que o modelo de Administração Pública consensual adentra no âmbito do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas.

Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajuste, Termo de Ajustamento de Conduta, são nomenclaturas que variam conforme o ente que os institui e utilizadas para nominar o mesmo instituto (Corrêa, 2021). Para este trabalho, convencionou-se utilizar a expressão Termo de Ajuste de Gestão ou simplesmente TAG.

O TAG é um instituto que pode ser caracterizado como um acordo de vontades que converge para uma finalidade recíproca e negocial. Seu objetivo é reconhecer desajustes nos procedimentos e assumir o compromisso de corrigir o que está sendo realizado de forma equivocada pelo controlado. Dessa maneira, busca-se evitar a imposição de punições ordinárias para as infrações que se pretende corrigir, estabelecendo-se tal compromisso perante o controlador (Corrêa, 2021).

Rossino (2019, p. 11) corrobora as ideias e sintetiza-as ao indicar que:

O Termo de Ajustamento de Gestão consiste num mecanismo de controle de gestão, baseado no modelo gerencial de administração, que permite que o órgão controlador, no caso de irregularidades detectadas na gestão pública, ao invés de simplesmente punir o gestor trace, de forma consensual, ações corretivas destinadas ao alcance da finalidade pública.

Por meio desses instrumentos, torna-se possível estabelecer um acordo de vontades entre o controlador e o controlado, estipulando compromissos que visam ao cumprimento da lei ou ao aperfeiçoamento de determinada política pública em determinado prazo. Em contrapartida, o andamento de eventuais processos que poderiam resultar em penalidades é suspenso. Dessa forma, o foco da atuação de controle passa a incidir sobre a solução do problema e não na punição do gestor público. Zago & Reis (2017, p. 98) lecionam que:

A adoção de mecanismos consensuais de controle como os TAG permite que se deixe de pensar a atuação das Cortes de Contas como estritamente sancionatória para que se afirme a prática de uma negociação pacificada das controvérsias. Nesse sentido, há uma aproximação do controle-consenso ligado a um modelo gerencial que tem como principal finalidade a colaboração entre Estado, sociedade e indivíduos. Ao mesmo tempo, possibilita-se um afastamento do controle-sanção, fundamentado em um modelo burocrático ligado ao positivismo jurídico.

É possível concluir, portanto, que o TAG além de ser viável juridicamente, também é uma interessante solução alternativa para o processo sancionador ordinário. Corrêa (2021) indica ainda que o TAG pode ser considerado um instituto *bypass*, ou seja, que pode coexistir com um instituto concorrente e ser utilizado quando for mais conveniente e eficiente:

Podemos então dizer que o TAG é um instituto *bypass* que pode ser lançado pelos TCs em alternativa ao processo sancionador ordinário. Um instituto *by-pass* é um meio alternativo de solução de uma situação por meio de um instituto concorrente. Portanto, um instituto *bypass* tem por finalidade ser uma alternativa a outro, ordinário, que pode se apresentar a depender da situação como menos eficiente. O meio ordinário continua válido e possível de se utilizar, mas, a depender dos requisitos, o modelo *bypass* aparece como instituto alternativo numa busca de melhor resultado.

Isto é, não haverá direito subjetivo a se firmar uma TAG, ele existirá concorrentemente com o modelo sancionador tradicional do processo de contas e poderá ser usado (faculdade) caso o Tribunal de Contas entenda conveniente e oportuno no alcance de um resultado efetivo e o controlado cumpra requisitos determinados.

A base jurídica do TAG deriva da redação do art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, que permite interpretações que viabilizem que o Tribunal de Contas estabeleça prazos para que o controlado corrija a irregularidade, mesmo que esses prazos surjam por meio de um acordo. Ademais, o fundamento constitucional desse instituto é ancorado no princípio da eficiência, em que uma das suas análises perpassa na substituição do controle sancionatório pelo controle consensual nos casos em que se mostra mais econômico e eficaz (Rossino, 2019).

No aspecto infraconstitucional, observa-se que a solução consensual encontra respaldo no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), que promove de maneira significativa a autocomposição como meio de resolver conflitos, buscando a realização da conciliação e

mediação. Isso fica evidente nos artigos 3º, §2º, 174 e 175 do CPC/15. Além disso, o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece os requisitos mínimos exigidos ao celebrar acordos com a Administração Pública:

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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Pelos dispositivos supra, é possível inferir que, a despeito da possibilidade de regulamentação específica, a solução consensual possui previsão normativa geral. Não obstante, existem requisitos mínimos exigidos que, a priori, podem ser sintetizados nos seguintes: a) impossibilidade de desoneração permanente de dever; b) prazo para cumprimento; c) previsão de sanções aplicáveis no caso de descumprimento.

Quanto à aplicabilidade do TAG especificamente, convém analisar não somente os fundamentos jurídicos que dão base para sua instauração, mas também alguns pressupostos lógicos e materiais. Nesse sentido, o TAG deve respeitar alguns princípios, quais sejam: consensualidade, voluntariedade e boa-fé. Tais princípios são explicados por Araújo & Alves (2012) a seguir:

O TAG é norteado por três princípios, quais sejam:

1) Consensualidade. 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.

2) Voluntariedade. Por esse princípio temos que as partes devem participar do procedimento de forma livre, voluntária, exercendo assim em plenitude a autonomia, sem afetar a discricionariedade do gestor.

3) Boa-fé. Se houver indícios de má-fé ou se o dano já tiver ocorrido, o TAG não será cabível.

Por fim, apesar dos vários fundamentos jurídicos e doutrinários que dão robustez à tese de utilização de soluções consensuais no controle exercido pelos Tribunais de Contas,

uma análise mais prática também é necessária. Neste contexto, levantamento realizado em 2019 por Rossino (2019, p. 5), revela que a utilização do TAG “ainda encontra resistência quanto ao seu emprego nos Tribunais de Contas pátrios, diante da omissão na regulamentação interna das Cortes de Contas”.

Rossino (2019) conduziu uma análise na qual, na época, constatou que, dos 33 (trinta e três) tribunais existentes, apenas 14 (quatorze) haviam incorporado o TAG em suas legislações. Isso significa que menos de 43% dos tribunais tinham regulamentação referente ao TAG até o ano de 2019. Além disso, nota-se que o Tribunal de Contas da União está entre as cortes de contas brasileiras que não possuem regulamentação específica para o TAG até o momento.

Não obstante a omissão quanto à regulamentação do TAG nos TCs, verifica-se que, com o advento do novo CPC, a corte de contas federal, por exemplo, possui histórico de aplicação do instituto do TAG instaurado por Acórdãos do Plenário, podendo-se citar dois exemplos: TC 012.285/2016-1 (Auditoria com objetivo de avaliar a conformidade da gestão dos imóveis das universidades federais localizadas no Estado do Rio de Janeiro, de relatoria do Exma. Ministra Ana Arraes) e TC 015.072/2017-7 (monitoramento de determinação do TCU, de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes).

Dessa forma, observa-se que, embora haja doutrina moderna e vários argumentos favoráveis, a regulamentação e aplicabilidade do TAG pelos Tribunais de Contas ainda são temas recentes, os quais têm espaço para maior difusão e estudo.

3.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS

Um fator crucial a ser ponderado na busca por um acordo alternativo e consensual é a primazia do interesse público, consubstanciado na cessação de debates prolongados, seja de natureza administrativa ou judicial, cuja perpetuação por anos a fio acarreta desfechos custosos e indesejáveis (Sundfeld & Câmara, 2011).

Tal constatação decorre do fato de que o ato administrativo que registra uma infração específica e estipula uma penalidade está sujeito a contestação tanto no âmbito administrativo quanto no judicial. O acusado tem o direito de questionar, em ambas as esferas, a alegação que lhe é imputada, bem como impugnar a própria existência ou validade da obrigação imposta.

Nesta mesma senda, Palma (2010, p. 14) indica que a consensualidade é um caminho menos oneroso a ser tomado e executado, principalmente em razão da economia de tempo e explica que:

Uma vez que a decisão consensual também congrega os interesses dos administrados, os instrumentos consensuais seriam eminentemente legítimos e seu cumprimento mais certo, ante a menor resistência à solução paritariamente delineada.

Oliveira (2019) destaca que a consensualidade apresenta uma série de vantagens, quais sejam, a economia de tempo e de recursos; a imediata resposta à sociedade; a redução de litígios; a redução do estoque processual; e o afastamento dos efeitos da aplicação da sanção.

Já no que tange às desvantagens, verifica-se a existência de riscos intrínsecos ao consensualismo no controle externo. Tais riscos advêm da possibilidade de captura dos órgãos de controle, uma vez que a celebração de acordos com as unidades jurisdicionadas gera certa margem de discricionariedade na atuação dos TCs.

Os riscos supracitados encontram argumentos que convergem para um entendimento de que tais instrumentos devem ser sopesados com cautela. Conforme Aragão (2005), ferramentas que permitem uma atuação mais flexível no âmbito do direito administrativo moderno impõe certos riscos para a sociedade, principalmente em países que, como o nosso, têm um triste histórico de cooptação dos poderes estatais.

Há que se analisar, entretanto, que a suposta flexibilidade e instrumentalidade advindas do consensualismo não podem ser interpretadas como mera liberalidade em favor dos jurisdicionados, sem os devidos benefícios para o Estado e a coletividade.

Segundo Palma (2010), a resistência à consensualidade encontra seu verdadeiro fundamento na presunção de corrupção que acompanha o exercício da discricionariedade administrativa. Segundo a autora, na ponta, o receio predominante é o da captura, ocultado por trás da supremacia e indisponibilidade do interesse público, uma vez que a celebração de acordos implica em uma ampla margem de discricionariedade.

Dessa forma, uma das principais desvantagens da atuação consensual é a possibilidade de comprometimento da independência e imparcialidade dos tribunais de contas. Ao buscar soluções consensuais, há o risco de os órgãos de controle se tornarem mais suscetíveis a pressões políticas e econômicas, comprometendo a sua capacidade de exercer um controle efetivo e imparcial sobre a administração pública. Isso pode resultar em decisões que

privilegiam interesses particulares em detrimento do interesse público, minando a credibilidade e a confiança na atuação dos tribunais de contas.

Além disso, a atuação consensual pode levar à impunidade e à perpetuação de práticas irregulares. Quando as irregularidades são resolvidas de forma consensual, sem a aplicação de sanções adequadas, existe o risco de que os responsáveis não sejam efetivamente responsabilizados por suas ações. Nesse ponto, é imperioso que a entidade de controle pondere pela abordagem consensual somente em casos em que não seja demonstrada má-fé ou ocorrência de crime, por exemplo.

Outra importante desvantagem refere-se ao ônus que os acordos nos termos de ajuste firmados impõem para o controlador, uma vez que passam a ter exigência de monitorar e acompanhar a execução das metas pactuadas. Tal atividade demanda tempo e recursos da entidade e, portanto, deve ser cuidadosamente considerada no momento da elaboração dos acordos (Oliveira, 2019).

Dessa forma, verifica-se que, a despeito da atuação consensual do controle externo apresentar várias vantagens, é imperioso considerar também as desvantagens e riscos que advêm dessa abordagem, bem como quais as consequências para a sociedade.

Nesta senda, é importante que os TCs possuam regras claras para atuar conforme uma abordagem consensual e que tenham, de forma ideal, regulamentação específica quanto à utilização do TAG no cumprimento de suas atribuições. O tópico seguinte irá abordar, de forma prática, qual o embasamento jurídico que o TCE-PE possui com relação à utilização do TAG, bem como resultados advindos da utilização desse instituto.

3.4 FUNDAMENTOS PARA UTILIZAÇÃO DO TAG NO TCE-PE

No caso específico do Tribunal de Contas de Pernambuco, verifica-se que a corte de contas pernambucana possui regulamentação específica sobre o TAG e também um histórico substancial de processos atinentes ao tema firmados nos últimos anos, conforme detalhamento a seguir.

Primeiramente, é relevante mencionar que a Constituição do Estado de Pernambuco, em conformidade com o Princípio da Simetria Constitucional e a exigência de reprodução de dispositivos fundamentais, dedica um capítulo específico ao Tribunal de Contas Estadual. A Seção V aborda a "Fiscalização Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial", e a

Subseção VI trata da "Fiscalização". O artigo 30 descreve as competências atribuídas a essa entidade de controle, destacando-se o inciso a seguir:

Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

X - a concessão de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ilegalidade;

Percebe-se que a egrégia corte tem competência para conceder prazos para regularização de situações e o texto normativo dá certa margem para que a entidade decida como pretende atuar frente a cada situação, seja de forma unilateral e impositiva, seja de forma consensual e colaborativa. Nesta esteira, a Lei Orgânica do TCE-PE (Lei nº 12.600/04) disciplina no art. 21, XIII, que o Termo de Ajuste de Gestão é uma das espécies de processos que podem ser formalizados.

O art. 48-A, incluído pela Lei nº 14.725/12, por sua vez, traz regras específicas sobre o processo de TAG e estipula que tal instituto pode ser firmado sempre que o juízo de conveniência e oportunidade, de ambas as partes, forem favoráveis. *Ipsis litteris*:

Art. 48-A. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Conselheiro Relator, a qualquer momento, poderá propor ao representante do jurisdicionado Termo de Ajuste de Gestão, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, de ambas as partes, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

Parágrafo único. O Termo de Ajuste de Gestão e o correspondente processo serão regulamentados em ato normativo específico. (AC) (Seção XIII acrescentada pela Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012).

De acordo com o dispositivo mencionado anteriormente, a regulamentação do TAG será estabelecida por meio de um ato normativo específico, sendo que, neste caso, a Resolução TC nº 02/2015 desempenhou essa função. Para maior clareza, é relevante destacar, em primeiro lugar, os artigos 2º e 3º, os quais estão alinhados com os diversos aspectos mencionados anteriormente.

Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se TAG o instrumento de controle consensual que objetiva assinalar prazo para o saneamento de falhas identificadas em atos e procedimentos de gestão de órgãos ou entidades jurisdicionadas do TCE-PE, sem prejuízo ao devido processo legal de instrução e julgamento das contas de gestão ou de outros atos e fatos não abrangidos na solução consensual bem como da definição de responsabilidades remanescentes.

Parágrafo único. O TAG é norteado pelos princípios da consensualidade, voluntariedade e boa-fê.

Art. 3º O TAG será celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle e conterà:

I – a identificação precisa do gestor responsável e do Poder, órgão ou entidade envolvidos;

II – as obrigações do jurisdicionado, de maneira clara e objetiva, e os respectivos prazos de atendimento;

- III – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento, total ou parcial, das obrigações; e
- IV – outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento.

Identifica-se que a resolução traz um conceito para o TAG condizente com o que aponta a doutrina sobre o tema e deixa claro que se trata de um instrumento que tem por princípios a consensualidade, a voluntariedade e a boa-fé. Ademais, apresenta requisitos para celebração do TAG que estão de acordo com os mandamentos da LINDB (art. 26).

A norma também incorpora elementos que reforçam a segurança do instituto do TAG, com o objetivo de preservar suas características de consensualidade, colaboração e boa-fé, e, assim, prevenir seu uso inadequado. Por exemplo, pode-se mencionar o artigo 4º, inciso II, que proíbe a utilização do TAG quando a situação em questão envolver "ato ou procedimento classificado como crime ou indício de improbidade administrativa". Além disso, o artigo 4º, inciso VI, estabelece que não é permitido celebrar o acordo "com um gestor que tenha violado obrigações assumidas por meio de TAG, até o final de seu mandato".

As situações citadas acima perpassam a principiologia que dá sustentáculo ao uso do instituto no momento em que o gestor público dá sinais claros de que não está agindo de boa-fé e, portanto, não deve se beneficiar de uma atuação consensual, colaborativa e que possa lhe beneficiar com a suspensão do processo sancionatório.

A resolução também deixa claro quais são os procedimentos objetivos que devem ser seguidos para formalização do TAG e que a “verificação de cumprimento dos ajustes firmados” consiste em uma etapa obrigatória (art. 5º, VI) e que “as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento, total ou parcial, das obrigações” devem estar previstas no termo a ser assinado (art. 3º, III).

Destarte, o TCE-PE, além de demonstrar um amadurecimento normativo quanto ao tema, também possui um histórico recente de uso desse instituto como proposta de encaminhamento em auditorias, conforme detalhes apresentados no próximo tópico deste trabalho.

3.5 CASO PRÁTICO DE UTILIZAÇÃO DO TAG NO TCE-PE

Conforme sobredito, o TCE-PE possui um recente histórico de utilização dos TAGs junto das unidades jurisdicionadas de Pernambuco. Assim, como forma de amparar as conclusões sobre aplicabilidade e uso desse instituto, relata-se a seguir uma operação

ordenada de auditoria que aconteceu a partir de meados de 2021 e que resultou em uma abordagem consensual do controle externo frente às inconsistências verificadas.

Preliminarmente, convém trazer o conceito de auditoria ordenada. Para tanto, apresenta-se a definição dada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo¹ ao indicar que “as Fiscalizações Ordenadas são atividades de fiscalização concomitantes, coordenadas e *in loco*, com o objetivo de fiscalizar a realização e/ou execução de políticas públicas”.

Assim sendo, as fiscalizações ordenadas são realizadas sem aviso prévio aos órgãos em análise, constituindo uma operação coordenada na qual múltiplas equipes de auditoria do órgão de controle se dirigem simultaneamente a várias localidades do estado. O objetivo primordial é avaliar elementos que afetam a qualidade das políticas públicas, seguindo critérios definidos de maneira objetiva pela direção do órgão.

O escopo de cada inspeção planejada, assim como os órgãos públicos que serão auditados, é definido antecipadamente, embasado em informações estratégicas obtidas de sistemas e bancos de dados internos. Os resultados das auditorias são consolidados em relatórios, os quais posteriormente são divulgados para apresentar os resultados obtidos e as medidas a serem tomadas com relação às constatações feitas durante a auditoria.

Estas ações ordenadas representam uma abordagem inovadora na fiscalização e oferecem aos responsáveis pelos órgãos públicos a oportunidade de enfrentar as irregularidades identificadas de maneira colaborativa.

Nesta senda, alinhado à orientação da Presidência do TCE-PE no biênio 2020/2021 de dar mais atenção às políticas públicas e conforme previsto no Plano de Controle Externo 2021, planejou-se uma auditoria ordenada tendo por base a fiscalização *in loco* de escolas (e creches) de todos os 184 municípios de Pernambuco.

O propósito destas fiscalizações foi contribuir para eliminar estruturas escolares tão precárias que nem deveriam estar operacionais no estado de Pernambuco. Para isso, elaborou-se um checklist padronizado para ser aplicado pelas equipes de auditoria em cada escola. Isso não apenas permitiu avaliar e comparar individualmente cada escola, mas também consolidar informações em uma visão sistêmica.

¹ Disponível em:

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em: 23 ago. 2023.

O checklist baseou-se nas estratégias delineadas na Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE), para avaliar as condições mínimas essenciais de estrutura e infraestrutura das escolas. Avaliou-se aspectos como energia elétrica, iluminação, água, saneamento, instalações sanitárias, cozinha, salas de aula, evidências de problemas estruturais e acessibilidade básica.

