

# “TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO” COMO UM AVANÇO RUMO À “CONSENSUALIDADE” JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Daniel Ferreira

Pós-Doutorando em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae*/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (IGC-FDUC), Doutor e Mestre em Direito do Estado (Direito Administrativo) pela PUCSP, Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Curitiba e do Quadro Permanente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA

Luciano Elias Reis

Doutorando e Mestre em Direito Econômico pela PUCPR, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito do UNICURITIBA, Presidente da Comissão de Gestão Pública, Transparência e Controle da Administração da OAB-PR, Integrante do Instituto Paranaense de Direito Administrativo

## RESUMO:

O presente artigo busca debater a mudança de paradigmas ocorridas no Direito Administrativo, explorando principalmente a consensualidade como resultado de instrumentos jurídicos atualmente prescritos no ordenamento jurídico. Nesta diretriz, após justificar os porquês e os fins da consensualidade, discorre-se especificamente sobre o recém-criado Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e seus benefícios para a sociedade, bem como para os agentes diretamente envolvidos.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Consensualidade; Termo de Ajustamento de Gestão; Tribunal de Contas.

## INTRODUÇÃO

Um dos primeiros escólios para os recém-ingressos no estudo do Direito Administrativo tem por objeto o regime jurídico-administrativo, aqui assumido como o conjunto de princípios e regras que determinam o regular exercício da função administrativa.

Nesse espaço é que são apresentadas as suas chamadas vigas-mestras, quais sejam a *supremacia do interesse público sobre o privado* e a *indisponibilidade, pela Administração,*

*dos interesses públicos*,<sup>1</sup> por conta das quais exsurge – ainda que impropriamente – a impressão de que a relação jurídica porventura existente entre Administração Pública e cidadão é verticalizada e que o interesse da coletividade (ou público “primário”, na dicção de Alessi)<sup>2</sup> se apresenta num patamar mais elevado face ao interesse do indivíduo (ou mesmo de uma categoria de indivíduos).

Contudo, dita “superioridade” (da Administração Pública) deve ser compreendida no contexto da República Federativa do Brasil, que se constitui em um Estado (Constitucional) *Democrático* de Direito (art. 1º, *caput*, CR), razão pela qual ela não pode ser vista como um pedestal inalcançável ou mesmo blindado a qualquer possível influência “externa”.

Como bem explica Celso Antônio Bandeira de Mello, falar em “poderes da Administração” faz surgir esse tipo de problema cognitivo, quando, em verdade, o Direito Administrativo deve ser compreendido como uma verdadeira garantia voltada à contenção e limitação dos deveres-poderes da Administração Pública.<sup>3</sup> De todo modo, e mesmo à margem dessa discussão, é preciso reconhecer que esse perfil (aparentemente) autoritário do Direito Administrativo Brasileiro tem sofrido ataques por meio da própria legislação.

Isto é, já faz certo tempo que o ato administrativo (unilateral, portanto) vem sendo paulatinamente substituído por manifestação bilaterais, que construídas ao longo de um processo dialógico não mais se mostram fruto do *ius imperium*. Por exemplo, em tempos modernos nem sempre a constatação da infração administrativa vê na sanção a sua resposta jurídica.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 70 e seg.

<sup>2</sup> *Apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 65-70.

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 44. Neste mesmo raciocínio, Carlos Ari Sunfeld justifica a troca de rótulo do poder de polícia pela administração ordenadora, visto que: (i) a idéia de poder advém da Administração Pública à época anterior ao Estado de Direito e que com a implantação deste foi transferido para o legislador; (ii) o poder de polícia, e a idéia de poder em geral da Administração, está arraigada ao modelo do Estado liberal clássico, o qual determinava a participação do Estado na vida dos indivíduos mormente na regulação negativa; e (iii) transparece a idéia de poderio e intervenção estatal sobre a vida privada sem qualquer parâmetro. (SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 17.)

<sup>4</sup> Como observam Egon Bockmann Moreira e Andreia Cristina Bagatin, “a questão que se coloca, então, é a de se saber até que ponto a Administração Pública pode negociar o exercício do ‘poder de polícia’ (i.e., a competência administrativa de fiscalização e aplicação de sanções). Em outras palavras, quais são os limites da (in)disponibilidade no Direito Administrativo Ordenador?”. (MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 55-84, jul./set. 2014, p. 75.)