Compreende-se e espera-se alguma variação na qualidade das unidades educacionais, devido às limitações orçamentárias de entes federativos, dentro do conceito de reserva do possível. No entanto, isso não deve servir de justificativa para a administração pública oferecer um serviço educacional de qualidade deficiente, que possa até violar os direitos humanos e a dignidade das pessoas, indo contra o mínimo existencial.

É viável conciliar essas aparentes linhas opostas ao entender que é natural existirem escolas com diferentes níveis de excelência. Podem existir escolas modelo, com padrões de qualidade superiores em comparação a outras no município, mas o objetivo da política educacional deve ser que todas as escolas alcancem eventualmente esse padrão. O que não é aceitável é a existência de escolas que não atendam ao padrão mínimo de qualidade, impossibilitando que o local seja considerado uma escola (ou creche) em qualquer sentido.

Dessa forma, o TCE-PE, ao encontrar unidades educacionais que apresentaram pontos que necessitam correção ou melhoria, optou por uma solução consensual para resolução das situações identificadas. Diante disso, após a vistoria inicial de 792 escolas municipais foram firmados, até 04 de setembro de 2023, um total de 113 TAGs com os gestores municipais, conforme maiores detalhamentos constantes no Apêndice A deste trabalho.

Cada TAG firmado foi discutido de forma consensual entre as partes envolvidas (TCE-PE e gestores públicos municipais) e os prazos para regularização foram alinhados e formalizados em documentos que, junto das demais evidências, relatórios e demais requisitos, revestiram-se de processos de acordo com a Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e demais atos regulamentares.

Ao final dos prazos estabelecidos para o cumprimento das obrigações de que tratam o TAG, a unidade fiscalizadora deve emitir relatório de monitoramento acerca do cumprimento das obrigações contidas no TAG e em seguida encaminhar os autos ao relator do TCE-PE para julgamento.

Neste momento do monitoramento, as equipes de auditoria voltaram às unidades escolares contempladas e aplicaram novamente o mesmo checklists a fim de coletar evidências que dessem amparo ao relatório de monitoramento.

Essas diretrizes fazem parte dos requisitos elencados na Resolução TC nº 02/2015 (art. 5º, VI) e Resolução TC nº 201/2023 (art. 5º, VI) e coadunam-se com a lógica do TAG. Ademais, as equipes de auditoria devem indicar em sistema informatizado do tribunal, após averiguar o cumprimento ou não das metas pactuadas, a quantidade de itens adimplidos ou não pelo jurisdicionado após decurso do prazo pactuado.

Para o caso específico dos TAGs firmados acerca da operação de infraestrutura escolar de 2021, o TCE-PE criou *hotsites*² públicos que discriminam informações como: metodologia aplicada para escolha das escolas vistoriadas, painel de resultados, relatórios de auditoria emitidos e acompanhamento dos processos.

Quanto a este último ponto, há um painel para consulta pública de cada um dos processos, no qual é possível verificar o teor do TAG firmado com cada gestor público, além da etapa em que se encontra e se inclusive já houve monitoramento dos resultados³.

As informações referentes à relação dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) firmados e o respectivo status foram sistematicamente organizadas e estão disponibilizadas no Apêndice A deste trabalho. É importante destacar que essas informações são baseadas na situação vigente em 09 de maio de 2023.

Por fim, além do acompanhamento dos processos no que se refere ao monitoramento das metas pactuadas, o julgamento dos processos também são de ordem pública e o extrato dos acórdãos são publicados no diário oficial eletrônico. Por meio deles é possível verificar, por exemplo, quais foram as consequências do não cumprimento de eventual TAG firmado.

Nesse sentido, convém citar os dispositivos da Resolução TC nº 201/2023 que tratam dos possíveis julgamentos e eventuais deslindes do processo:

Art. 16. O TAG será julgado:

I - cumprido, quando demonstrada a realização de todas as obrigações assumidas;

II - cumprido parcialmente, quando demonstrado o inadimplemento de quaisquer das obrigações pactuadas no Termo;

² Disponível em: <https://sites.google.com/tce.pe.gov.br/auditoriaeducacaotce/relat%C3%B3rio?authuser=0>. Acesso em: 23 ago. 2023.

³ Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

III - descumprido, quando demonstrado o inadimplemento de todas as obrigações pactuadas no Termo;

IV - extinto sem julgamento de mérito.

Parágrafo único. Na hipótese dos incisos II e III, o descumprimento de obrigações assumidas poderá:

a) ensejar a aplicação de multa, nos termos dos incisos I ou III do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600, de 14 de junho de 2004, sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas;

b) ensejar o julgamento irregular das contas do gestor responsável ou a emissão de parecer prévio pela rejeição, conforme o caso.

c) configurar situação agravante quando do julgamento definitivo do mérito da irregularidade que ensejou a formalização do TAG;

d) ensejar a formalização de Auditoria Especial.

Neste estudo, com o propósito de análise, foram compilados os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) que já passaram pelo julgamento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), sendo apresentados de forma concisa no Apêndice B deste trabalho.

A metodologia adotada para a análise dos dados aqui apresentados estão detalhadas no próximo capítulo.

4 METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS DADOS

A análise foi conduzida por meio da comparação de dados coletados por meio de checklists pelas equipes de auditoria do TCE-PE em dois momentos distintos, durante o ciclo de auditoria da infraestrutura escolar que comporta desde a vistoria inicial até a vistoria de monitoramento, conforme melhor explicitado a seguir.

Os checklists foram aplicados pelas equipes em dois momentos: na avaliação inicial, que ocorreu no segundo semestre de 2021; e na fase de monitoramento, considerando dados disponibilizados até 04 de setembro de 2023. Sendo que esta última fase ocorreu após o prazo estabelecido para a realização das metas acordadas com o gestor público encarregado de executar as melhorias ou correções necessárias. Os mesmos critérios de aplicação nas inspeções foram empregados em ambas as ocasiões e os resultados foram registrados em um formulário eletrônico hospedado no *Google Forms*.

Utilizou-se um formulário para cada unidade escolar vistoriada, abrangendo os momentos de avaliação inicial e de monitoramento. Cada escola foi inserida no banco de dados da vistoria inicial juntamente do seu correspondente código de escola catalogado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁴. Após a vistoria de monitoramento, as equipes de auditoria inseriram as novas informações coletadas em um segundo banco de dados, com vinculação ao código INEP da escola.

Os códigos INEP representam registros únicos e que foram empregados como chave primária no banco de dados das vistorias iniciais, e como chave estrangeira no banco de dados de monitoramento. Essa estrutura possibilita a comparação e análise dos dados contidos em ambos os repositórios em diferentes níveis de granularidade, abarcando desde a unidade escolar (visão analítica) até níveis mais abrangentes como municípios, regiões e estados (visão sintética). Isso viabiliza uma avaliação abrangente e refinada dos resultados obtidos.

Por meio desse procedimento, os bancos de dados foram construídos de forma estruturada e proporcionam diversas análises. Os dados brutos provenientes dos formulários eletrônicos das avaliações inicial e de monitoramento estão acessíveis ao público por meio de um site específico desenvolvido pelo TCE-PE.⁵

⁴ Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas>. Acesso em: 26 ago. 2023.

⁵ Disponível em: <https://sites.google.com/tce.pe.gov.br/auditoriaeducacaotce/in%C3%ADcio?authuser=0>. Acesso em: 26 ago. 2023.

Esse conjunto de dados, derivado do referido site, foi organizado neste trabalho de maneira a facilitar as análises propostas a seguir e disponibilizado em uma plataforma online projetada para fomentar a pesquisa colaborativa e aberta, conhecida como *Open Science Framework* (OSF)⁶. Ademais, as perguntas constantes dos checklists aplicados podem ser encontradas no Apêndice C deste trabalho, oferecendo uma visão mais detalhada acerca das métricas e critérios considerados no processo avaliado.

Os dados tabulados estão divididos em duas abas: "BD Inicial" e "BD Monitoramento", que contêm os bancos de dados originados dos formulários aplicados durante a inspeção inicial e a inspeção de monitoramento, respectivamente. Além dessas abas, outras guias de interesse estão disponíveis para permitir que qualquer interessado possa examinar de maneira prática a metodologia apresentada aqui.

4.1 ANÁLISE DE FREQUÊNCIAS

Inicialmente, realizou-se uma análise comparativa da frequência de respostas indicadas pelas equipes de auditoria para cada uma das perguntas. Isso permite uma avaliação abrangente para determinar se houve mudanças nos diferentes aspectos vistoriados em relação às avaliações iniciais.

A metodologia empregada é viável, uma vez que as perguntas e respostas do checklist foram elaboradas de maneira a possibilitar uma avaliação objetiva por parte da equipe de auditoria, conforme detalhamento constante do apêndice C deste trabalho. No referido apêndice há uma listagem com perguntas aplicadas no checklist e respectivos padrões de classificação utilizados para a análise, detalhados a seguir.

Para facilitar a análise das frequências, no mesmo apêndice, distribuiu-se as respostas para cada item avaliado em 3 (três) classes a depender de se a resposta apresentada reflete uma situação favorável ou não, conforme os seguintes critérios:

- **Classe A = Situação satisfatória:** o achado é favorável e eventuais melhorias não necessitam de implementação urgente.
- **Classe B = Situação intermediária:** o achado reflete uma realidade que tem potencial de melhoria relevante.

⁶ Disponível em: https://osf.io/vg852/?view_only=8ff6c4e2ed794cccbaa34e3b69939194. Acesso em: 17 set. 2023.

- **Classe C = Situação irregular:** o achado é desfavorável e remete a uma realidade que precisa de atuação para correção.

Para melhor elucidar, a tabela abaixo exemplifica a metodologia de classificação das respectivas respostas de uma questão extraída do formulário aplicado nas inspeções.

Tabela 1 - Exemplo de classificação das respostas em uma pergunta

6) As bacias sanitárias dos banheiros disponíveis aos alunos possuem ao menos assento e descarga funcionando?	Classe
Sim, todas possuem.	A
Metade ou mais possui.	B
Menos da metade possui.	C
Não, nenhuma possui.	C

Fonte: Apêndice C.

Verifica-se que a situação desejável, classificada como A, é aquela na qual as bacias sanitárias estão, em sua totalidade, funcionais aos alunos. Por outro lado, situações em que menos da metade das bacias inspecionadas estiverem funcionais são situações irregulares e que merecem atuação para correção, portanto classificadas como classe C.

Por meio desta metodologia, é possível identificar mudanças proporcionais, como variações na quantidade de unidades educacionais que agora dispõem de recursos de acessibilidade após a intervenção do controle externo. Da mesma maneira, outros aspectos examinados por meio do checklist, como salas de aula, banheiros e cozinhas presentes nas unidades em questão, também podem ser comparados entre os dois momentos.

Essas análises fornecem *insights* sobre mudanças ocorridas, ou não, após atuação do controle externo nas unidades escolares em relação a aspectos específicos de análise (avaliando cada resposta). Dessa forma, a metodologia proposta auxilia numa avaliação mais precisa e embasada acerca das transformações ocorridas nas escolas como resultado da intervenção do controle externo.

4.2 ANÁLISE DE NOTAS POR MEIO DE ÍNDICE

A abordagem metodológica delineada na seção anterior proporciona uma significativa avaliação das mudanças individuais de cada quesito analisado, no entanto, busca-se agora uma perspectiva mais abrangente que compreenda a unidade escolar como um todo. A pergunta fundamental a ser respondida é: "As unidades escolares, em termos gerais,

apresentaram melhorias após a atuação do TCE? E se sim, em que medida?". Para responder esse questionamento, propõe-se uma abordagem sistêmica na aplicação do questionário.

Dentro dessa abordagem, o valor de cada item no checklist é ponderado, permitindo assim discernir a importância relativa de diferentes aspectos. Como resultado, desenvolveu-se um índice que confere notas em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez) para cada unidade escolar avaliada. Esse índice é calculado com base na atribuição de notas ponderadas para cada quesito respondido.

Para fins exemplificativos, a tabela abaixo apresenta o critério utilizado para mensuração de nota para o sexto quesito presente no formulário aplicado:

Tabela 2 - Exemplo de discriminação de notas e pesos em uma questão do formulário

6) As bacias sanitárias dos banheiros disponíveis aos alunos possuem ao menos assento e descarga funcionando?	Nota	Peso
Sim, todas possuem.	10	5%
Metade ou mais possui.	7,5	
Menos da metade possui.	2,5	
Não, nenhuma possui.	0	

Fonte: Apêndice C.

Verifica-se que a situação na qual aquela as bacias sanitárias estão, em sua totalidade, funcionais aos alunos foi conferida nota 10. Por outro lado, situações em que nenhuma das bacias inspecionadas estiveram funcionais foram atribuídas nota zero. Além disso, percebe-se que a questão 6 possui um peso proporcional a 5% em comparação com as outras perguntas do questionário.

A relação completa de notas e pesos atribuídos para as questões do formulário estão no apêndice C deste trabalho.

O critério subjacente à valoração de cada quesito foi moldado por meio de colaborações e discussões com o grupo de planejamento responsável pela operação ordenada de infraestrutura escolar do TCE-PE. Essa abordagem procurou estabelecer uma base comparativa quantitativa para a avaliação dos resultados de forma sistêmica, permitindo uma análise mais global das melhorias ocorridas.

De forma mais detalhada, os critérios para o índice constante do apêndice C foram construídos tendo por base as seguintes premissas:

- a) Mapeamento de aspectos relevantes: O primeiro passo na criação do índice consiste no mapeamento detalhado dos aspectos avaliados no checklist. Cada um desses aspectos é ponderado com base na sua relevância para a melhoria geral da unidade escolar. Aspectos críticos, como acessibilidade, infraestrutura básica e qualidade das instalações, podem ser atribuídos com pesos maiores, enquanto questões menos impactantes podem receber pesos menores.
- b) Definição de escala de valores: Após a ponderação dos aspectos, é estabelecida uma escala de valores que varia de 0 a 10, representando a amplitude das melhorias. Isso permite que as respostas de cada aspecto sejam convertidas em uma escala comum, facilitando a comparação entre diferentes unidades escolares.
- c) Cálculo do índice: O índice é calculado por meio da soma ponderada das notas atribuídas a cada aspecto avaliado. Cada resposta é multiplicada pelo peso correspondente antes de ser somada ao índice geral. Esse cálculo proporciona uma visão quantitativa das melhorias alcançadas pela unidade escolar, considerando tanto aspectos críticos quanto mais específicos.
- d) Comparação entre momentos: A análise comparativa é realizada ao calcular o índice em dois momentos distintos, quais sejam, na vistoria inicial e na vistoria de monitoramento. Ao comparar os índices, é possível visualizar as mudanças ocorridas ao longo do tempo e entender se as melhorias propostas foram implementadas de maneira eficaz.
- e) Redistribuição do peso das respostas nulas: as respostas atribuídas como "não soube / não respondeu" ou similares foram excluídas do cálculo do índice e o peso correspondente foi redistribuído entre os outros questionamentos do checklist de forma proporcional.

Por fim, também convencionou-se criar uma análise através da estratificação das unidades escolares em faixas de criticidade. Assim, tendo por base as informações fornecidas, a metodologia é aprimorada ao introduzir a divisão das unidades escolares em faixas de acordo com as notas obtidas no índice de avaliação. As faixas foram criadas com base nas seguintes notas e características distintas:

- a) Faixa Crítica (0 a 4,99): Indica necessidade urgente de intervenções significativas em vários aspectos da infraestrutura escolar.

- b) Faixa Deficiente (5 a 6,99): Reflete áreas que demandam ajustes significativos para alcançar padrões satisfatórios.
- c) Faixa Elementar (7 a 8,99): Indica progresso substancial nas melhorias, com oportunidades para refinamento.
- d) Faixa Desejável (9 a 10): Representa um nível de excelência em infraestrutura escolar básica.

Essa categorização proporciona uma avaliação mais abrangente das tendências de melhoria em diferentes níveis de infraestrutura escolar. Através dessa análise de clusterização de dados, as unidades escolares são agrupadas com base em suas notas, permitindo uma compreensão mais profunda dos padrões de desempenho.

Essa abordagem não apenas facilita a identificação rápida de áreas que necessitam de intervenções prioritárias, mas também possibilita a formulação precisa de estratégias de aprimoramento. Ao agrupar as escolas em *clusters*, podemos identificar padrões emergentes, entender fatores compartilhados que influenciam o desempenho e direcionar recursos de maneira eficaz para promover melhorias substanciais em toda a rede de infraestrutura escolar.

4.3 ANÁLISE DE OUTROS ENCAMINHAMENTOS

Além da análise comparativa acerca da frequência de respostas dos formulários (4.1) e da criação de um índice de notas para comparação ampla da unidade escolar (4.2), é crucial explorar uma análise que contemple outras abordagens de encaminhamento para discernir se o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) apresenta resultados notavelmente superiores.

Nesse contexto, identifica-se que, com base nas informações exibidas no painel de auditoria⁷, outras alternativas de encaminhamento foram empregadas como encaminhamento para os achados atinentes a operação ordenada de infraestrutura escolar além do TAG. Com base na frequência, constatamos que, até 04 de setembro de 2023, foram estabelecidos 113 TAGs, emitidos 54 Ofícios de Alerta de Responsabilização (OAR) e 9 Ofícios de Ciências e Falhas (OCF). A relação dos municípios em que foram utilizados OAR ou OCF como encaminhamento do relatório de auditoria está discriminada no apêndice A deste trabalho.

⁷ Disponível em: <https://sites.google.com/tce.pe.gov.br/auditoriaeducacaotce/relat%C3%B3rio?authuser=0>. Acesso em: 28 ago. 2023.

Tabela 3 - Quantidade de encaminhamentos por tipo

Encaminhamento	Quantidade de municípios	% do Total
Termo de Ajuste de Gestão	113	64,20%
Ofício de Alerta de Responsabilização	54	30,68%
Ofício de Ciências e Falhas	9	5,12%

Fonte: Apêndice A e sítio eletrônico do TCE-PE (<https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>).

A metodologia adotada pelas equipes em termos de inspeções e preenchimento dos *checklists* foi substancialmente semelhante nas três modalidades de encaminhamento. Ou seja, as vistorias iniciais foram conduzidas, as ações pertinentes foram tomadas e, após um prazo razoável ou predefinido, as equipes retornaram aos mesmos locais para aplicar novamente o *checklist* de vistoria.

Essa uniformidade permite que possamos aplicar as mesmas análises expostas nos capítulos 4.1.1 e 4.1.2 às outras formas de encaminhamento. O objetivo é compreender a forma como o TAG se comporta em comparação com os modelos de OAR e OCF. Através dessa análise comparativa abrangente, será possível avaliar a eficácia relativa dessas abordagens, identificando suas vantagens e áreas de aprimoramento, contribuindo para um entendimento mais sólido das estratégias que mais se destacam na promoção de melhorias substanciais na infraestrutura escolar.

5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES

No decorrer da análise, foram constatados resultados de particular interesse, que merecem ser destacados. Dessa forma, para fins de melhor organização, subdividiu-se os resultados encontrados nos itens a seguir.

Entretanto, é crucial ressaltar algumas informações iniciais. Portanto, com base nos dados coletados até 4 de setembro de 2023, foram analisados os indicadores das unidades escolares presentes nos 113 municípios onde os TAGs foram estabelecidos. Além disso, foram consideradas as informações provenientes dos 54 jurisdicionados que receberam Ofício de Alerta de Responsabilização (OAR) e dos 9 municípios que receberam Ofício de Ciências e Falhas (OCF).

Diante dessa premissa, buscou-se confrontar apenas as unidades contempladas por algum desses instrumentos e que possuíam informações da vistoria inicial e vistoria de monitoramento. Para identificar as unidades que possuem ambas vistorias, confrontou-se o número do INEP presente no banco de dados inicial e no banco de dados de monitoramento, consubstanciados, respectivamente, na aba “BD Inicial” e “BD Monitoramento [04/09/23]” da planilha base deste estudo.

Após o cruzamento, identificou-se que 541 unidades escolares possuem registros das vistorias realizadas em ambos momentos. A tabela abaixo discrimina qual é a quantidade de unidades por tipo de encaminhamento.

Tabela 4 - Quantidade de unidades com ambas vistorias por tipo de encaminhamento

Encaminhamento	Quantidade de unidades escolares	% do Total
Termo de Ajuste de Gestão	363	67,09%
Ofício de Alerta de Responsabilização	162	29,95%
Ofício de Ciências e Falhas	16	2,96%

Fonte: Sítio eletrônico do TCE-PE (Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>. Acesso em: 10 set. 2023).

Tendo por base esse universo de encaminhamentos já monitorados, além dos julgamentos prolatados, ambos com data-base 04/09/2023. Passou-se a aplicar as metodologias delineadas no capítulo 4 e os resultados encontrados estão detalhados nos tópicos a seguir.

5.1 FREQUÊNCIA DE RESPOSTAS

Do universo de TAGs monitorados com registros lançados, identificaram-se os quesitos selecionados, conforme apêndice C, das unidades escolares que fazem parte dos municípios que firmaram o instrumento consensual com o TCE-PE. A listagem desses municípios encontra-se no apêndice A deste trabalho.

A aba “Calculadora” constante da planilha que dá suporte a este trabalho, apresenta a listagem de todas as unidades escolares e a aba “1. Análise Frequência (TAG)” apresenta a consolidação das respostas referentes às escolas que cumprem as condições estabelecidas na forma de contagem de frequências de respostas para cada classe atribuída às respostas, conforme delineado no item 4.1 que apresenta a metodologia aplicada.

As frequências de contagem discriminadas por classe, momento de vistoria e quesito do checklist aplicado estão elencadas na tabela abaixo.

Tabela 5 - Frequência de respostas por classe nas escolas com ambas vistorias e encaminhamento tipo TAG

Item avaliado	Vistoria Inicial (%)			Vistoria Monitoramento (%)		
	A (Satisfatório)	B (Intermediário)	C (Irregular)	A (Satisfatório)	B (Intermediário)	C (Irregular)
1 (energia)	94,48%	0,00%	5,52%	98,62%	0,00%	1,38%
2 (água)	29,03%	70,97%	0,00%	30,87%	69,13%	0,00%
3 (esgoto)	96,08%	0,00%	3,92%	97,50%	0,00%	2,50%
4 (banheiros excl.)	36,09%	0,00%	63,91%	39,06%	0,00%	60,94%
5 (banheiros sexo)	74,38%	0,00%	25,62%	81,39%	0,00%	18,61%
6 (bacias sanitárias)	41,16%	13,81%	45,03%	71,23%	9,22%	19,55%
7 (pias banheiros)	46,13%	4,97%	48,90%	74,86%	5,31%	19,83%
8 (portas banheiros)	58,68%	12,67%	28,65%	77,22%	8,33%	14,44%
9 (cozinha exist.)	96,97%	0,00%	3,03%	98,35%	0,00%	1,65%
10 (acond. alim.)	85,55%	0,00%	14,45%	95,88%	0,00%	4,12%
11 (salas ilumin.)	78,51%	6,89%	14,60%	89,97%	5,57%	4,46%
12 (salas carteiras)	92,84%	0,00%	7,16%	98,32%	0,00%	1,68%
13 (salas lousas)	84,02%	5,23%	10,74%	92,50%	1,39%	6,11%
14 (salas paredes)	97,24%	0,00%	2,76%	98,34%	0,00%	1,66%
15 (salas pisos)	77,41%	1,10%	21,49%	88,67%	1,38%	9,94%
16 (patol. construt.)	23,20%	24,59%	52,21%	39,55%	31,07%	29,38%
17 (rampa acesso)	38,29%	0,00%	61,71%	72,93%	0,00%	27,07%
18 (banheiro adap.)	7,48%	0,00%	92,52%	32,21%	0,00%	67,79%
19 (salas acessív.)	34,16%	4,13%	61,71%	63,06%	6,94%	30,00%
MÉDIA	62,72%	7,60%	29,68%	75,82%	7,28%	16,90%

Fonte: Apêndice A e sítio eletrônico do TCE-PE (Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>. Acesso em: 10 set. 2023).

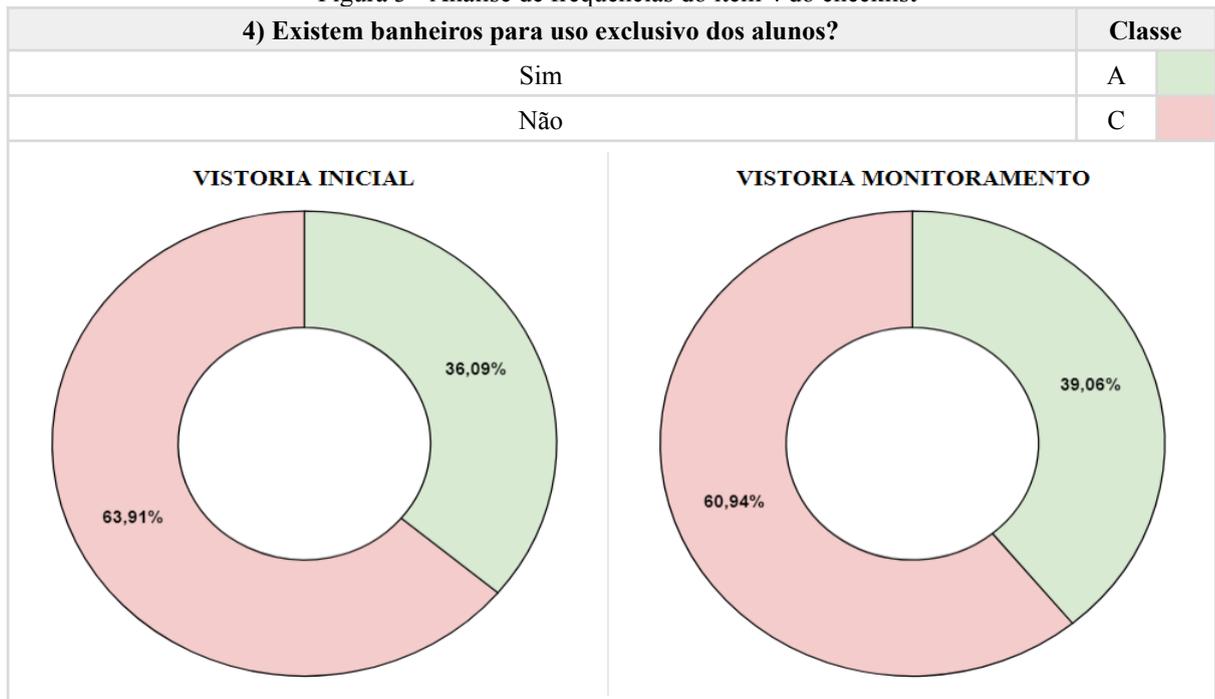
Uma primeira análise da tabela acima indica que, para todas as questões selecionadas, houve aumento de frequência de respostas classe A (satisfatórias) e uma diminuição das respostas classe C (irregulares), se comparados os registros realizados na vistoria inicial com os da vistoria de monitoramento. Pela média, verifica-se que inicialmente 62,72% das respostas eram classe A e 29,68% classe C, no segundo momento as respostas classe A passaram a representar 75,82% das respostas e 16,90% da classe B (intermediárias).

Inferre-se, pois, que houve uma melhoria geral das unidades vistoriadas. Contudo, deve-se avaliar de forma criteriosa que a frequência de algumas respostas apresentou uma melhoria significativa e outras, por sua vez, a mudança foi bastante singela. Ademais, há que se ponderar que alguns pontos ainda, mesmo após atuação do controle externo, refletem uma acentuada frequência de respostas classe B e C e isso pode indicar fragilidades nas unidades que merecem maior atenção. Dessa forma, propõe-se analisar, na sequência, de forma minuciosa, alguns quesitos específicos.

Sanitários: item 4, 5, 6, 7 e 8.

A avaliação dos sanitários é um ponto sensível, pois remete a padrões mínimos de dignidade e saúde pública. Neste diapasão, 5 (cinco) questões do checklist acerca dos sanitários foram selecionadas para uma análise mais profunda. As perguntas, respostas, classes e respectivos gráficos dos referidos itens estão detalhados nas figuras a seguir.

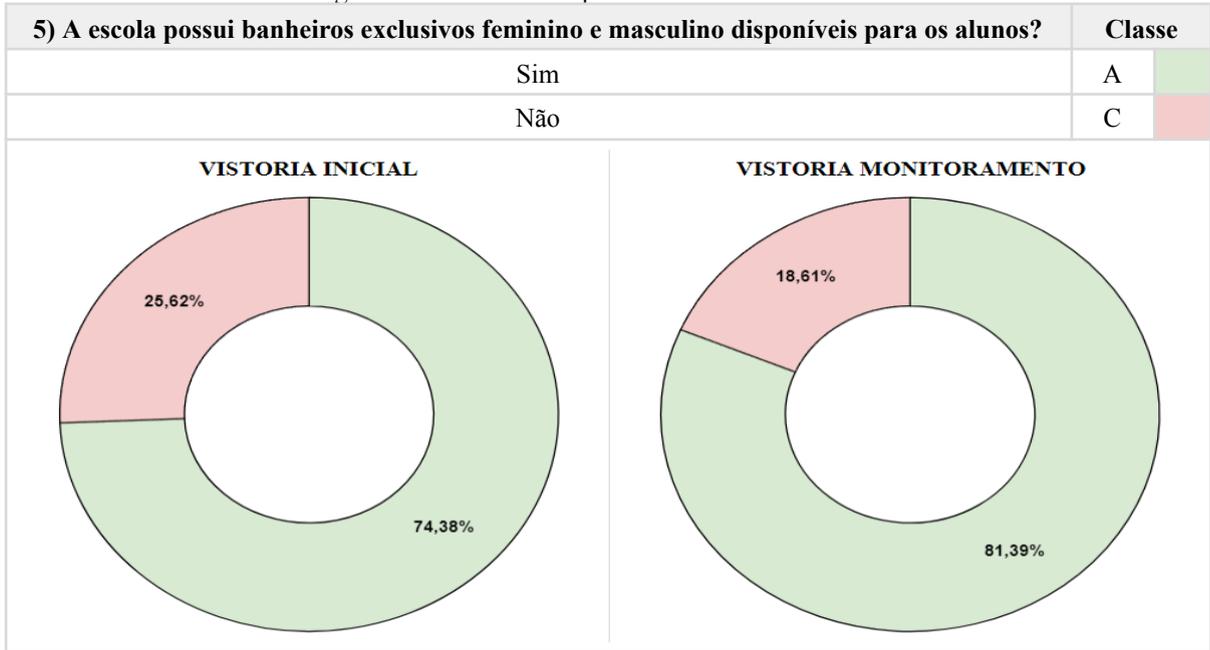
Figura 3 - Análise de frequências do item 4 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 4, identificaram-se 131 (36,09%) e 141 (39,06%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 2,97%.

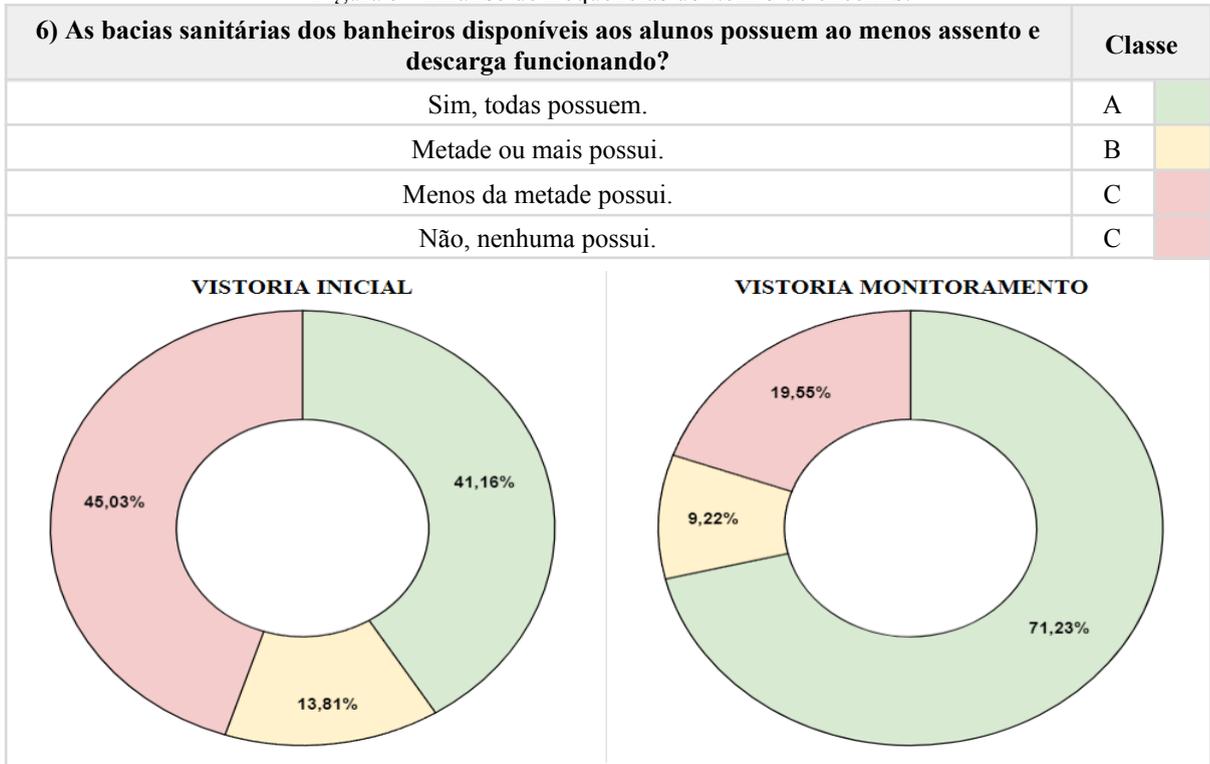
Figura 4 - Análise de frequências do item 5 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 5, identificaram-se 270 (74,38%) e 293 (81,39%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 7,01%.

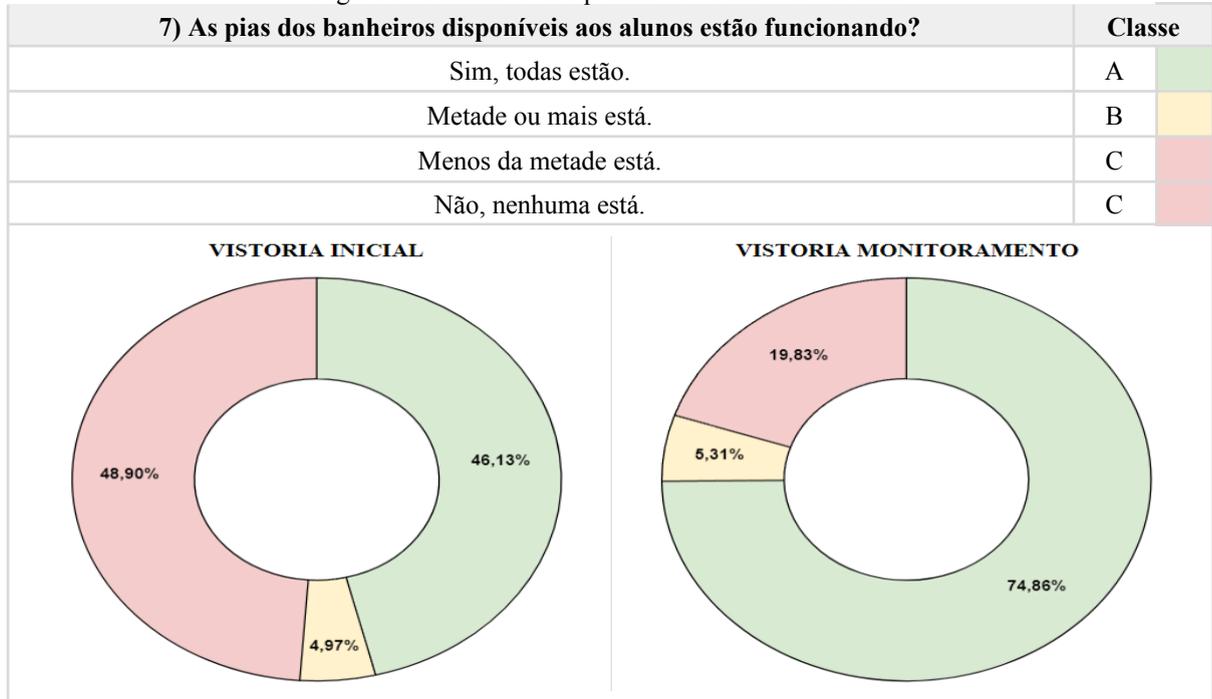
Figura 5 - Análise de frequências do item 6 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 6, identificaram-se 149 (41,16%) e 255 (71,23%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 30,07%.