E é disto que trata este artigo, de verificar a superação de um modelo de força por um modelo de diálogo, que busca consenso (ainda que nem sempre o concretize), mediante a democratização da ação estatal, a qual pode, até mesmo, repercutir em correção de rumo, inclusive em matéria de fiscalização-sanção. Ou seja, permitindo um resultado diverso de uma reprimenda “pura e simples” emanada da Administração Pública, sem prejuízo de “o acordo” porventura entabulado poder trazer consigo certas consequências jurídicas desfavoráveis, mas certamente nem tão gravosas quanto aquelas que seria de se ordinariamente esperar nos moldes de outrora, cujos efeitos, às vezes, se mostram nefastos não apenas para o sancionado (direta e imediatamente), mas também para a própria coletividade (indireta e mediadamente).

Em suma, essa mudança de cenário virá à tona, por derradeiro, como refletida no bojo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, pois, mediante exame do chamado “Termo de Ajustamento de Gestão”, expediente por meio do qual se prefere a reintegração da ordem jurídica violada da forma menos gravosa possível, mas ainda assim suficiente em si para resgate do estado de legalidade e, para além disso, melhor satisfação dos interesses da coletividade.

## **DO IMPÉRIO DA FORÇA À CONSENSUALIDADE: CONTORNOS DA MUDANÇA DE PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Segundo Vasco Pereira da Silva, no período correspondente ao Estado Liberal de Direito, “o modo normal (praticamente exclusivo) de actuação da Administração Pública era o acto administrativo. Ele era visto como uma manifestação autoritária do poder estadual relativamente a um particular determinado.”<sup>5</sup> Porém, desde então já se percebia uma mudança de paradigma, visto que, como observado por José Luiz Esquível, no “último quartel do século XX, o Estado Pós-Social traz consigo uma Administração Pública que opta pela concertação e pela cooperação com a sociedade civil, para conseguir dar satisfação a um interesse público cada vez mais diversificado e planeado.”<sup>6</sup>

Em similar reflexão, Gustavo Justino de Oliveira menciona que surge uma “Administração Pública dialógica, a qual contrastaria com a Administração Pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade”, isto porque o Direito Administrativo, com base no modelo liberal de Estado, contextualizado à época do início do século XIX, era marcado pelo unilateralismo em razão

---

<sup>5</sup> SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almeida, 1998. p. 40.

<sup>6</sup> ESQUÍVEL, José Luiz. **Os contratos administrativos e a arbitragem**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 19. Acerca desta tendência no Direito Inglês, Francês e Italiano, vide MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 211-214.

da autoridade dos agentes públicos da Administração. Nesta linha, Gustavo Justino sintetiza este aspecto quando aborda que “o binômio autoridade-liberdade – matizador do direito administrativo desde sua origem – tem fundamento no surgimento da Administração Pública; é o momento da Administração autoritária com seus traços característicos de: a) desigualdade entre a Administração e os indivíduos; e b) atribuição aos órgãos e entes administrativos de poderes de autoridade sobre os mesmos.”<sup>7</sup>

Contudo, nas últimas décadas, notadamente a partir de 1990,<sup>8</sup> verifica-se que o Direito Administrativo demanda, mesmo, uma nova concepção. Segundo Odete Medauar, um conjunto de fatores propiciou esse novo modo de atuar, dentre os quais: a afirmação pluralista; a heterogeneidade de interesses detectados numa sociedade complexa; a maior proximidade entre Estado e sociedade; o desenvolvimento ao lado dos mecanismos democráticos clássicos; a crise da lei formal como ordenadora de interesses; o processo de *desregulation*; a emersão de interesses metaindividuais; a exigência de racionalidade, modernização e simplificação da atividade administrativa; e a necessidade de maior eficiência e produtividade.<sup>9</sup>

Nesta linha de argumentação, Almiro Couto e Silva chama atenção para essa nova realidade, por ele mentada nos seguintes termos:

Modernamente desenvolveu-se a chamada administração consensual, *soft administration*, administração concertada ou administração participativa. Em vez de o Estado proceder por meios unilaterais, impondo desde logo sua decisão, ele chama os interessados, ouve-os e obtém seu consentimento para as medidas que irá tomar. Por vezes essa administração consensual assume formas institucionalizadas, como acontece especialmente no direito francês, alemão e italiano. Outras vezes, porém, o consenso é obtido por contatos informais a que se segue o ato administrativo. No plano jurídico, o que entra e o que aparece é apenas o ato administrativo. No direito brasileiro, a administração consensual se realiza quase sempre dessa maneira, sendo muito utilizada no direito urbanístico e no direito administrativo da economia, onde protocolos e cartas de intenção são com certa frequência assinados. Esses documentos, entretanto, as mais das vezes não criam outros vínculos jurídicos daqueles decorrentes da proteção da confiança e da responsabilidade extracontratual do Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 217, 219. Sobre o abrandamento da autoridade e “incremento quantitativo e qualitativo da atividade negocial Administração pública-particular” vide OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP*. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord). **Terceiro setor, empresas e estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 213-259; p. 224.

<sup>8</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 131.

<sup>9</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 210.

<sup>10</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Notas sobre o conceito de ato administrativo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela e OSÓRIO, Fábio Medina (coord). **Direito administrativo – estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 271-292; p. 283.

Jessé Torres Pereira Júnior e Marines Restelatto Dotti também comentam essa mudança de concepção no Direito Administrativo, de uma visão unilateral para uma posição de diálogo, de negociação, de acordos, de coordenação, de descentralização, de cooperação e de colaboração. Mediante adoção dessa nova postura, segundo eles, o Estado busca, por intermédio de novas atividades, “atuar mais eficientemente e com menores custos, em relações de coordenação, valendo-se da sinergia com acordantes associativos, públicas e privados, do que o faria nas clássicas relações de subordinação. Em outras palavras, para o superior atendimento de políticas públicas é mais eficiente a parceria que a coerção.”<sup>11</sup>

Em sentido análogo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto descreve que “embora, ao lado do consenso, coexista o fenômeno antípoda da pura imposição da força, assim como de qualquer outra modalidade coercitiva, que poderia ser até uma simples ameaça ou mero temor reverencial – o que também dela faz uma fonte de agregação e de organização – a essencial distinção social entre ambos (o consenso e a coerção) está em que as relações fundadas apenas ou predominantemente na coerção jamais serão tão duradouras quanto as que se lastreiem no consenso.”<sup>12</sup>

Examinando a problemática, Juarez Freitas, sustenta que dois paradigmas estão em conflito na vivência do Direito Administrativo: de um lado o autoritarismo, o irracionalismo ou o emotivismo decisionista; doutro, a “racionalidade dialógica, pluralista e democrática, com plasticidade adaptativa acoplada às exigências de fundamentação consistente e endereçada ao cumprimento coerente e coeso das metas superiores da Constituição.”<sup>13</sup> Esta crítica é deveras inteligente ante o desenvolvimento da sociedade e do Estado, tanto que plenamente aplicável à obediência ao “direito fundamental à boa administração e à constitucionalidade das relações administrativas”, e exatamente nos termos defendidos pelo referido jurista gaúcho. Por esta razão, diz:

(...) almejar-se descrever e prescrever a administração pública inteligentemente redesenhada sob o influxo do direito fundamental à boa administração pública, já na arquitetura dos conceitos, já na prática existencial, para torná-lo eficiente e eficaz indutor do desenvolvimento sustentável, altruísta e redutor dos conflitos.

Acima, portanto, das querelas toscas e demarcações de território, importa pensar a gestão pública em letras maiúsculas e defender, agora e a longo prazo, a encarnação viva da tutela do direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora dos seus deveres, com

---

<sup>11</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marines Restelatto. **Convênios e outros instrumento de administração consensual na gestão pública do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 11.

<sup>12</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização in memorium** de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 55-56.

<sup>13</sup> FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações brasileiras. **Interesse Público**, ano 12, n. 60, p. 13-24, abr/abr. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 14.

transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.”<sup>14</sup>

Ao comentar sobre o Estado Pós-Moderno, Jacques Chevallier descreve o impacto da flexibilização e da consensualidade, pontuando que “o direito pós-moderno se apresenta como um direito pragmático, sustentado por uma vontade de ação sobre o real; essa preocupação de eficácia modifica a concepção tradicional da normatividade; à rigidez toma lugar a flexibilidade e à estabilidade a adaptabilidade.”<sup>15</sup> E mais, destacando o procedimento contratual nas sociedades contemporâneas que tem um grande crescimento, a ponto de aparecer como emblemático na pós-modernidade, o autor explicita que:

(...) é acompanhado de uma alteração, mesmo de uma desnaturação, da concepção tradicional do contrato: as fronteiras entre contrato e ato unilateral, de uma parte, e entre contrato e procedimento mais flexíveis e mais informais de cooperação e de regulação, de outra patê, tornam-se fluidas; veem-se proliferar, sob denominações diversas (cartas, convenções, pactos, quase-contratos...) engajamentos recíprocos, que têm pouco a ver com o contrato clássico. O termo ‘contrato’ remete menos a uma realidade jurídica exata do que invoca um novo estilo de relações, fundado sobre o diálogo e a procura do consenso, mais que sobre a autoridade. (...) A contratualização da ação pública implica o reconhecimento do espaço de autonomia de que dispõem os diversos atores sociais com os quais o Estado é obrigado a negociar, na ausência de poder impor a sua vontade. “A função de ‘regulador’ doravante atribuída ao Estado na economia lhe impõe especialmente privilegiar a contratualização em face do enquadramento pela via regulamentar: o Estado não busca mais a impor a sua vontade pela coerção; ele discute com as empresas e se esforça em obter a sua colaboração, que não é jamais adquirida antecipadamente. (...) rompendo com a lógica tradicional de setorialização, as políticas públicas são cada vez mais caracterizadas por uma exigência de transversalidade: a sua implantação supõe a intervenção de um conjunto de atores públicos, cuja cooperação será formalizada em um dispositivo contratual. (...) Essas diferentes facetas da contratualização são indissociáveis: a técnica contratual aparece como o meio de fazer cooperarem atores diversos, situações tanto no seio como fora do Estado e portadores de racionalidades divergentes. (...) Como tal, a contratualização aparece emblemática dessas novas técnicas de ‘governança’, que são chamadas a tomar o lugar dos antigos métodos de ‘governo’, de tipo unilateral e coercitivo: a ação pública torna-se o produto de interações entre atores múltiplos, públicos e privados, quanto aos quais se procura conciliar as estratégias e harmonizar os interesses; o contrato é o meio de formalizar essa cooperação.”<sup>16</sup>

Neste rumo, verifica-se que antes do final do século XX, a coordenação da Administração Pública era considerada com suspicácia pelos defensores da competência, os quais sustentavam que face à indisponibilidade do interesse público não seria possível a uma entidade ou a um órgão que a titularizasse negociar um pacto cooperativo para seu emprego, porque estaria renunciando ao seu próprio exercício.

<sup>14</sup> FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações brasileiras. **Interesse Público**, ano 12, n. 60, p. 13-24, abr/abr. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 15.

<sup>15</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 160.

<sup>16</sup> CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 160-163.

Entretanto, como bem explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto, resguardado nas ideias de que a titularidade de competência não implica em monopólio do interesse público e que a delegabilidade não importa em alienação, mas sim em partilha de responsabilidade, fica então desobstruída a via da coordenação de atividades e de esforços dos setores público e privado. Continuando, o mesmo autor explicita que no âmbito interno tais instrumentos foram sendo concretizadas para a feitura da gestão associada de serviços públicos, “para superar os avelhantados mas renitentes emperramentos da hierarquia burocratizada”,<sup>17</sup> e que no âmbito externo (da Administração Pública) “desenvolveu-se o conceito de colaboração para a estimulação de gestão em parceria de serviços públicos.”<sup>18</sup>

Com efeito, a mudança de concepção decorre de uma nova ideologia entre o Estado e a Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro enfatiza isso ao afirmar que há uma verdadeira transformação da postura do Estado face à demanda da sociedade, razão pela qual descreve que “não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado”.<sup>19</sup> Para a manutenção desta nova postura do Estado frente ao particular, segundo a autora, há a necessidade de se diminuir o tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço, deve existir uma flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, a fim de possibilitar maior eficiência, bem como se roga por uma maior parceria entre o público e o privado, com vistas a afastar a Administração Pública autoritária, verticalizada e hierarquizada.<sup>20</sup>

## **OS PORQUÊS (E OS FINS) DA CONSENSUALIDADE**

O desiderato de um maior consensualismo nas relações negociais da Administração Pública não tem origem e fim somente em razão das parcerias governamentais, mas atinge melhorias numa visão mais ampla do Estado em si.

Nesta linha de raciocínio, Diogo de Figueiredo Moreira Neto espousa a necessidade de consensualidade e da participação para o avanço da democracia contemporânea, pois tais

---

<sup>17</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 30-31.

<sup>18</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 30-31.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 20.

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 20.

“contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidas (ordem).”<sup>21</sup>

Além destes aspectos, não se deve esquecer que a participação é “relevante para as finalidades da transparência da Administração Pública e, por isso mesmo, para o bom andamento e imparcialidade desta última, em razão da clarificação e da precisão do quadro cognoscitivo à disposição da Administração Pública.”<sup>22</sup> Assim, o fortalecimento do consensualismo contribui para a efetivação de uma atuação estatal mais legítima: “Administração Pública subordinativa é unilateral, hierarquizada e linear, sendo suas manifestações tradicionais praticamente esgotadas, enquanto a Administração Pública coordenativa é multilateral, equiordenada e radial, apresentando manifestações sempre novas e em plena expansão.”<sup>23</sup>

Por tais razões, Caio Tácito já apontava, nos idos de 1998, que “o direito administrativo tende ao abandono da vertente autoritária com a acolhida da participação democrática da sociedade. O direito administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração.”<sup>24</sup>

Nesse sentido, o modo de atuação estatal prima pela concertação e contratualização administrativas, as quais são explicitadas por Gustavo Justino de Oliveira nos seguintes termos:

---

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 41. Mais adiante, explica quais as razões da preferência pela via da consensualidade: “(...) pelo potencial criativo e cooperativo dos entes da constelação social (colaboração); pelo potencial criativo e operativo dos próprios entes da constelação social (cooperação); pela redução de custos para o Estado e sociedade (economicidade); pela simplificação da máquina gestora do Estado (agilidade); pelo reforço da máquina reguladora do Estado (publicização); pela renovação das modalidades de prestação de serviços a cargo do Estado (modernização); pelo atendimento às demandas reprimidas após o fracasso dos modelos de Estado do bem-estar social e socialista (generalidade); e pela racionalização da distribuição de competência entre as entidades e órgãos do Estado (subsidiariedade).” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 28.)

<sup>22</sup> SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. **O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 140.

<sup>23</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 42. Em outra passagem, o autor enuncia que: “Em síntese: na elaboração da norma; na sua execução político-administrativa; na fiscalização da sua boa aplicação e na sua execução contenciosa, em todas as suas fases, a consensualidade é uma garantia de celeridade, de precisão e de acerto – em uma palavra, de eficiência –, que é o que a sociedade espera do Direito em tempos de globalização.” (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização in memoriam** de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 31).

<sup>24</sup> TÁCITO, Caio. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 214, p. 27-34, out-dez, 1998, p. 30.



Importa destacar que na concertação não há uma relação de subordinação entre a Administração e as entidades parceiras, pois subjacente a ela reside um processo de negociação para a composição de eventuais dissensos entre as partes, aspectos que pressupõe o reconhecimento da autonomia dos parceiros envolvidos. Daí empregar-se comumente a locução Administração paritária para caracterizar esta forma de administrar, fundada em módulos negociais. A contratualização administrativa retrata a substituição das relações administrativas baseadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação por relações fundadas no diálogo, na negociação e na troca.<sup>25</sup>

Destarte, verifica-se que a Administração Pública está mudando porque o Estado está se transformando, pressionado pela sociedade, quando não mesmo pelas próprias alterações legislativas. E esta não é uma realidade apenas brasileira, porém mundial, como destaca Juliana Bonacorsi de Palma, ao apontar a existência de “normas autorizativas da adoção de esquemas consensuais pela Administração” Italiana, Espanhola e Alemã nas próprias leis de processo administrativo.<sup>26</sup>

De todo modo, com foco no Estado Democrático de Direito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aponta que a participação do cidadão e o aspecto da justiça material configuram atualmente o Estado Democrático de Direito, o qual procura substituir o Estado Legal puramente formalista por um Estado de Direito vinculado aos ideais de justiça.<sup>27</sup>

Além disso, os avanços tecnológicos permitem um acesso cada vez maior às informações relativas à atuação estatal, o que por vezes gera consequências e reflexos para toda a sociedade, inclusive por meio de revoltas tão comuns na contemporaneidade. Afinal, como observa Fritjof Capra, a revolução da informática “não só deu origem a uma nova economia como também transformou de modo decisivo as relações de poder tradicionais.”<sup>28</sup> Nesse ambiente, as redes de comunicação “que moldaram a nova economia não transmitem somente informações sobre transações financeiras e oportunidades de investimento, mas contam também com redes globais de notícias, artes, ciências, diversões e outras expressões culturais. Também essas expressões foram profundamente transformadas pela Revolução da Informática.”<sup>29</sup> Sensível a isso, Gustavo Justino de Oliveira utiliza as concepções de *Estado em rede* e de governança pública para contextualizar a Administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI, isto porque as citadas concepções, com

---

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 223-224.

<sup>26</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 100.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 32-33.

<sup>28</sup> CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002. p. 159.

<sup>29</sup> CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002. p. 163.

esteio em Manuel Castells, consubstanciam-se em razão da era da informação e do galopante avanço das tecnologias de informação.<sup>30</sup>

Por outro lado, sob o enfoque do interesse público, Odete Medauar resume a quebra de paradigma contextualizando que após “uma concepção da Administração detentora do monopólio do interesse público, emerge entendimento de que a Administração deve compartilhar tal atribuição com a sociedade.”<sup>31</sup> A realidade em transformação não é fruto, pois, de um movimento ou de uma guerra, mas sim de uma conscientização do povo no que se refere à sua participação na atuação da Administração Pública.