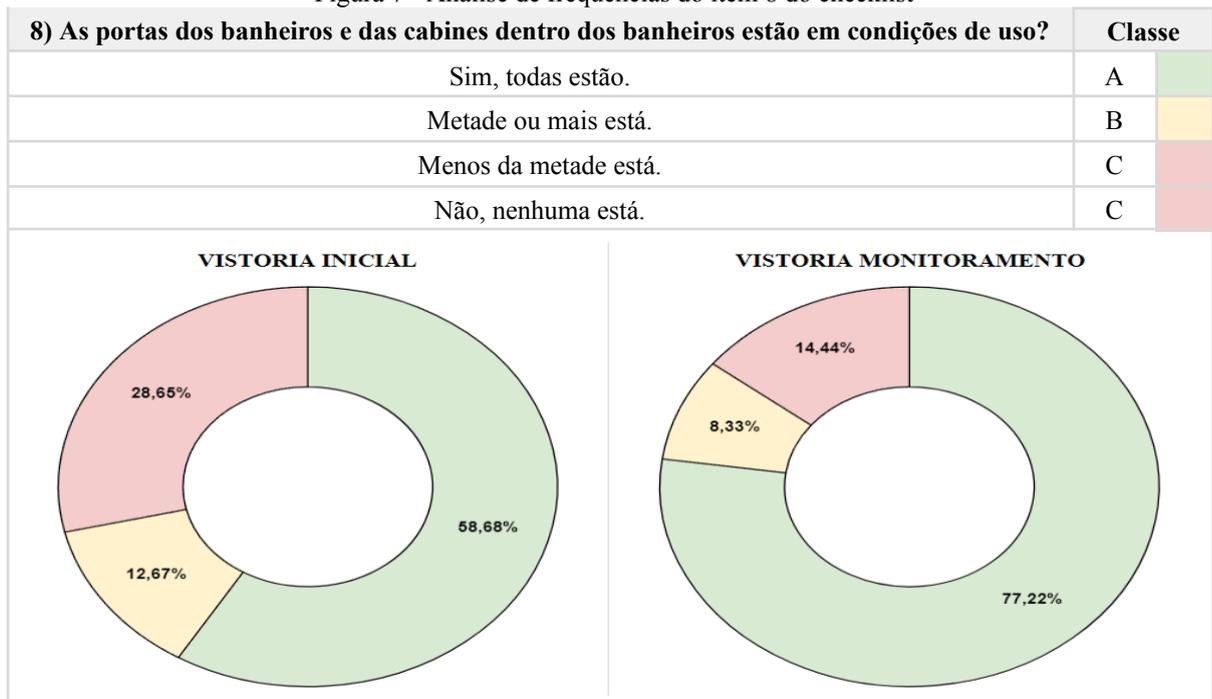
Figura 6 - Análise de frequências do item 7 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 7, identificaram-se 167 (46,13%) e 268 (74,86%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 28,73%.

Figura 7 - Análise de frequências do item 8 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

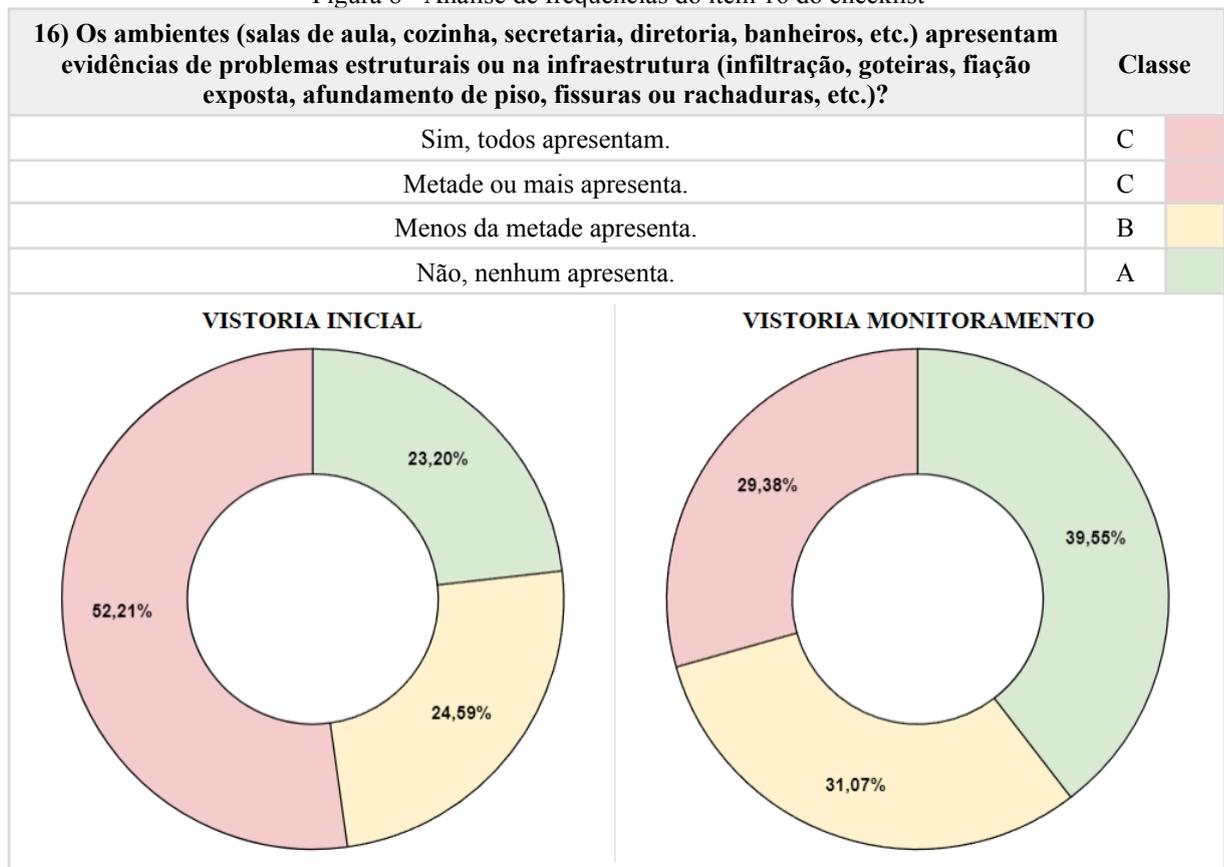
Para o item 8, identificaram-se 213 (58,68%) e 278 (77,22%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 18,54%.

Conclui-se que os cinco itens acerca de sanitários analisados apresentaram melhoria na frequência de respostas ao comparar os dois momentos de vistoria. Não obstante, percebe-se que dois quesitos apresentaram melhorias bastante singelas: os itens 4 e 5. Já os outros três quesitos (6, 7 e 8) apresentaram grandes avanços após a atuação do controle externo e indicam eficácia, em certo grau, dos termos pactuados quanto aos aspectos inspecionados.

Estrutura: item 16.

Aspectos relacionados à estrutura da edificação relacionados a patologias construtivas, tais como infiltrações, goteiras, fiação exposta, afundamentos de pisos, rachaduras e fissuras, representam um importante ponto a ser inspecionado e diretamente ligado à segurança dos alunos. Dessa forma, analisou-se o item 16 que trata sobre a frequência identificada dessas patologias pelas equipes de auditoria, conforme detalhado na figura a seguir.

Figura 8 - Análise de frequências do item 16 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

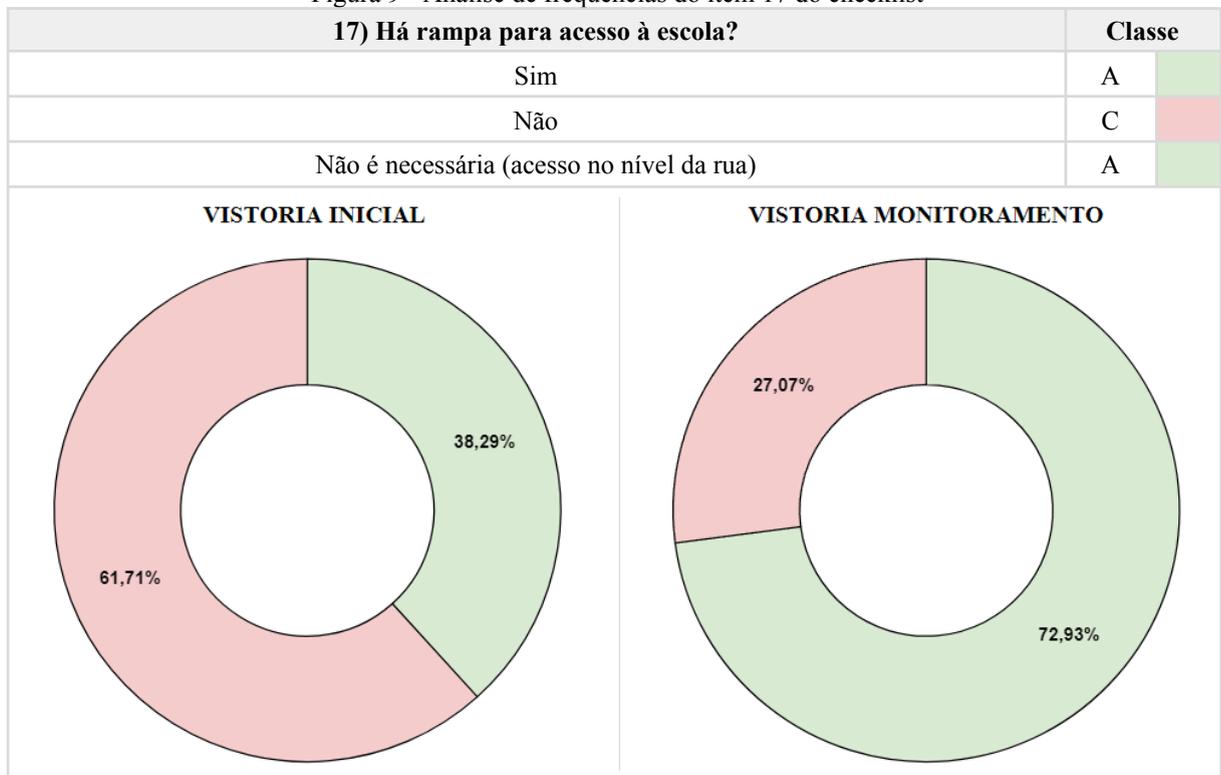
Para o item 8, identificaram-se 84 (23,20%) e 140 (39,55%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 16,35%. Ademais, os registros classe C passaram de 189 (52,21%) para 104 (29,38%), uma redução na ordem de 22,83%.

Conclui-se que houve progresso na redução de ocorrências de patologias construtivas encontradas de forma generalizada nos edifícios escolares. No entanto, ainda persistem registros de 60,45% das unidades escolares que apresentam alguma patologia construtiva, o que sugere a necessidade de uma maior atenção por parte dos gestores públicos, da sociedade e dos órgãos de controle externo. Isso deve motivar esforços adicionais para buscar soluções.

Acessibilidade: itens 17, 18 e 19.

A acessibilidade é um importante aspecto a ser considerado em unidades escolares, pois trata de um pressuposto de dignidade e universalização da educação. Neste diapasão, 3 (três) questões do checklist acerca da acessibilidade foram selecionadas para uma análise mais profunda. As perguntas, respostas, classes e respectivos gráficos dos referidos itens estão detalhados nas figuras a seguir.

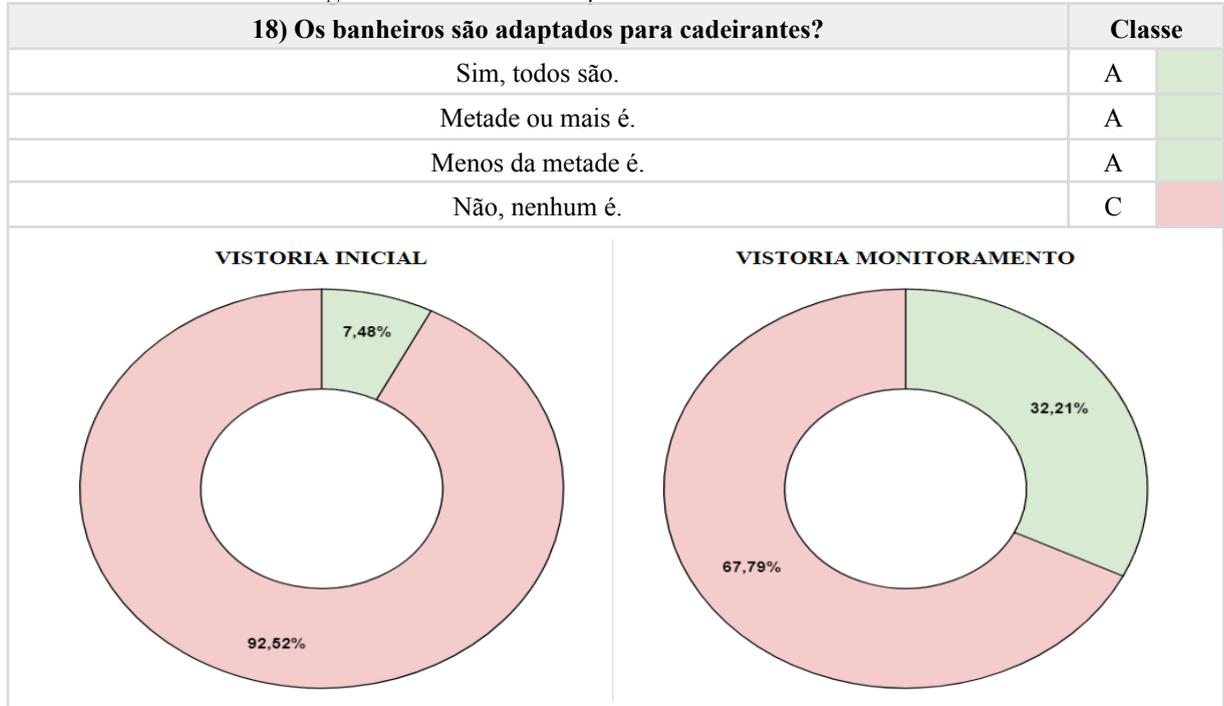
Figura 9 - Análise de frequências do item 17 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 17, identificaram-se 139 (38,29%) e 264 (72,93%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 34,64%.

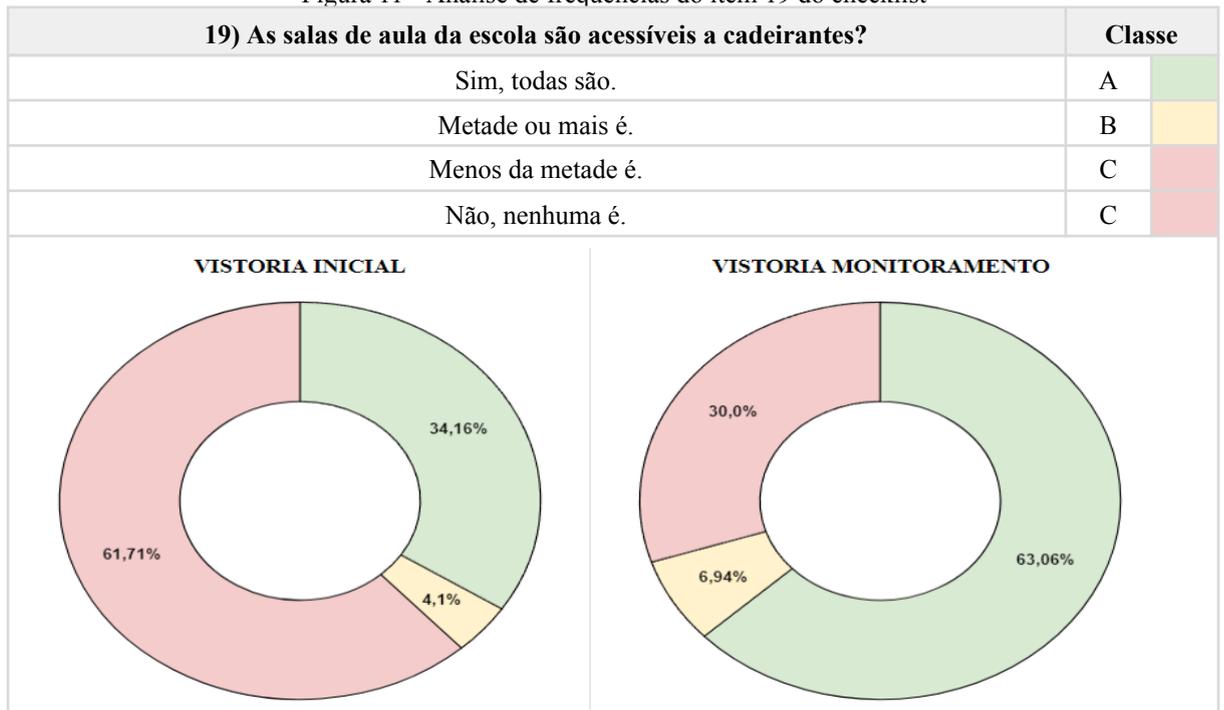
Figura 10 - Análise de frequências do item 18 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 18, identificaram-se 27 (7,48%) e 115 (32,21%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 24,73%.

Figura 11 - Análise de frequências do item 19 do checklist



Fonte: Elaboração própria (2023)

Para o item 19, identificaram-se 124 (34,16%) e 227 (63,06%) registros classe A na vistoria inicial e de monitoramento, respectivamente. Diferença positiva de 28,9%.

Conclui-se que os itens de acessibilidade apresentaram avanços, todavia ainda existem unidades escolares em número bastante significativo que carecem de estrutura necessária para propiciar acessibilidade aos estudantes, professores e demais membros da comunidade.

De forma geral, infere-se pela análise de frequência dos registros que alguns itens apresentaram um significativo avanço após a atuação consensual do controle externo, tais como os quesitos 6, 7, 8, 17, 18 e 19. De outra forma, alguns quesitos apresentaram pouco avanço. Ademais, algumas situações ainda estão aquém do desejado e refletem certa dificuldade pela gestão municipal no cumprimento de todas metas pactuadas nos TAGs.

O próximo tópico apresentará uma análise dos dados, utilizando técnicas de índice e clusterização, com o objetivo de corroborar e investigar as informações sob diferentes perspectivas.

5.2 ÍNDICE E NOTAS

Após a aplicação da metodologia detalhada no tópico 4.2 deste trabalho, tornou-se possível elaborar os apêndices D e E. Eles contêm, respectivamente, a lista de municípios contemplados por TAG e a lista de municípios com outros encaminhamentos, juntamente com as notas atribuídas em cada momento de vistoria: inicial ou monitoramento. O banco completo de dados, incluindo as notas calculadas para cada escola, está disponível na planilha auxiliar deste estudo, na aba "Calculadora".

As abas "2.1 Análise das Notas dos Municípios", "2.2 Análise da Faixa de Criticidade", "2.2 Análise das Notas nas Mesorregiões (TAG)", "2.3 Análise das Notas nos Segmentos (TAG)" e "2.4 Análise das Notas Gerais com Outros Encaminhamentos" da planilha apresentam a consolidação das informações analisadas neste tópico.

De forma resumida, ao analisar o índice e agrupar todos os registros de Pernambuco com base em 19 critérios do checklist, aplicados nas 363 unidades escolares dos municípios que firmaram TAG com o órgão de controle, obteve-se uma nota média de 6,39 no momento da vistoria inicial. Na vistoria de monitoramento, a nota aumentou para 7,73, representando um ganho incremental de 1,34 pontos, o que corresponde a um aumento de 20,93% em relação à pontuação original.

Ao analisar as unidades agrupadas nas mesorregiões pernambucanas, observou-se melhorias nas notas em todas as localidades, conforme apresentado na tabela a seguir e melhor detalhado na aba "2.2 Análise das Notas nas Mesorregiões (TAG)" da planilha base.

Tabela 6 - Análise das notas por mesorregião (TAG)

Mesorregião	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %	Unidades analisadas
Região Metropolitana	6,72	7,83	16,60%	23
Sertão	6,03	7,39	22,46%	124
São Francisco	7,03	8,11	15,32%	58
Agreste	6,18	7,79	25,96%	206
Zona da Mata	6,79	7,80	14,93%	141

Fonte: Elaboração própria (2023)

Do mesmo modo, a análise por segmento fiscalizador, que engloba os municípios representativos da jurisdição de cada inspetoria do TCE-PE, também demonstrou melhorias em todos os segmentos⁸, conforme tabela a seguir e maiores detalhes na aba "2.3 Análise Notas Segmentos (TAG)" da planilha base.

Tabela 7 - Análise das notas por segmento fiscalizador (TAG)

Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %	Unidades analisadas
GEMN	6,94	8,45	21,74%	43
IRAR	6,59	7,37	11,93%	92
IRPE	5,58	7,66	37,36%	74
IRBE	6,33	8,20	29,68%	81
IRPA	7,05	9,11	29,22%	83
IRGA	6,01	7,47	24,25%	54
IRSU	6,36	7,33	15,29%	86
GEMS	7,23	7,99	10,53%	39

Fonte: Elaboração própria (2023)

Nesse contexto, observa-se uma tendência de melhoria nas avaliações quando se utiliza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) em diferentes perspectivas granulométricas de análise: todo o estado de Pernambuco, suas mesorregiões e os segmentos fiscalizadores. Tais análises apontam para uma evolução consistente na gestão da infraestrutura básica das escolas, indicando que a implementação do TAG pode ter um impacto positivo no controle e na implementação de melhorias em políticas públicas.

Uma análise adicional foi realizada com base no diagnóstico das unidades escolares, dividindo-as em diferentes níveis de criticidade. Para isso, adotou-se a metodologia detalhada

⁸ Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/jurisdicao-das-inspetorias>. Acesso em: 08 set. 2023.

no item 4.2, na qual foram definidos quatro grupos, abrangendo desde unidades consideradas críticas, com notas entre 0 e 4,99, até unidades classificadas como desejáveis, com notas superiores a 9.

O agrupamento das escolas em cada faixa gerou a tabela a seguir, e informações mais detalhadas sobre o cálculo estão disponíveis na aba "2.2 Análise Faixa Criticidade" da planilha base.

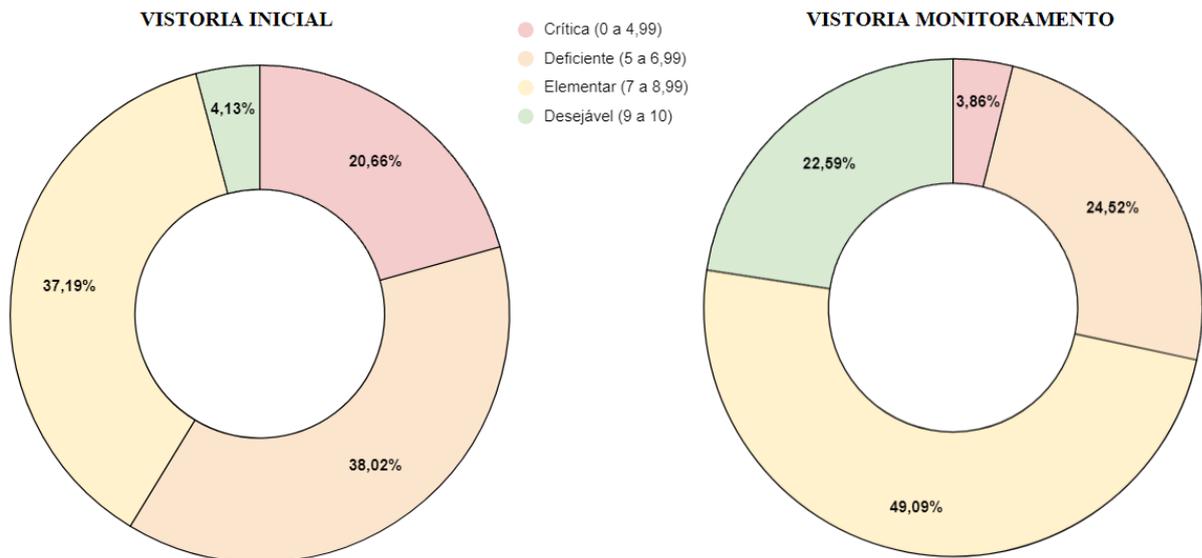
Tabela 8 - Análise das notas por faixa de criticidade (TAG)

Faixa	Quantidade unidades inicial	Quantidade unidades monitoramento	% unidades inicial	% unidades monitoramento
Crítica (0 a 4,99)	75	14	20,66%	3,86%
Deficiente (5 a 6,99)	138	89	38,02%	24,52%
Elementar (7 a 8,99)	135	178	37,19%	49,04%
Desejável (9 a 10)	15	82	4,13%	22,59%

Fonte: Elaboração própria (2023)

Percebe-se que houve uma relevante melhoria no momento em que unidades críticas representavam 20,66% do total da amostra e após atuação do controle externo, nas monitorias, esse valor passou para 3,86% do total de escolas pertencentes a municípios que firmaram o TAG. O gráfico abaixo ilustra esse achado.

Figura 12 - Análise das notas por faixas de criticidade (TAG)



Fonte: Elaboração própria (2023)

A análise por faixas de criticidade revela-se de extrema importância, pois permite uma avaliação mais precisa e estratificada das unidades escolares sob escrutínio. Ao dividir essas unidades em grupos com base em suas notas, conseguimos identificar aquelas que estavam

em situação crítica, com pontuações entre 0 e 4,99, e que posteriormente conseguiram sair desse patamar. Isso não apenas demonstra a eficácia das ações de controle externo, mas também reforça o objetivo primordial da auditoria ordenada de infraestrutura escolar objeto deste estudo: eliminar estruturas escolares tão precárias que nem deveriam estar operacionais.

No próximo tópico, a análise comparativa dos resultados provenientes de outros encaminhamentos ganhará destaque, ultrapassando o escopo do TAG abordado até o momento. Essa abordagem é essencial, pois permite uma avaliação mais precisa, considerando diferentes bases de medição de resultados. Dessa forma, poderemos determinar com maior precisão se a política pública evoluiu significativamente ou não através do TAG, fornecendo *insights* valiosos sobre sua relevância.

5.3 COMPARATIVO COM OUTROS ENCAMINHAMENTOS

Ao realizar uma análise comparativa com outros encaminhamentos, destaca-se que, entre os municípios analisados, os 10 (dez) com o maior aumento proporcional nas notas incluem o TAG como um dos instrumentos de encaminhamento em 8 (oito) deles, como evidenciado na tabela abaixo:

Tabela 9 - Relação dos 10 municípios com maior alteração positiva

Município	Encaminhamento municipal	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %	Quantidade de unidades
Bodocó	TAG	3,86	8,84	128,9%	9
Capoeiras	OAR	4,05	8,80	117,3%	1
Araripina	TAG	4,43	9,33	110,7%	1
São Caetano	TAG	4,24	8,86	108,6%	9
Tabira	TAG	4,84	8,75	80,9%	2
Jaboatão dos Guararapes	OCF	4,65	8,28	78,0%	1
Belo Jardim	TAG	4,26	7,42	74,0%	7
Alagoinha	TAG	5,60	9,70	73,2%	1
Floresta	TAG	4,36	7,33	68,2%	8
Catende	TAG	5,25	8,75	66,7%	1

Fonte: Elaboração própria (2023)

Já os 10 (dez) municípios que tiveram pior desempenho, inclusive demonstrando decréscimo nas notas inicialmente atribuídas, o TAG figura em apenas 2 (duas) situações:

Tabela 10 - Relação dos 10 municípios com maior alteração negativa

Município	Encaminhamento municipal	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %	Quantidade de unidades
Cabrobó	OAR	8,60	7,50	-12,8%	2
Calumbi	TAG	7,38	6,42	-13,1%	3
Cortês	OAR	6,81	5,91	-13,2%	2
São Vicente Férrer	TAG	8,95	7,61	-14,9%	2
Dormentes	OAR	8,84	7,41	-16,1%	2
Camargibe	OCF	9,14	7,64	-16,4%	2
Itapetim	OAR	8,80	7,29	-17,2%	2
Santa Cruz	OAR	8,60	7,00	-18,6%	1
Gameleira	OAR	7,15	5,57	-22,1%	5
Riacho das Almas	OAR	8,95	6,70	-25,1%	2

Fonte: Elaboração própria (2023)

As tabelas 7 e 8 acima demonstram que o TAG é mais comum entre os 10 (dez) jurisdicionados que demonstraram melhorias nas notas (com uma incidência de 80%) e menos frequente nos 10 (dez) municípios onde se observou uma diminuição nas notas (com uma frequência de 20%).

Adicionalmente, ao examinar as notas das unidades escolares de forma global e classificá-las com base nos tipos de encaminhamento, ou seja, TAG, OAR ou OCF, torna-se evidente que o TAG apresentou um aumento significativo nas notas em comparação com os outros encaminhamentos. Isso pode ser observado na tabela a seguir, e informações mais detalhadas estão disponíveis na aba "2.4 Análise das Notas Gerais com Outros Encaminhamentos" na planilha base deste estudo.

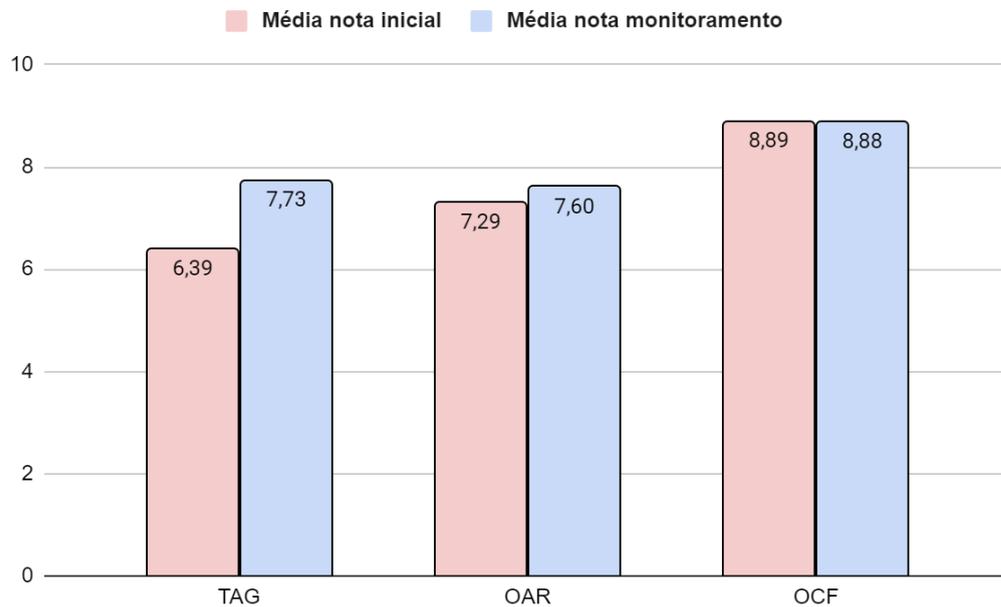
Tabela 11 - Notas médias para cada encaminhamento

Encaminhamento	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %	Unidades analisadas
TAG	6,39	7,73	20,93%	363
OAR	7,29	7,60	4,30%	162
OCF	8,89	8,88	-0,19%	16

Fonte: Elaboração própria (2023)

Infere-se, pois, que a nota média das unidades escolares cujos municípios firmaram TAG apresentou incremento de 1,34 pontos, representativos de aumento de 20,93% do valor original. No que tange ao OAR e OCF, as mudanças foram de 0,31 e -0,01 pontos, respectivamente. A situação encontrada é melhor ilustrada na figura a seguir.

Figura 13 - Notas médias para cada encaminhamento



Fonte: Elaboração própria (2023)

A situação revela que os municípios abrangidos pelo OCF praticamente não registraram melhorias significativas nas estruturas básicas de suas unidades escolares, mesmo após a inspeção do órgão de controle e o subsequente envio de ofícios destacando as falhas e áreas de aprimoramento. Já os municípios com encaminhamento de OAR exibiram uma melhoria modesta, representando apenas um aumento de 4,30%, mesmo após a inspeção das unidades pelo TCE-PE e a emissão de alertas de responsabilização aos gestores pelas irregularidades identificadas.

No entanto, o TAG demonstrou um progresso notável, especialmente quando comparado com os outros tipos de encaminhamento. Embora o indicativo do TAG tenha se destacado em relação aos demais encaminhamentos analisados, é importante considerar algumas limitações desta pesquisa, que serão exploradas mais detalhadamente no último capítulo deste trabalho.

Em resumo, os encaminhamentos foram empregados de maneira distinta, visto que as notas das inspeções iniciais indicam que o TAG foi utilizado em situações mais críticas, o OAR em situações intermediárias e o OCF em situações menos problemáticas. Isso fica evidente ao observar que a nota média inicial dos municípios com TAG foi de 6,39, enquanto a do OAR foi de 7,29 e a do OCF foi de 8,89. Portanto, o potencial de melhoria das notas

através do TAG é substancialmente maior do que nos outros encaminhamentos, e uma comparação direta pode levar a conclusões distorcidas.

Apesar dessas limitações, é fundamental destacar que as análises de frequência, índices e agrupamentos (itens 5.1 e 5.2), em conjunto com a análise comparativa, fornecem informações substanciais que indicam que o instrumento do TAG conseguiu apresentar elementos de eficácia, conforme conclusões sintetizadas no último capítulo deste trabalho.

O próximo tópico abordará os TAGs que já passaram pelo julgamento no TCE-PE, encerrando assim o capítulo de análise de dados e preparando o leitor para a conclusão e considerações finais deste trabalho.

5.4 JULGAMENTOS

No que tange ao julgamento dos TAGs monitorados, tem-se que, dentre o total de TAGs firmados até o momento desta análise, em 07/08/2023, 23 (vinte e três) deles foram submetidos ao julgamento do TCE-PE, o que representa aproximadamente 20,35% do universo de 113 TAGs firmados. O rol de todos os TAGs julgados e respectivas decisões encontram-se no apêndice B.

Analisando os resultados desses julgamentos, verificou-se que apenas 6 TAGs foram considerados cumpridos pelo tribunal, o equivalente a 26,09% dos TAGs julgados. Os outros 17 TAGs, que representam 73,91% do universo analisado, foram, em alguma medida, considerados pelo TCE-PE como descumpridos pelos gestores municipais.

É importante destacar que, dentre os 17 TAGs classificados como descumpridos parcialmente, 7 deles resultaram em sanções aplicadas aos gestores públicos responsáveis, na forma de multas, conforme tabela a seguir.

Tabela 12 - Relação de TAGs julgados com imposição de multa

Município	Nº Acórdão	Decisão	Valor da Multa
Camutanga	1087/2023	Julgado Descumprido Parcialmente	R\$ 18.366,00
Correntes	468/2023	Julgado descumprido parcialmente	R\$ 10.000,00
Lagoa de Itaenga	975/2023	Julgado descumprido parcialmente	R\$ 9.183,00
Orocó	1892/2022	Julgado descumprido parcialmente	R\$ 10.000,00

Município	Nº Acórdão	Decisão	Valor da Multa
Paranatama	632/2023	Julgado descumprido parcialmente	R\$ 4.591,50
Pesqueira	692/2023	Julgado descumprido parcialmente	R\$ 4.591,50
Taquaritinga do Norte	1085/2023	Julgado Descumprido Parcialmente	R\$ 9.183,00

Fonte: Sítio do TCE-PE - Fiscalização da Infraestrutura Escolar 2021 (Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>. Acesso em: 09 mai. 2023.) e os respectivos acórdãos e resumos das decisões publicadas no diário oficial eletrônico.

Até o momento da análise, o valor total aplicado a título de multas foi de R\$ 65.915,00. Além das multas aplicadas, também verificou-se a existência de determinações que, caso fossem descumpridas, resultariam em sanções aos gestores públicos, conforme indicado no rol completo dos julgamentos do apêndice B.

Observa-se que 41,17% dos TAGs nos quais houve descumprimento das metas pactuadas foram acompanhados de medidas sancionatórias envolvendo a imposição de multas. Essa análise, embora os resultados ainda estejam em curso, indica que, apesar da abordagem consensual utilizada como alternativa à postura sancionadora, foi necessário aplicar punições aos gestores que não cumpriram as metas pactuadas.

6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, esta pesquisa buscou, primordialmente, avaliar a eficácia do Termo de Ajuste de Gestão (TAG) como instrumento consensual utilizado pelo controle externo, sem, contudo, realizar uma análise da efetividade das políticas educacionais em si. Essa distinção fundamental entre eficácia e efetividade foi ressaltada, uma vez que a primeira diz respeito à capacidade de alcançar objetivos imediatos, enquanto a segunda se relaciona ao alcance de resultados a médio e longo prazo.

De acordo com o TCU (2018, p. 11), eficácia “diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento”, enquanto a efetividade está relacionada “ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo”.

Dessa forma, as análises deste trabalho proporcionaram uma série de *insights* sobre a eficácia do TAG no contexto da política pública de infraestrutura escolar dos municípios pernambucanos. Entretanto, é importante reconhecer que os argumentos relativos à efetividade da atuação do controle externo ainda estão em estágio inicial e necessitam de análises complementares, as quais dependerão do tempo e de dados provenientes de avaliações específicas de desenvolvimento educacional, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEPE)⁹ e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁰.

Aprofundando essa perspectiva, as escolas representam espaços físicos com a missão de estabelecer um ambiente de aprendizado direcionado ao aprimoramento das capacidades cognitivas e de outras habilidades dos estudantes. Em essência, a infraestrutura escolar é um instrumento, e o progresso dos alunos é o objetivo primordial; assim, a avaliação da efetividade de políticas públicas deve perpassar na análise do avanço nos domínios educacionais e no desenvolvimento dos educandos.

No entanto, o papel do controle externo é vital na orientação dos gestores municipais, direcionando seus esforços para garantir a segurança, saúde e dignidade dos alunos, além do

⁹ O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) foi criado, em 2000, com o objetivo de aferir o desempenho dos alunos da rede pública e fomentar mudanças na educação oferecida pelo estado. Mais detalhes em: <https://institucional.caeddigital.net/projetos/saepe-pe.html>. Acesso em: 17 set. 2023.

¹⁰ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Mais detalhes em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 17 set. 2023.

cumprimento de obrigações regulatórias. A longo prazo, essas ações tendem a influenciar positivamente o desempenho educacional.

Resultados de estudos anteriores, como aquelas apresentadas por Vasconcelos (2021), sustentam a relevância dos investimentos na infraestrutura educacional para a qualidade da educação. O trabalho do pesquisador em tela envolveu a análise de dados através de modelos de regressão quantílica, utilizando informações relativas aos dispêndios na área da Educação, ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e às instituições de ensino. Esses dados foram extraídos do Censo Escolar da Educação Básica referente aos anos de 2007 e 2017. Como resultado de suas investigações, chegou-se à seguinte conclusão:

Foi possível perceber a relação significativa entre os investimentos públicos em Educação e a infraestrutura escolar nos municípios brasileiros, bem como a importância dessas duas variáveis no desempenho escolar. Portanto, o desempenho do aluno não depende somente de seu próprio esforço. Cabe ao poder público fornecer meios para que as escolas disponham de insumos básicos para exercer suas atividades com qualidade e para que todos os alunos tenham acesso a um ambiente favorável à aprendizagem, reduzindo, assim, as desigualdades no Ensino. Contudo, a infraestrutura escolar tem maior importância sobre o desempenho escolar do que os investimentos públicos em Educação.