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, tratando dessa mesma “Administração-concertada”, referem que a renúncia ao imperativo unilateral dos poderes administrativos para acordar com os particulares, a fim de obter uma maior participação dos particulares no exercício da atividade administrativa, auxilia na minoração dos litígios envolvendo particular e Administração.<sup>32</sup>

Sabino Cassese, por sua vez, também descreve a existência de “novos paradigmas” do Estado colocando em discussão “todas as noções, temas e problemas clássicos de direito público, da natureza do poder público e de sua atuação legal-racional orientada pela superioridade da lei, do lugar reservado à lei e de suas implicações (legalidade e tipicidade) para as relações público-privadas”,<sup>33</sup> por conta dos quais Gustavo Justino de Oliveira e Odete Medauar endossam o fortalecimento da negociação na esfera da Administração Pública, por via de acordos, como um desses novos paradigmas.<sup>34</sup>

Ecoando a tendência de cooperação e ação concertada entre Administração Pública e os particulares, Pedro Gonçalves explica que “um dos traços que caracteriza o sistema administrativo da nossa época é a cooperação e ação concertada entre a Administração Pública e os particulares. A cooperação, em sentido estrito, representa a

---

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 213-215. No mesmo posicionamento, Diogo Figueiredo Moreira Neto defende que entre as consequências da globalização da economia e da difusão de novos paradigmas na ciência e na tecnologia está o enfraquecimento e esvaziamento do Estado Nacional, razão pela qual se clama por um reposicionamento do Estado. Ante esta situação algumas marcas despontarão como imprescindíveis para o Estado, quais sejam: a instrumentalidade, a abertura democrática substantiva, o diálogo, a argumentação, a consensualidade e a motivação. (NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização** in memorium de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 138-144).

<sup>31</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 192.

<sup>32</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**, vol. 1. Madrid: Civitas, 1999. p. 665.

<sup>33</sup> CASSESE, Sabino. *Apud* MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 30-31.

<sup>34</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 31.

actuação sinérgica, coordenada e concertada de vários agentes em vista da realização de objectivos determinados.”<sup>35</sup>

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, várias características podem ser retiradas dessas novas tendências do Estado da Administração Pública e mesmo da sociedade quanto à administração dos interesses públicos, merecendo destaque as seguintes: a imparcialidade da Administração Pública em sua atuação; a abertura da administração pública à participação do administrado para dela receber orientação para que possa colaborar; a eficiência na ação administrativa, não se espera mais só eficácia (produzir os resultados esperados) e sim eficiência (melhor nível de qualidade e com o mínimo de dispêndio de recursos públicos); e a preferência às atividades concertadas consensualmente pela Administração Pública sobrepunando a coercitividade e o autoritarismo. Além destes, menciona ainda outros aspectos como “a valorização da legitimidade e da licitude, *pari passu* com a legalidade, a ascendência da uniformização e da processualidade administrativas, o avênço da principiologia jurídica e da discricionariedade técnica”.<sup>36</sup> Assim é que, “pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento.”<sup>37</sup> Na mesma linha, assinala que a Administração concertada, com base no escólio de Rosario Ferrara, é uma fórmula sintética designativa para “os novos modelos da ação administração, ou seja, aqueles módulos organizativos e funcionais caracterizados por uma atividade consensual e negocial”.<sup>38</sup>

Por tais razões, Gustavo Justino de Oliveira utiliza a expressão “Administração Paritária” e aduz que a sua pertinência justifica-se por ser uma forma de administrar fundada no consenso, em módulos negociais, desse modo originam relações entre a Administração e particulares mais próximas à horizontalidade, o que per se reflete um tratamento mais isonômico.”<sup>39</sup> Inclusive, a expressão “Administração Paritária” parece se encaixar melhor no

---

<sup>35</sup> GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da. **Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas.** Coimbra: Edições Almedina, 2008. p. 454-455.

<sup>36</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 124-125.

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, n. 231, p. 1029-156, jan./mar. 2003, p. 156.

<sup>38</sup> FERRARA, Rosario. *Apud* MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, n. 231, p. 1029-156, jan./mar. 2003, p. 146

<sup>39</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 223-224.

Direito Brasileiro, ao invés da “Administração Concertada”, mais precisamente por conta do vernáculo português; ou seja, assim transluzindo melhor o seu próprio intuito.

No contexto brasileiro, ainda, Diogo de Figueiredo Moreira Neto assinala que a consensualidade configura verdadeiro princípio constitucional, mais precisamente lastreado nos princípios fundamentais constitucionais expressos nos artigos 3º e 4º.<sup>40</sup>

Num sentido ainda mais amplo, Cláudio Cairo Gonçalves descreve que no campo da atuação da Administração Pública brasileira existem normas que preveem a consensualidade (entre ela e os administrados) a partir de diversas figuras contratuais ou sistemas de transferência do exercício de certas atividades do ente estatal para entes da sociedade, tais como os convênios, termos de parcerias, franquias, dentre outros instrumentos.<sup>41</sup> Segundo ele, para o sucesso de tais instrumentos é imperioso um intenso incentivo à cooperação e colaboração com o setor público, sendo que “a participação e o envolvimento dos indivíduos e das comunidades depende principalmente de sua conscientização para atuação na esfera pública, e diretamente de sua organização, como pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que, constituídas com objetivos específicos, passam a travar relações diretas com a Administração Pública.”<sup>42</sup>

Quando se atenta para tais atos consensuais, não se pode esquecer da imprescindibilidade de aproximação entre Estado e Sociedade para a identificação e satisfação do interesse público, isto porque a Administração Pública não pode perseguir o interesse público sem examinar junto à coletividade qual é a demanda em cada caso. Assim que, na atualidade, o consensualismo encontra maior eco por conta da efetiva participação da sociedade junto à Administração Pública, o que também decorre do dever de desenvolvimento como exigido constitucionalmente (art. 3º, inciso II) e da aplicação do princípio (ou vetor) da subsidiariedade. Por conta deste, que agrega diálogo e diminui o autoritarismo, o Estado pode e deve encontrar junto ao mercado alternativas para satisfazer as suas necessidades. Neste diapasão, é inegável que o maior diálogo e a abertura para consenso evitam condutas arbitrárias ou inapropriadas, as quais, por vezes, tornam inviável ou por demais sacrificante uma parceira ou contrato administrativo.

Destarte, é possível afirmar que a consensualidade se mostra como uma realidade que permeia muitos estados, inclusive o Brasileiro, e que fortalece o Estado Democrático de

---

<sup>40</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 231, p. 1029-156, jan./mar. 2003, p. 156.

<sup>41</sup> GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito – Uma introdução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 232, abr./jun. 2003, p. 105-114, p. 110.

<sup>42</sup>

Direito mediante uma elevada participação popular, a qual serve de fundamento legitimador para a atuação estatal, principalmente sob o enfoque de principal interessada na atuação em prol do interesse público primário. Afinal, como aponta Almiro do Couto e Silva, o “progresso da Administração Pública concertada ou consensual, da participação popular nas deliberações administrativas do Estado, que enriquecem o Direito Administração de nossos dias pelo saudável ar democrático que injetam, não pode ser visto como um fato de desprestígio do ato administrativo”. Ao revés, eles devem servir como “predicados que lhe permitem, com bons governantes, tornar ágil e eficiente a máquina administrativa do Estado Democrático de Direito.”<sup>43</sup>

Por todas estas razões, a Administração Pública tende – aparentemente com razões de sobra, de fato e de Direito, principalmente – a ser mais concertada, dialógica ou paritária, rechaçando a linha cética do autoritarismo e da verticalidade de postura, absolutamente incompatíveis com o reconhecimento constitucional de que “todo poder emana do povo”, a despeito de exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).

### **O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO ÂMBITO DO TCE/PR**

Seguindo este ideário – de uma Administração Pública (mais) dialógica e consensual – chama-se a atenção para o instituto recém-criado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (embora já existente no âmbito de muitas outras Cortes de Contas), por meio da Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017, que encontra amparo na Lei Complementar n. 194/2016 – que modificou a Lei Orgânica do Tribunal (Lei Complementar n. 113/2005) e também de disposição regulamentar no artigo 322-B do seu Regimento Interno.

Conforme prevê o artigo 2º, da Resolução, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) “é o instrumento de controle vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei, dos princípios que regem a administração pública e das decisões não definitivas emanadas deste Tribunal”.

Assim, o TAG visa justamente evitar uma apenação do gestor público pelo

---

<sup>43</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Notas sobre o conceito de ato administrativo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela e OSÓRIO, Fábio Medina (Coords.). **Direito administrativo** – Estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 271-292, p. 291.

cometimento de algum comportamento de fato irregular e objetivamente típico, mas que não tenha sido cometido com dolo (ou que tenha se mostrado, ainda que nas aparências como decorrente de ignorância escusável ou de erro de proibição).