Ademais, antes de adentrar nas conclusões resultantes da análise desta dissertação, é imperativo destacar três limitações inerentes a esta pesquisa, com o propósito de garantir a máxima transparência na apresentação dos resultados obtidos.

Uma das limitações desta pesquisa está relacionada à possível subjetividade dos aplicadores dos checklists utilizados nas vistorias. Embora as equipes de auditoria sejam compostas por profissionais técnicos e os checklists tenham sido elaborados para serem objetivos, há espaço para interpretações individuais. Variações na interpretação dos critérios ou na avaliação das condições podem afetar os resultados, introduzindo uma possível fonte de viés nos dados coletados.

Outra limitação deste estudo, que influencia significativamente a metodologia aplicada no item 4.3, diz respeito às bases de comparação que possuem critérios iniciais específicos para cada tipo de encaminhamento utilizado nas auditorias. Embora a metodologia de inspeção e os checklists tenham sido uniformes em todas as avaliações, os resultados podem ser influenciados pelas diferentes condições iniciais estabelecidas para os vários encaminhamentos. Por exemplo, os municípios sujeitos a TAGs apresentaram uma média de pontuação de 6,39 na vistoria inicial, enquanto os municípios nos quais foi aplicado o OAR tiveram uma média de pontuação de 7,29 na mesma etapa.

Por fim, uma terceira limitação desta pesquisa diz respeito à incompletude dos dados disponíveis. Alguns dados ainda não estão acessíveis devido a diversas razões, como a falta de registro nos sistemas internos pelas equipes de auditoria, a ausência de monitoramento tempestivo ou a indefinição do julgamento dos processos. No entanto, é importante ressaltar que uma ampla variedade de dados foi apresentada na seção 5 deste estudo, permitindo a formulação de conclusões substanciais.

Após essas considerações iniciais e com base na premissa desta pesquisa, que se compromete a avaliar a viabilidade jurídica do uso do TAG pelos TCs e analisar a eficácia desse instrumento por meio da comparação de dados provenientes de auditorias e termos acordados pelo TCE-PE, podemos derivar algumas conclusões.

Com base nos capítulos 3.1, 3.2 e 3.4 deste trabalho, é possível afirmar que o TAG possui um sólido respaldo doutrinário e legal para sua aplicação pelo TCE-PE. Dessa forma, o TAG representa um instrumento viável de atuação consensual do controle externo e que é recomendado, a depender da situação, pela doutrina moderna.

A base normativa que sustenta o uso do TAG se assemelha a outros instrumentos amplamente adotados em diversos contextos e por diferentes entidades, como o TAC utilizado pelo Ministério Público (Lei nº 7.347/1985, art. 6º, §6º). Além disso, o consenso ganhou destaque com as disposições do Código de Processo Civil (CPC/15, arts. 3º, §2º; 174 e 175) e as alterações na LINDB realizadas pela Lei nº 13.655/2018 (art. 26), que enfatizam a busca por soluções consensuais, como a conciliação e a mediação.

O uso do TAG pelo TCE-PE encontra respaldo na Constituição do Estado de Pernambuco (CE/PE, art. 30, X), na Lei Orgânica da entidade (Lei nº 14.725/12, art. 48-A) e na Resolução TC nº 201/2023, que regulamenta o instrumento.

Ao analisarmos as vantagens e desvantagens do uso do TAG, conforme detalhado no capítulo 3.3, observamos que suas vantagens incluem a economia de tempo e recursos, uma resposta mais rápida à sociedade em comparação aos processos litigiosos e a redução da litigiosidade e do acúmulo de processos.

A redução da litigiosidade se evidencia pelo fato de que a maioria dos gestores municipais demonstrou apoio à celebração de metas e prazos por meio do TAG (Apêndice A: 113 TAGs firmados até 04/09/2023). Dos TAGs julgados (Apêndice B: 23 TAGs julgados), apenas 7 apresentaram aspectos sancionatórios, relacionados à aplicação de multas, enquanto

outros 6 foram considerados cumpridos sem ressalvas, encerrando qualquer contenda entre as partes.

Essas observações, embora parciais, destacam a importância do julgamento dos TAGs pelo TCE-PE como prova de uma atuação consensual e colaborativa do órgão de controle externo. Através dos TAGs, o TCE-PE demonstrou sua disposição em buscar soluções consensuais e eficazes para os problemas identificados, em vez de se limitar a uma abordagem punitiva e sancionatória.

No entanto, é crucial observar que nem todos os TAGs firmados pelo TCE-PE foram integralmente cumpridos. Alguns gestores municipais enfrentaram dificuldades na implementação das metas estabelecidas ou não conseguiram cumprir os prazos definidos. Isso ressalta a necessidade de um acompanhamento constante e eficaz por parte do TCE-PE para garantir o cumprimento dos acordos firmados.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a importância de um monitoramento adequado dos resultados alcançados por meio dos TAGs. É fundamental que o TCE-PE avalie de forma sistemática e periódica o cumprimento das metas acordadas e os impactos gerados pelos acordos. Isso permitirá uma análise mais precisa da eficácia do uso dos TAGs como instrumento de controle e incentivo à gestão pública.

Além disso, é crucial que o TCE-PE promova a transparência e a participação da sociedade nesse processo. Os cidadãos devem ter acesso às informações sobre os TAGs firmados, os resultados alcançados e as medidas adotadas em caso de descumprimento. Isso fortalece a accountability e a confiança na atuação do órgão de controle externo.

No entanto, é importante notar que o processo de TAG deve seguir várias formalidades, como a negociação de prazos para o cumprimento de metas com o gestor público e a avaliação do cumprimento dessas metas na fase de monitoramento, resultando em um novo relatório de auditoria, o relatório de monitoramento do TAG. Portanto, embora haja economia na redução da litigiosidade e dos recursos necessários para julgamento, também há um aumento no esforço necessário para promover o diálogo e realizar o monitoramento das metas, etapas que também envolvem custos públicos, como diárias e salários das equipes de auditoria, por exemplo.

Outra desvantagem identificada no capítulo 3.3 está relacionada à possibilidade de cooptação dos poderes estatais, o que pode gerar resistência ao uso de soluções consensuais,

já que a celebração de acordos implica em uma maior margem de discricionariedade. Para mitigar o risco de desvio de finalidade do TAG, é essencial que os instrumentos normativos que regulamentam seu uso sejam claros e objetivos, vinculando todos os procedimentos e informações sensíveis ao processo. Além disso, deve-se considerar a situação em que não é adequado usar uma abordagem consensual, como a proibição de acordos em casos de má-fé por parte do gestor público.

No caso específico do TCE-PE, a Resolução TC nº 201/2023 apresenta vários mecanismos para mitigar o risco de desvio de finalidade pública. Por exemplo, o art. 4º, II, proíbe o uso do TAG quando a situação envolver "ato ou procedimento enquadrado como crime ou indício de improbidade administrativa", e o art. 4º, V, impede a celebração de acordos "com gestor que tenha descumprido obrigações assumidas por meio de TAG, até o final de sua gestão". A resolução também estabelece os procedimentos objetivos a serem seguidos para a formalização do TAG, tornando obrigatória a "monitoração do cumprimento dos ajustes firmados" (art. 5º, VI), bem como as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial das obrigações, que devem estar estipuladas no termo a ser assinado (art. 3º, III).

Além disso, por meio da análise dos capítulos 2.1, 2.2 e 2.3, observamos que os TCs avançaram significativamente em um curto período de tempo, mas ainda há muito a ser feito. A atuação específica no campo das políticas públicas é fundamental para garantir que os recursos sejam direcionados aos usuários dos serviços públicos e para criar mecanismos mais eficazes de avaliação da economicidade e efetividade. A construção de políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) é essencial e requer incentivos acadêmicos e profissionais para seu desenvolvimento. Boas práticas e novas tecnologias devem ser documentadas para destacar soluções alternativas e replicáveis que possam melhorar o *status quo* das políticas estatais.

O capítulo 2.4 evidencia a complexidade inerente à definição de políticas públicas e destaca a dinâmica dos estágios inter-relacionados que compõem o ciclo político, abrangendo desde a identificação dos problemas até a avaliação dos resultados das políticas implementadas. Ressalta-se a imperativa necessidade de uma implementação eficaz das políticas públicas e a importância de uma avaliação abrangente. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental, ao munir gestores públicos com informações

técnicas e incentivar a adoção de posturas que conduzam à realização de políticas públicas mais satisfatórias.

Este novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas, que enfatiza uma abordagem técnica e colaborativa, emerge de uma reflexão teórica mais ampla sobre as políticas públicas. Assim, os Tribunais de Contas se tornam parceiros dos gestores públicos, fornecendo informações de ordem técnica e estimulando ações por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs). Essa abordagem colaborativa viabiliza a correção eficiente das deficiências identificadas pelas auditorias nas políticas públicas, promovendo, conseqüentemente, uma maior aplicabilidade e alcance dessas políticas.

No campo da análise de dados, conforme detalhado nos capítulos 5.1, 5.2 e 5.3, fica evidente que a utilização do TAG como instrumento de encaminhamento para os achados de auditoria tem se mostrado uma alternativa eficaz para a implementação de melhorias nas políticas de infraestrutura escolar após a inspeção e avaliação das unidades escolares pelo TCE-PE.

Em uma análise mais detalhada, o capítulo 5.1 informa que todas as questões analisadas neste estudo apresentaram um aumento na frequência de respostas da classe A e uma diminuição nas respostas da classe C quando comparadas com os registros feitos na vistoria inicial e na vistoria de monitoramento. Em média, inicialmente, 62,72% das respostas eram da classe A e 29,68% da classe C. No segundo momento, as respostas da classe A passaram a representar 75,82% das respostas, com 16,90% pertencendo à classe C.

Além disso, os itens 6, 7, 8, 17, 18 e 19 do checklist apresentaram uma melhoria significativa quando comparados nos dois momentos de análise. Entretanto, alguns outros critérios mostraram avanço limitado, e ainda há situações que não atingiram o nível desejado, o que reflete certas dificuldades de alguns gestores municipais em cumprir todas as metas estabelecidas nos TAGs.

No que diz respeito à análise por meio do índice e à atribuição de notas para diferentes níveis de granularidade, como unidades, municípios, regiões e universo, é evidente que a utilização dos TAGs se mostrou uma ferramenta eficaz para alcançar os objetivos propostos. De maneira mais detalhada, o Capítulo 5.2 indica uma alteração na nota média de 6,39 durante a vistoria inicial para 7,73 na vistoria de monitoramento, resultando em um ganho

incremental de 1,34 pontos, equivalente a um aumento de 20,93% em relação à pontuação original.

Além disso, foi observada uma melhoria nas notas de todas as localidades nas análises por mesorregião e por segmento fiscalizador. No entanto, o que merece destaque é a análise por faixas de criticidade, a qual é mais detalhada na Tabela 6 deste estudo. Nesse ponto, foi notada uma melhoria significativa, uma vez que a porcentagem de escolas na faixa crítica diminuiu de 20,66% para 3,86%, considerando os dois momentos de análise.

A análise por faixas de criticidade revelou-se de extrema importância, pois os resultados demonstram a eficácia das ações de controle externo por meio do uso dos TAGs e a contribuição para o objetivo da auditoria de infraestrutura escolar, que é eliminar estruturas escolares tão precárias que nem deveriam estar em operação.

Com base na análise do TAG com os encaminhamentos OCF e OAR apresentados no Capítulo 5.3, notou-se um desempenho superior do TAG em comparação com os demais instrumentos. Essa constatação decorre do fato de que o TAG apresentou um aumento de nota de 20,93%, enquanto o OAR e o OCF registraram aumentos de 4,30% e -0,19%, respectivamente. No entanto, é importante rememorar as limitações dessa análise já destacadas neste capítulo.

Diante do exposto, compreende-se que, considerando todas as limitações mencionadas neste trabalho, a atividade de controle externo deve buscar formas mais eficazes de atuação, com foco na resolução ágil dos problemas identificados e no uso eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, a abordagem sancionadora do Estado deve ser subsidiária. Isso significa que o Direito Administrativo Sancionador deve ser aplicado de forma subsidiária para resolver descentendimentos, enquanto a busca por soluções consensuais deve ser incentivada.

Portanto, a intervenção sancionatória só deve ser considerada caso as tentativas de solução consensual não surtam efeito ou não haja respeito pelo acordo previamente estabelecido. Essa abordagem demonstra o compromisso dos Tribunais de Contas em priorizar a resolução colaborativa de conflitos e promover uma cultura de cooperação entre os órgãos de controle externo e os gestores públicos.

A adoção do consensualismo como abordagem nas atividades dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil representa um avanço significativo do controle externo em resposta à

dinâmica da sociedade, que exige aprimoramento das políticas públicas. Esta abordagem se apresenta como uma alternativa viável para resolver conflitos entre o órgão fiscalizador e o fiscalizado, proporcionando uma solução mais rápida e econômica para o cidadão brasileiro.

É crucial reconhecer que a busca por acordos consensuais é essencial para o interesse público, interrompendo debates prolongados e dispendiosos. No entanto, é fundamental considerar os riscos envolvidos e monitorar a execução dos acordos estabelecidos. Ao adotar medidas consensuais que tragam benefícios mútuos, é necessário ponderar todos esses aspectos para garantir uma solução eficaz.

Em última análise, o comprometimento dos Tribunais de Contas com a abordagem consensual representa uma transformação marcante na maneira como o controle externo se relaciona com os gestores públicos. Dentro do âmbito das políticas públicas, essa mudança visa não apenas corrigir deficiências, mas também fortalecer a capacidade do Estado de fornecer os serviços públicos que a sociedade almeja. A colaboração e a cooperação entre os atores envolvidos são elementos essenciais para alcançar esse objetivo.

Por fim, é importante ressaltar que tanto a cultura organizacional no âmbito do controle externo quanto a base jurídica que ampara o uso de abordagens consensuais, especialmente o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), encontram-se em estágios iniciais e necessitam de maior atenção e pesquisa nessa área. Portanto, é crucial promover investigações futuras que aprofundem esse tema, com um enfoque específico na avaliação da efetividade das políticas públicas influenciadas por abordagens consensuais. Dessa maneira, será possível aprimorar continuamente os mecanismos de controle, visando à implementação de políticas públicas que atendam de forma mais satisfatória às demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Severino. **Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização que exige coragem**. IRB, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem>. Acesso em: 01 mai. 2023.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **A consensualidade no Direito Administrativo; Acordos regulatórios e contratos administrativos**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/850/R167-18.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- ARAÚJO, Cláudia Costa. ALVES, Marília Souza Diniz. **Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno**. Revista TCE-MG, 2012. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2023.
- BARROSO, Angerico. **Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/94>. Acesso em: 01 mai. 2023.
- BECK, Judith S. **Terapia cognitivo-comportamental: teoria e prática** / Judith S. Beck; tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa; revisão técnica: Paulo Knapp. - 3. ed - Porto Alegre: Artmed, 2022.
- BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº 01/2021**. ATRICON. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/RESOLUCAO-N.-01-2021-ATRICON-Apreciacao-do-Parecer-Previo-das-contas-do-Chefe-do-Poder-Executivo-publicacao.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2023.
- BRASIL. **Código de processo Civil (Lei nº 13.105/2015)**. Brasília: Congresso Nacional, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASIL. **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2020**.

BRASIL. **Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985)**. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

BRASIL. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro (DL nº 4.657/1942)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

BRASIL. **Lei nº 8.987/1995**. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas** / Tribunal de Contas da União - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020.

CORRÊA, Luiz. **Tribunais de Contas e Termo de Ajustamento de Gestão: O Consensualismo no direito administrativo sancionador de contas**. Caderno Virtual, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5899>. Acesso em: 01 mai. 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. **Privatização, Eficiência e Responsabilidade**. Artigo virtual, FDSBC, São Bernardo do Campo, 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/issue/view/21>. Acesso em: 02 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

Fundação João Pinheiro. **Diretoria de Políticas Públicas Avaliação de políticas públicas: por onde começar?: um guia prático da metodologia do marco lógico** / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Políticas Públicas. – Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/01.06_AvaliacaoDePoliticasPublicas_GuiaMarcoLogico_FJP.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HOWLETT, Michael; 1955 - **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora** / Michael Howlett, RAMESH, Mishra; PERL, Anthony; tradução técnica Francisco G. Heidemann. - Rio de Janeiro; Elsevier, 2013.

IBPT, Instituto Brasileira de Planejamento Tributário. **Cálculo do IRBES (Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade)**. Artigo Virtual, 2015. Disponível em: <https://ibpt.impostometro.s3.amazonaws.com/Arquivos/06%2BIRBES%2B2015.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

Intosai, Guid 9020 (2019). **Evaluation of Public Policies**. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

INTOSAI, ISSAI 300. **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional**. 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 09 set. 2023.

IOCKEN, Sabrina. **Avaliação de Políticas Públicas: Instrumento de Controle e Garantia de Qualidade do Gasto Público**. TCM-RJ, 2013. Disponível em: https://www.tcmrio.tc.br/Noticias/10509/REVISTA_TCMRJ_53.pdf. Acesso em: 01 mai. 2023.

IOCKEN, Sabrina. **O Controle das Políticas Públicas**. USP, São Paulo, 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7529396/mod_resource/content/1/O%20Controle%20das%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 01 mai. 2023.

JANINI, Tiago. CELEGATTO, Mário. **A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas**. Revista Juris Poiesis, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6160/47965312>. Acesso em: 01 mai. 2023.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. **Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional**. Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 399-416, 2018. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/02/AVALIACAO-DE-POLITICAS-PUBLICAS-PELOS-TRIBUNAIS.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

MARANHÃO, Jarbas. **Origem, Importância e Competência do Tribunal de Contas, Jurisprudência e Instruções**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 1972. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182027/000340107.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

MOUTINHO, Donato. **Competências e Funções dos Tribunais de Contas**. Blucher. São Paulo, 2022. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7529393/mod_resource/content/1/Compet%C3%AA

ncias%20e%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20dos%20Tribunais%20de%20Contas.pdf. Acesso em: 01 mai. 2023.

NOVO, Benigno Núñez. **A história dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2021. Artigo online disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12396/A-historia-dos-Tribunais-de-Contas-no-Brasil>. Acesso em: 21 abr. 2023.

OLIVEIRA, Luciane de Lucena. **Ferramentas consensuais de regulação e controle externo**. Coletânea de Pós-graduação TCU. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/ferramentas-consensuais-de-regulacao-e-controle-externo-limites-de-atuacao-do-controle-externo-em-relacao-a-terminos-de-ajustamento-de-conduta-celebrados-por-agencias-reguladoras-8A81881F7595543501759F6D0E3C79AF.htm>. Acesso em: 01 jun. 2023.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 02 jun. 2023.

PALMA, Juliana. **Processo regulatório sancionador e consensualidade: análise do acordo substitutivo no âmbito da ANATEL**. Revista de Direito de Informática e Telecomunicações - RDIT, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, jan. / jun. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/18478398/Processo_regulatório_sancionador_e_consensualidade_análise_do_acordo_substitutivo_no_âmbito_da_ANATEL. Acesso em: 02 jun. 2023.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas Estadual. **Resolução TC nº 02/2015**. Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1wyJnQ2QjEIVosNi3dheveJGwH6E8DgCpaNpwQFyF4qQ/edit>. Acesso em: 01 mai. 2023.

Pernambuco. **Constituição do Estado de Pernambuco de 1989**. Recife: Assembléia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 25 mai. 2023.

Pernambuco. **Lei Orgânica do TCE-PE (Lei nº 12.600/2004)**. Recife: Assembléia Legislativa, 1989. Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei-Organica-atualizada_2015.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

RAEDER, S. T. O. **CICLO DE POLÍTICAS**: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 121–146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 12 set. 2023.

ROSSINO, Alexander. **O Termo de Ajustamento de Gestão no Âmbito Processual do Tribunal de Contas da União**. EMERJ. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2019/pdf/AlexanderEmoskiBarbosaRossino.pdf. Acesso em: 28 mai. 2023.

SALES, Danni; SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Pacote anticrime: volume I / Organizadores: Eduardo Cambi, Danni Sales Silva, Fernanda Marinela** — Curitiba : Escola Superior do MPPR, 2020. 391 p. v. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/novembro_dois/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse público**. Artigo eletrônico, 2016. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/wp-content/uploads/A%20POSSIBILIDADE%20DE%20NEGOCIA%C3%87%C3%83O%20EM%20CASO%20DE%20DESCUMPRIMENTO%20DO%20CONTRATO%20ADMINISTRATIVO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20DA%20INDISPONIBILIDADE%20DO%20INTERESSE%20P%C3%9ABLICO.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. **Acordos substitutivos nas sanções regulatórias**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, abr./jun. 2011. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1578007/mod_resource/content/2/Acordos%C2%A0substitutivos%C2%A0nas%C2%A0san%C3%A7%C3%B5es%C2%A0regulat%C3%B3rias.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

SUPERIOR Tribunal de Justiça. **HABEAS CORPUS Nº 657165 - RJ (2021/0097651-5)**, Data de Julgamento: 09/08/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/08/2022. STJ, 2022. Brasil. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=161729805®istro_numero=202100976515&peticao_numero=&publicacao_data=20220818&formato=PDF. Acesso em: 10 set. 2023.

TRIBUNAL de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional - TCU**. Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. SEGECEX / SEMEC. Dezembro, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/95/47/41/BFB6B6105B9484B6F18818A8/041218_Manual_AO%20_1_.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

TURINI BOLSONI-SILVA, Alessandra; CARRARA, Kester. **Habilidades sociais e análise do comportamento: compatibilidades e dissensões conceitual-metodológicas**. Psicol. rev. (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 330-350, ago. 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682010000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 maio 2023.

VASCONCELOS, J. C. *et al.*. **Infraestrutura escolar e investimentos públicos em Educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 29, n. 113, p. 874–898, out. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/w9HwRXXMQ3FVZ9fzJJKBgLLt/>. Acesso em: 11 set. 2023.

ZAGO, Daniela. REIS, Fernando. **Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual**. Revista do TCU. Brasília, 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/83>. Acesso em: 28 mai. 2023.

APÊNDICE A - RELAÇÃO DE ENCAMINHAMENTOS POR MUNICÍPIO

Município	Encaminhamento	Nº processo
Abreu e Lima	TAG	2210187-1
Afogados da Ingazeira	OAR	PI2100655
Afrânio	OAR	PI2100756
Agrestina	TAG	2159493-4
Água Preta	OAR	PI2100685
Águas Belas	TAG	2213757-9
Alagoinha	TAG	2212681-8
Aliança	TAG	2159045-0
Altinho	TAG	2110246-6
Amaraji	OAR	PI2100714
Angelim	TAG	2322280-3
Araçoiaba	OAR	PI2100803
Araripina	TAG	2210181-0
Arcoverde	TAG	2212474-3
Barra de Guabiraba	TAG	2212830-0
Barreiros	OAR	PI2100721
Belém de Maria	TAG	2322281-5
Belém do São Francisco	TAG	2210357-0
Belo Jardim	TAG	2212486-0
Betânia	TAG	2215541-7
Bezerros	TAG	2211996-6
Bodocó	TAG	2211087-2
Bom Conselho	TAG	2216525-3
Bom Jardim	TAG	2214181-9
Bonito	OAR	PI2100738
Brejão	TAG	2216729-8
Brejinho	OAR	PI2100632
Brejo da Madre de Deus	TAG	2213432-3
Buenos Aires	TAG	2214345-2
Buíque	OAR	PI2100683
Cabo de Santo Agostinho	TAG	2215746-3
Cabrobó	OAR	PI2100758
Cachoeirinha	OCF	PI2100739
Caetés	ARQ	PI2100682
Calçado	OCF	PI2100740
Calumbi	TAG	2214478-0
Camagibe	OCF	PI2100772

Município	Encaminhamento	Nº processo
Camocim de São Félix	TAG	2212761-6
Camutanga	TAG	2212609-0
Canhotinho	OAR	PI2100708
Capoeiras	OAR	PI2100690
Carnaíba	OAR	PI2100638
Carnaubeira da Penha	TAG	2217256-7
Carpina	TAG	2212893-1
Caruaru	TAG	PI2101140
Casinhas	TAG	2214119-4
Catende	TAG	2320077-7
Cedro	TAG	2210186-0
Chã de Alegria	TAG	2218019-9
Chã Grande	TAG	2212313-1
Condado	OAR	PI2100794
Correntes	TAG	2213978-3
Cortês	OAR	PI2100720
Cumaru	TAG	2159101-5
Cupira	TAG	2218118-0
Custódia	TAG	2218706-6
Dormentes	OAR	PI2100759
Escada	OAR	PI2100712
Exu	TAG	2159977-4
Feira Nova	OCF	PI2101167
Ferreiros	AE	AE 22100090-2
Flores	TAG	2215074-2
Floresta	TAG	2215798-0
Frei Miguelinho	TAG	2213760-9
Gameleira	OAR	PI2100719
Garanhuns	OAR	PI2100629
Glória do Goitá	TAG	2217148-4
Goiana	TAG	2110092-5
Granito	OAR	PI2100779
Gravatá	TAG	2211994-2
Iati	TAG	2212150-0
Ibimirim	TAG	2215872-8
Ibirajuba	TAG	2212149-3
Igarassu	OAR	PI2100700
Igaracy	OAR	PI2100657
Ilha de Itamaracá	TAG	2110105-0

Município	Encaminhamento	Nº processo
Inajá	TAG	2215243-0
Ingazeira	TAG	2215674-4
Ipojuca	TAG	23100763-2
Ipubi	TAG	2212714-8
Itacuruba	OAR	PI2100760
Itaíba	TAG	2217347-0
Itambé	TAG	2210182-2
Itapetim	OAR	PI2100633
Itapissuma	TAG	2110175-9
Itaquitinga	TAG	2110174-7
Jaboatão dos Guararapes	OCF	PI2100773
Jaqueira	TAG	2320190-3
Jataúba	TAG	2216929-5
Jatobá	OAR	PI2100744
João Alfredo	TAG	2215268-4
Joaquim Nabuco	TAG	2219622-5
Jucati	OAR	PI2101075
Jupi	OAR	PI2101076
Jurema	OCF	PI2100718
Lagoa de Itaenga	TAG	2215783-9
Lagoa do Carro	TAG	2214349-0
Lagoa do Ouro	OAR	PI2100694
Lagoa dos Gatos	OAR	PI2100705
Lagoa Grande	OAR	PI2100762
Lajedo	OAR	PI2101077
Limoeiro	TAG	2214122-4
Macaparana	TAG	2214205-8
Machados	OAR	PI2100592
Manari	TAG	2217255-5
Maraial	OAR	PI2100709
Mirandiba	TAG	2216448-0
Moreilândia	TAG	2210183-4
Moreno	TAG	2215682-3
Nazaré da Mata	OAR	PI2100804
Olinda	TAG	2110172-3
Orobó	TAG	2213987-4
Orocó	TAG	2211618-7
Ouricuri	AE	AE 22100908-5
Palmares	TAG	2110173-5

Município	Encaminhamento	Nº processo
Palmeirina	TAG	2323475-1
Paranatama	TAG	2214475-4
Parnamirim	TAG	2211617-5
Passira	TAG	2159682-7
Paudalho	OAR	PI2100800
Paulista	TAG	2110067-6
Pedra	TAG	2211615-1
Pesqueira	TAG	2214540-0
Petrolândia	OAR	PI2100745
Petrolina	TAG	2218409-0
Poção	OCF	PI2100710
Pombos	TAG	2210178-0
Primavera	ARQ	PI2101171
Quipapá	OAR	PI2100722
Quixaba	OAR	PI2100640
Riacho das Almas	OAR	PI2101141
Ribeirão	OAR	PI2100713
Sairé	OAR	PI2101142
Salgadinho	TAG	2214124-8
Salgueiro	OAR	PI2100784
Saloá	TAG	2216565-4
Sanharó	OCF	PI2100625
Santa Cruz	OAR	PI2100763
Santa Cruz da Baixa Verde	OAR	PI2100652
Santa Cruz do Capibaribe	TAG	2212872-4
Santa Filomena	OAR	PI2100764
Santa Maria da Boa Vista	TAG	2210617-0
Santa Maria do Cambucá	TAG	2214120-0
Santa Terezinha	TAG	2212682-0
São Benedito do Sul	TAG	2320625-1
São Bento do Una	OCF	PI2100797
São Caetano	TAG	2212715-0
São João	TAG	2215874-1
São Joaquim do Monte	OAR	PI2101144
São José da Coroa Grande	TAG	2219621-3
São José do Belmonte	OAR	PI2100651
São José do Egito	OAR	PI2100635
São Lourenço da Mata	TAG	2219016-8
São Vicente Férrer	TAG	2320908-2

Município	Encaminhamento	Nº processo
Serra Talhada	TAG	2215799-2
Serrita	TAG	2110107-3
Sertânia	TAG	2217719-0
Sirinhaém	TAG	2323474-0
Solidão	OAR	PI2100641
Surubim	TAG	2159631-1
Tabira	TAG	2212608-9
Tacaimbó	OAR	PI2100798
Tacaratu	TAG	2215056-0
Tamandaré	TAG	2322283-9
Taquaritinga do Norte	TAG	2213986-2
Terezinha	TAG	2213988-6
Terra Nova	TAG	2210355-7
Timbaúba	TAG	2211824-0
Toritama	OAR	PI2100605
Tracunhaém	TAG	2110176-0
Trindade	TAG	2210120-2
Triunfo	TAG	2215269-6
Tupanatinga	OAR	PI2100746
Tuparetama	ARQ	PI2100637
Venturosa	OAR	PI2100731
Verdejante	TAG	2110066-4
Vertente do Lério	TAG	2214257-5
Vertentes	OAR	PI2100609
Vicência	TAG	2212921-2
Vitória de Santo Antão	TAG	2215394-9
Xexéu	TAG	2320179-4

Fonte: Sítio do TCE-PE - Fiscalização da Infraestrutura Escolar 2021. Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>. Acesso em 04 set. 2023.

APÊNDICE B - TAGS MUNICIPAIS JULGADOS

Nº processo	Município	Nº Acórdão	Decisão	Detalhamento
2210187-1	Abreu e Lima	1124/2023	Julgado Cumprido	Expede recomendação ao prefeito do Município de Abreu e Lima para que adote medidas necessárias para corrigir as falhas identificadas no sentido de possibilitar o controle de entrada e saída de pessoas na Escola Municipal Ivan Martins da Silva.
2159493-4	Agrestina	1389/2022	Julgado cumprido	-
2210181-0	Araripina	759/2023	Julgado cumprido	-
2210357-0	Belém do São Francisco	1213/2022	Julgado cumprido	Determina ao atual prefeito do Município de Belém do São Francisco, ou quem vier a sucedê-lo, que promova a execução das medidas elencadas para eliminação das deficiências verificadas nas vistorias realizadas.
2210355-7	Terra Nova	586/2023	Julgado cumprido	-
2110176-0	Tracunhaém	1545/2022	Julgado cumprido	-
2210617-0	Santa Maria da Boa Vista	183/2023	Julgado cumprido parcialmente	Determina ao atual Prefeito do Município de Santa Maria da Boa Vista, ou quem vier a sucedê-lo, que promova a finalização das atividades elencadas no Acórdão.
2213988-6	Terezinha	1118/2023	Julgado Cumprido Parcialmente	Determina ao atual prefeito do Município de Terezinha que providencie o cumprimento da obrigação remanescente no prazo de 60 dias, dando ciência a esta Corte de Contas do que fora realizado.
2212681-8	Alagoinha	139/2023	Julgado descumprido parcialmente	Expede, sob pena de aplicação de multa, determinação ao atual prefeito do Município de Alagoinha, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie os objetos do Acórdão às escolas listadas até o início do ano letivo de 2023, com posterior comunicação ao TCE do que fora realizado.
2212609-0	Camutanga	1087/2023	Julgado Descumprido Parcialmente	Aplica à responsável, Sra. Talita Cardozo Fonseca, multa no valor de R\$ 18.366,00 a ser paga no prazo de 15 dias do trânsito em julgado do Acórdão. Também, determina ao atual prefeito do Município de Camutanga ou quem vier a sucedê-lo que providencie, com posterior comunicação à Corte de Contas do que fora realizado, no prazo de 60 dias a partir da data de publicação da deliberação, informações a respeito do efetivo cumprimento de todas as obrigações assumidas por meio do TAG que ainda não tiveram seu cumprimento demonstrado a esse órgão de controle.
2213978-3	Correntes	468/2023	Julgado descumprido parcialmente	Aplica ao responsável, Sr. Hugo César Gomes Galvão, multa no valor de R\$ 10.000,00, que deverá ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito de julgado deste Acórdão, e, caso não proceda conforme determinado, cumpra-se a cobrança do débito.

Nº processo	Município	Nº Acórdão	Decisão	Detalhamento
2159101-5	Cumaru	34/2023	Julgado descumprido parcialmente	Expede, sob pena de aplicação de multa, determinação ao atual prefeito do Município de Cumaru, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie as ações listadas no Acórdão, com posterior comunicação ao TCE do que fora realizado.
2110092-5	Goiana	973/2023	Julgado descumprido parcialmente	Determina ao atual prefeito do Município de Goiana, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie com posterior comunicação à Corte de Contas, a conclusão, caso ainda não tenha sido feito, das ações pactuadas no TAG.
2215783-9	Lagoa de Itaenga	975/2023	Julgado descumprido parcialmente	Aplica à responsável, Sra. Maria das Graças de Arruda Silva, multa no valor de R\$ 9.183,00, que deve ser recolhida no prazo de 15 dias de trânsito em julgado do Acórdão. Expede, também, determinação ao atual prefeito do Município Lagoa de Itaenga, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie com posterior comunicação à Corte de Contas do que fora realizado, no prazo de 90 dias a partir da data de publicação desta deliberação, informações a respeito do efetivo cumprimento de todas as obrigações do TAG.
2211618-7	Orocó	1892/2022	Julgado descumprido parcialmente	Aplica ao responsável, Sr. George Gueber Cavalcante Nery, multa no valor de R\$ 10.000,00 a ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito do julgado do Acórdão. Determinado ao Prefeito de Orocó que cumpra as cláusulas do TAG que não foram devidamente realizadas, sob pena de aplicação de novas penalidades.
2214475-4	Paranatama	632/2023	Julgado descumprido parcialmente	Aplica ao responsável, Sr. José Valmir Pimentel de Góis, multa no valor de R\$ 4.591,50 a ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito em julgado do Acórdão. Determinado ao atual prefeito do Município de Paranatama, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie no prazo de 60 dias a partir da data de publicação do Acórdão o efetivo cumprimento de todas as obrigações do TAG que ainda não tiveram seu cumprimento demonstrado.
2159682-7	Passira	158/2023	Julgado descumprido parcialmente	Expede, sob pena de aplicação de multa, determinação ao atual prefeito do Município de Passira, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie no prazo de 60 dias a partir da data de publicação do Acórdão as ações listadas no mesmo, com posterior comunicação ao TCE do que fora realizado.
2214540-0	Pesqueira	692/2023	Julgado descumprido parcialmente	Aplica ao responsável, Sr. Sebastião Leite da Silva Neto, multa no valor de R\$ 4.591,50 a ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito em julgado do Acórdão. Expede também determinação ao atual prefeito do Município de Pesqueira, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie no prazo de 90 dias a partir da data de publicação do Acórdão o efetivo cumprimento de todas as obrigações assumidas junto ao Tribunal, registradas no TAG que ainda não tiveram seu cumprimento demonstrado.
2214124-8	Salgadinho	574/2023	Julgado descumprido parcialmente	Determina ao Prefeito do Município de Salgadinho ou a quem vier sucedê-lo, que cumpra as cláusulas do TAG em análise que não foram devidamente realizadas, para eliminação das deficiências verificadas em vistorias realizadas nas escolas municipais.

Nº processo	Município	Nº Acórdão	Decisão	Detalhamento
2110107-3	Serrita	923/2023	Julgado descumprido parcialmente	Determina ao atual prefeito do Município de Serrita, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie com posterior comunicação à Corte de Contas do que fora realizado a conclusão, caso ainda não tenha sido feito, das ações pactuadas no TAG.
2215056-0	Tacaratu	515/2023	Julgado descumprido parcialmente	Expede, sob pena de aplicação de multa, determinação ao atual prefeito do Município de Tacaratu, ou quem vier a sucedê-lo, que providencie, com posterior comunicação a esta Corte de Contas, o que que fora realizado do listado no corpo do Acórdão
2213986-2	Taquaritinga do Norte	1085/2023	Julgado Descumprido Parcialmente	Aplica ao responsável, Sr. Ivanildo Mestre Bezerra, multa no valor de R\$ 9.183,00 a ser recolhida no prazo de 15 dias do trânsito em julgado do Acórdão. Também, determina ao atual prefeito do Município de Taquaritinga do Norte ou quem vier a sucedê-lo que providencie, com posterior comunicação à Corte de Contas do que fora realizado, no prazo de 90 dias a partir da data de publicação da deliberação, informações a respeito do efetivo cumprimento de todas as obrigações do TAG que ainda não tiveram seu cumprimento demonstrado.
2212486-0	Belo Jardim	1052/2023	Julgado parcialmente cumprido	Determina ao prefeito do Município de Belo Jardim que cumpra as cláusulas do TAG que não foram devidamente atendidas, sob pena de aplicação de sanções.

Fonte: Sítio do TCE-PE - Fiscalização da Infraestrutura Escolar 2021. Disponível em: <https://www2.tce.pe.gov.br/DiagnosticoEscolas>. Acesso em 07 ago. 2023. Acórdãos e resumos das decisões publicadas no diário oficial eletrônico.

APÊNDICE C - CHECKLIST E ÍNDICE PARA AFERIÇÃO DE NOTAS

1) A escola possui conexão com rede de energia elétrica?	Classe	Nota	Peso
Sim, em funcionamento.	A	10	10,00%
Sim, mas fora de funcionamento.	C	3	
Não	C	0	
2) Quais sistemas de fornecimento de água estão presentes na escola?	Classe	Nota	Peso
Rede de fornecimento de água.	A	8	5,00%
Poço artesiano.	B	7	
Captação de água da chuva.	B	6	
Cisterna.	B	6	
Rede de fornecimento de água., Poço artesiano.	A	10	
Rede de fornecimento de água., Captação de água da chuva.	A	10	
Rede de fornecimento de água., Cisterna.	A	10	
Poço artesiano., Captação de água da chuva.	A	8	
Poço artesiano., Cisterna.	A	8	
Captação de água da chuva., Cisterna.	B	7	
Rede de fornecimento de água., Poço artesiano., Captação de água da chuva.	A	10	
Rede de fornecimento de água., Poço artesiano., Cisterna.	A	10	
Poço artesiano., Captação de água da chuva., Cisterna.	A	9	
Rede de fornecimento de água., Captação de água da chuva., Cisterna.	A	10	
Rede de fornecimento de água., Poço artesiano., Captação de água da chuva., Cisterna.	A	10	
3) Quais sistemas de esgotamento sanitário estão presentes na escola?	Classe	Nota	Peso
Conexão com rede de esgotamento sanitário.	A	10	5,00%
Fossa, sumidouro ou similar.	A	8	
Despejo sem destinação adequada (valas ou diretamente em córregos, rios, etc.).	C	0	
Conexão com rede de esgotamento sanitário., Fossa, sumidouro ou similar.	A	10	
Conexão com rede de esgotamento sanitário., Despejo sem destinação adequada (valas ou diretamente em córregos, rios, etc.).	C	5	
Fossa, sumidouro ou similar., Despejo sem destinação adequada (valas ou diretamente em córregos, rios, etc.).	C	4	
Conexão com rede de esgotamento sanitário., Fossa, sumidouro ou similar., Despejo sem destinação adequada (valas ou diretamente em córregos, rios, etc.).	C	5	
4) Existem banheiros para uso exclusivo dos alunos?	Classe	Nota	Peso
Sim	A	10	2,00%
Não	C	0	
5) A escola possui banheiros exclusivos feminino e masculino disponíveis para os alunos?	Classe	Nota	Peso
Sim	A	10	2,00%
Não	C	0	

6) As bacias sanitárias dos banheiros disponíveis aos alunos possuem ao menos assento e descarga funcionando?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas possuem.	A	10	5,00%
Metade ou mais possui.	B	7,5	
Menos da metade possui.	C	2,5	
Não, nenhuma possui.	C	0	
7) As pias dos banheiros disponíveis aos alunos estão funcionando?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas estão.	A	10	4,00%
Metade ou mais está.	B	7,5	
Menos da metade está.	C	2,5	
Não, nenhuma está.	C	0	
8) As portas dos banheiros e das cabines dentro dos banheiros estão em condições de uso?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas estão.	A	10	4,00%
Metade ou mais está.	B	7,5	
Menos da metade está.	C	2,5	
Não, nenhuma está.	C	0	
9) Há cozinha na escola?	Classe	Nota	Peso
Sim	A	10	2,00%
Não	C	0	
10) Existe local adequado para acondicionamento dos gêneros alimentícios?	Classe	Nota	Peso
Sim, em despensa.	A	10	3,00%
Sim, em armário.	A	10	
Não.	C	0	
11) As salas de aula possuem ponto de iluminação artificial com lâmpada funcionando?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas possuem.	A	10	3,00%
Metade ou mais possui.	B	7,5	
Menos da metade possui.	C	2,5	
Não, nenhuma possui.	C	0	
12) Existem carteiras, bancas ou cadeiras em todas as salas cuja utilização pressupõe sua necessidade?	Classe	Nota	Peso
Sim, em quantitativo suficiente para todos os alunos.	A	10	5,00%
Sim, em quantitativo insuficiente para todos os alunos.	C	5	
Não, há salas sem carteiras, bancas ou cadeiras.	C	2	
13) Há lousa em todas as salas cuja utilização pressupõe sua necessidade?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas em condições de uso.	A	10	5,00%
Sim, a metade ou mais em condições de uso.	B	7,5	
Sim, menos da metade em condições de uso.	C	2,5	
Sim, mas nenhuma em condições de uso.	C	0	
Não. Há salas sem lousa.	C	2,5	

14) As paredes das salas de aula são de alvenaria, gesso ou similar?	Classe	Nota	Peso
Sim, revestidas e/ou pintadas.	A	10	5,00%
Sim, sem revestimento ou pintura.	C	5	
Não (de taipa, palhoça ou similar).	C	0	
15) As salas de aula possuem piso com algum revestimento?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas possuem.	A	10	5,00%
Metade ou mais possui.	B	7,5	
Menos da metade possui.	C	2,5	
Não, nenhuma possui.	C	0	
16) Os ambientes (salas de aula, cozinha, secretaria, diretoria, banheiros, etc.) apresentam evidências de problemas estruturais ou na infraestrutura (infiltração, goteiras, fiação exposta, afundamento de piso, fissuras ou rachaduras, etc.)?	Classe	Nota	Peso
Sim, todos apresentam.	C	0	20,00%
Metade ou mais apresenta.	C	4	
Menos da metade apresenta.	B	6	
Não, nenhum apresenta.	A	10	
17) Há rampa para acesso à escola?	Classe	Nota	Peso
Sim	A	10	5,00%
Não	C	0	
Não é necessária (acesso no nível da rua)	A	10	
18) Os banheiros são adaptados para cadeirantes?	Classe	Nota	Peso
Sim, todos são.	A	10	5,00%
Metade ou mais é.	A	10	
Menos da metade é.	A	10	
Não, nenhum é.	C	0	
19) As salas de aula da escola são acessíveis a cadeirantes?	Classe	Nota	Peso
Sim, todas são.	A	10	5,00%
Metade ou mais é.	B	7,5	
Menos da metade é.	C	2,5	
Não, nenhuma é.	C	0	

APÊNDICE D - NOTAS POR MUNICÍPIO - TAG

Município	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Abreu e Lima	Região Metropolitana	GEMN	6,64	9,25	39,4%
Agrestina	Agreste	IRBE	7,33	9,41	28,3%
Águas Belas	Agreste	IRGA	8,35	8,85	6,0%
Alagoinha	Agreste	IRGA	5,60	9,70	73,2%
Aliança	Zona da Mata	GEMN	6,00	9,50	58,3%
Altinho	Agreste	IRBE	5,59	5,50	-1,6%
Araripina	Sertão	IRPE	4,43	9,33	110,7%
Arcoverde	Sertão	IRGA	8,10	7,40	-8,6%
Belém do São Francisco	São Francisco	IRPE	7,72	9,72	25,9%
Belo Jardim	Agreste	IRBE	4,26	7,42	74,0%
Betânia	Sertão	IRAR	6,41	7,30	13,8%
Bezerras	Agreste	IRSU	8,80	8,48	-3,7%
Bodocó	Sertão	IRPE	3,86	8,84	128,9%
Bom Jardim	Agreste	IRSU	6,31	6,25	-1,0%
Brejo da Madre de Deus	Agreste	IRSU	5,19	6,95	33,9%
Buenos Aires	Zona da Mata	IRSU	5,17	4,73	-8,6%
Cabo de Santo Agostinho	Região Metropolitana	GEMS	7,21	7,93	9,9%
Calumbi	Sertão	IRAR	7,38	6,42	-13,1%
Camutanga	Zona da Mata	IRSU	6,97	6,87	-1,4%
Carnaubeira da Penha	São Francisco	IRAR	7,65	7,72	0,8%
Carpina	Zona da Mata	IRSU	7,74	9,50	22,8%
Caruaru	Agreste	IRBE	7,91	8,60	8,7%
Casinhas	Agreste	IRSU	6,70	8,05	20,1%
Catende	Zona da Mata	IRPA	5,25	8,75	66,7%
Cedro	Sertão	IRPE	5,06	7,09	40,0%
Chã de Alegria	Zona da Mata	GEMS	7,13	9,75	36,8%
Chã Grande	Zona da Mata	IRBE	8,70	9,03	3,7%
Correntes	Agreste	IRGA	5,69	6,20	9,0%
Cumarú	Agreste	IRBE	6,19	8,83	42,5%
Cupira	Agreste	IRPA	7,35	9,80	33,3%
Custódia	Sertão	IRAR	7,57	8,26	9,1%
Exu	Sertão	IRPE	5,65	7,30	29,2%
Flores	Sertão	IRAR	6,56	7,38	12,6%
Floresta	São Francisco	IRAR	4,36	7,33	68,2%

Município	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Frei Miguelinho	Agreste	IRSU	5,81	8,64	48,8%
Glória do Goitá	Zona da Mata	GEMS	6,23	6,25	0,3%
Goiana	Zona da Mata	GEMN	7,43	7,56	1,7%
Gravatá	Agreste	IRBE	7,76	7,42	-4,4%
Iati	Agreste	IRGA	5,04	4,71	-6,5%
Ibimirim	Sertão	IRAR	7,75	7,51	-3,1%
Ibirajuba	Agreste	IRBE	5,05	6,69	32,4%
Ilha de Itamaracá	Região Metropolitana	GEMN	7,48	7,85	5,0%
Ingazeira	Sertão	IRAR	7,36	6,62	-10,1%
Ipubi	Sertão	IRPE	6,59	7,58	15,1%
Itambé	Zona da Mata	GEMN	8,33	8,11	-2,6%
Itapissuma	Região Metropolitana	GEMN	6,63	8,66	30,8%
Itaquitinga	Zona da Mata	GEMN	7,30	9,43	29,1%
Jataúba	Agreste	IRSU	5,63	7,20	27,9%
João Alfredo	Agreste	IRSU	7,79	7,91	1,6%
Lagoa de Itaenga	Zona da Mata	GEMS	5,45	7,95	45,9%
Lagoa do Carro	Zona da Mata	IRSU	6,16	9,05	46,9%
Limoeiro	Agreste	IRSU	6,68	6,69	0,2%
Macaparana	Zona da Mata	IRSU	6,98	8,55	22,6%
Mirandiba	Sertão	IRAR	4,72	6,92	46,5%
Moreilândia	Sertão	IRPE	4,65	7,45	60,2%
Moreno	Região Metropolitana	GEMS	5,79	5,54	-4,3%
Olinda	Região Metropolitana	GEMN	6,51	8,34	28,0%
Orobó	Agreste	IRSU	6,94	8,15	17,5%
Orocó	São Francisco	IRPE	6,87	7,13	3,7%
Palmares	Zona da Mata	GEMN	6,55	8,45	29,0%
Paranatama	Agreste	IRGA	5,23	7,70	47,4%
Parnamirim	Sertão	IRPE	4,56	5,94	30,3%
Passira	Agreste	IRBE	6,48	9,22	42,2%
Paulista	Região Metropolitana	GEMN	7,23	8,40	16,3%
Pedra	Agreste	IRGA	4,84	6,95	43,7%

Município	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Pesqueira	Agreste	IRGA	5,64	8,43	49,5%
Petrolina	São Francisco	GEMS	8,52	8,78	3,0%
Pombos	Zona da Mata	GEMS	7,78	9,43	21,3%
Salgadinho	Agreste	IRSU	5,20	5,24	0,7%
Santa Cruz do Capibaribe	Agreste	IRSU	6,55	8,43	28,6%
Santa Maria da Boa Vista	São Francisco	IRPE	6,74	8,24	22,3%
Santa Maria do Cambucá	Agreste	IRSU	6,55	8,45	29,0%
Santa Terezinha	Sertão	IRAR	7,45	8,75	17,4%
São Caetano	Agreste	IRBE	4,24	8,86	108,6%
São José da Coroa Grande	Zona da Mata	IRPA	7,65	8,60	12,4%
São Vicente Férrer	Agreste	IRSU	8,95	7,61	-14,9%
Serra Talhada	Sertão	IRAR	6,64	6,74	1,5%
Serrita	Sertão	IRPE	4,67	6,90	47,9%
Sertânia	Sertão	IRAR	7,76	7,93	2,1%
Surubim	Agreste	IRBE	7,90	7,54	-4,6%
Tabira	Sertão	IRAR	4,84	8,75	80,9%
Tacaratu	São Francisco	IRGA	7,51	8,61	14,7%
Taquaritinga do Norte	Agreste	IRSU	7,53	8,11	7,8%
Terra Nova	São Francisco	IRPE	6,84	8,20	19,9%
Timbaúba	Zona da Mata	IRSU	6,65	6,06	-8,8%
Tracunhaém	Zona da Mata	GEMN	6,45	9,80	51,9%
Triunfo	Sertão	IRAR	8,30	7,98	-3,9%
Verdejante	Sertão	IRPE	5,45	7,28	33,5%
Vertente do Lério	Agreste	IRSU	7,29	8,71	19,6%
Vicência	Zona da Mata	IRSU	6,95	7,46	7,4%
Vitória de Santo Antão	Zona da Mata	GEMS	6,60	7,74	17,3%

APÊNDICE E - NOTAS POR MUNICÍPIO - OUTROS ENCAMINHAMENTOS

Município	Encaminhamento municipal	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Cachoeirinha	OCF	Agreste	IRBE	9,30	9,55	2,7%
Calçado	OCF	Agreste	IRBE	9,45	8,43	-10,8%
Camaragibe	OCF	Região Metropolitana	GEMS	9,14	7,64	-16,4%
Feira Nova	OCF	Agreste	GEMS	9,15	9,55	4,4%
Jaboatão dos Guararapes	OCF	Região Metropolitana	GEMS	4,65	8,28	78,0%
Jurema	OCF	Agreste	IRPA	7,50	9,10	21,3%
Poção	OCF	Agreste	IRGA	8,79	8,18	-7,0%
Sanharó	OCF	Agreste	IRBE	9,69	9,64	-0,5%
São Bento do Una	OCF	Agreste	IRBE	9,55	9,34	-2,2%
Afogados da Ingazeira	OAR	Sertão	IRAR	7,55	8,54	13,1%
Afrânio	OAR	São Francisco	IRPE	8,24	7,66	-7,0%
Água Preta	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,26	6,03	-3,8%
Amaraji	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,10	6,73	10,2%
Araçoiaba	OAR	Região Metropolitana	GEMN	8,55	9,03	5,6%
Barreiros	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,58	7,82	18,9%
Bonito	OAR	Agreste	IRBE	7,76	8,80	13,4%
Brejinho	OAR	Sertão	IRAR	9,20	8,95	-2,7%
Buíque	OAR	Agreste	IRGA	8,43	9,18	8,9%
Cabrobó	OAR	São Francisco	IRPE	8,60	7,50	-12,8%
Canhotinho	OAR	Agreste	IRPA	5,35	6,76	26,4%
Capoeiras	OAR	Agreste	IRGA	4,05	8,80	117,3%
Carnaíba	OAR	Sertão	IRAR	8,65	7,58	-12,4%
Condado	OAR	Zona da Mata	GEMN	8,56	9,03	5,4%
Cortês	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,81	5,91	-13,2%
Dormentes	OAR	São Francisco	IRPE	8,84	7,41	-16,1%
Escada	OAR	Zona da Mata	IRPA	4,96	6,09	22,9%
Gameleira	OAR	Zona da Mata	IRPA	7,15	5,57	-22,1%
Garanhuns	OAR	Agreste	IRAR	8,29	8,53	2,9%
Granito	OAR	Sertão	IRPE	8,00	8,18	2,2%

Município	Encaminhamento municipal	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Igarassu	OAR	Região Metropolitana	GEMN	8,06	9,38	16,3%
Iguaracy	OAR	Sertão	IRAR	7,93	8,19	3,3%
Itacuruba	OAR	São Francisco	IRPE	8,89	8,51	-4,2%
Itapetim	OAR	Sertão	IRAR	8,80	7,29	-17,2%
Jatobá	OAR	São Francisco	IRGA	8,06	8,20	1,7%
Jucati	OAR	Agreste	IRBE	7,45	8,45	13,4%
Jupi	OAR	Agreste	IRBE	8,60	7,70	-10,5%
Lagoa do Ouro	OAR	Agreste	IRGA	8,73	9,03	3,4%
Lagoa dos Gatos	OAR	Agreste	IRPA	5,83	7,31	25,4%
Lagoa Grande	OAR	São Francisco	IRPE	7,80	7,03	-9,9%
Lajedo	OAR	Agreste	IRBE	7,35	7,95	8,2%
Maraial	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,24	7,43	19,1%
Nazaré da Mata	OAR	Zona da Mata	GEMN	8,00	8,31	3,9%
Paudalho	OAR	Zona da Mata	GEMN	9,00	9,20	2,2%
Petrolândia	OAR	São Francisco	IRGA	9,36	9,35	-0,1%
Quipapá	OAR	Zona da Mata	IRPA	5,57	6,57	17,9%
Quixaba	OAR	Sertão	IRAR	8,03	8,55	6,5%
Riacho das Almas	OAR	Agreste	IRBE	8,95	6,70	-25,1%
Ribeirão	OAR	Zona da Mata	IRPA	6,61	6,12	-7,5%
Sairé	OAR	Agreste	IRBE	6,35	5,55	-12,6%
Salgueiro	OAR	Sertão	IRPE	7,40	7,99	7,9%
Santa Cruz	OAR	Sertão	IRPE	8,60	7,00	-18,6%
Santa Cruz da Baixa Verde	OAR	Sertão	IRAR	8,08	9,03	11,8%
Santa Filomena	OAR	Sertão	IRPE	7,24	6,99	-3,5%
São Joaquim do Monte	OAR	Agreste	IRBE	7,30	7,80	6,8%
São José do Belmonte	OAR	Sertão	IRAR	8,13	8,35	2,8%
São José do Egito	OAR	Sertão	IRAR	8,89	9,10	2,4%
Solidão	OAR	Sertão	IRAR	7,78	9,59	23,3%
Tacaimbó	OAR	Agreste	IRBE	8,75	8,40	-4,0%

Município	Encaminhamento municipal	Mesorregião	Segmento fiscalizador	Média nota inicial	Média nota monitoramento	Diferença %
Toritama	OAR	Agrete	IRSU	9,70	9,40	-3,1%
Tupanatinga	OAR	Agrete	IRGA	8,17	8,46	3,5%
Venturosa	OAR	Agrete	IRGA	8,42	8,50	1,0%
Vertentes	OAR	Agrete	IRSU	8,55	9,20	7,6%