O alicerce deste recém disciplinado instrumento jurídico visa premiar a *boa-fé* do agente público, bem como o espírito de colaboração, por meio do reconhecimento da irregularidade e do compromisso de não mais praticá-la, o que se mostra muito mais eficiente do que a simples aplicação de uma sanção restritiva de direitos (em boa parte das vezes com a imputação de multa), após o devido processo administrativo.

A probabilidade de aquele comportamento irregular ser repetido acredita-se seja bem menor para o gestor público que reconhece a irregularidade, assina um compromisso formal (com várias consequências jurídicas para seu eventual descumprimento) e aceita firmar um plano de ação do que em relação àquele gestor que simplesmente se defende de um processo administrativo e ao final tem contra si a inculpação com reprimendas patrimoniais.

Todavia, nem toda suposta infração poderá originar a solicitação de um TAG, pois a Resolução veda essa possibilidade nas seguintes hipóteses: a) houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor; b) implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação; c) implicar em renúncia de receita, ressalvadas as multas e sanções imputáveis pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná; d) implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal; e) concluída a fase de instrução do processo ou procedimento, quando cabível o Termo de Ajustamento de Gestão incidental; f) versar sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado; g) estiver em execução Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o mesmo gestor signatário ou com a entidade representada, sobre a mesma matéria; h) verificado o descumprimento de metas e obrigações assumidas por meio de outro Termo de Ajustamento de Gestão; i) houver processo ou procedimento com decisão definitiva irrecorrível sobre a matéria; ou j) for proposto no período de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições na esfera em que estiver inserido o gestor competente.

Apesar de algumas vedações suscitadas serem deveras questionáveis quanto à razoabilidade de sua previsão normativa, o que não comporta maiores digressões neste artigo, infere-se que o Termo de Ajustamento de Gestão visa aproximar a Corte de Contas também de seus jurisdicionados, pois (i) torna mais horizontal e paritária a relação; (ii) reproduz uma postura mais preventiva a partir de atos corretivos já praticados; e (iii) externa a sensata preocupação com o fomento à eficiência administrativa dos atos de gestão dos

administradores públicos paranaenses.

As Cortes de Contas têm a missão constitucional de exercer o controle externo da Administração Pública como um órgão técnico, ainda que possa tal afirmação sofrer críticas diante da realidade brasileira, o qual deve auxiliar efetivamente na correição de comportamentos inadequados de gestores públicos. Para tanto, deve assumir um papel mais de protagonismo neste cenário público, e não ficar numa posição cômoda e arrefecida de mera condutora, julgadora e “cadastradora” de processos e sanções. O interesse público primário clama por esta pro-atividade. É melhor ter contratações regulares e eficazes para a sociedade num futuro próximo do que contratações irregulares, ineficazes e sanções aos gestores públicos, que muitas vezes já terminaram os seus mandatos. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para a gestão de pessoal, para as transferências voluntárias, para o cálculo de receita corrente líquida, para a alimentação de sistemas operacionais, etc..

Entrementes, não basta estipular o Termo de Ajustamento de Gestão na Lei Orgânica e regulamentá-lo, até porque o seu uso demanda a ciência do administrador público da possível desconformidade de seu ato. Ou seja, aliado com o TAG, é indispensável que outras posturas e prioridades sejam encaradas como essenciais pela Corte de Contas para torná-la mais dialógica como, por exemplo, a devida publicidade e acesso às decisões, posicionamentos consolidados e respostas de consultas, proximidade dos agentes de fiscalização aos administradores públicos quando da tomada de decisões por estes, realização de jornadas e cursos para orientar de maneira eficiente os gestores, dentre outros. Ademais, o risco de o agente público cometer um ato irregular e os danos consecutórios à sua esfera de direitos, bem como os efeitos para a sociedade (frustração de atividades administrativas, serviços públicos, etc.) de seu comportamento, emergem a imperiosidade de se prevenir por meio do adequado gerenciamento de riscos, o que per se deve ensejar uma série de ações pelo Tribunal de Contas para anular, compartilhar ou mitigar tais riscos.

Por derradeiro, conclui-se que é incontestado o avanço efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná ao instituir e regulamentar o Termo de Ajustamento de Gestão, até porque, além de permitir o saneamento mais rápido de irregularidades pretéritas para que os erros não sejam repetidos, preceituou agora um instrumento jurídico que transluz uma maior consensualidade da sua postura institucional junto aos seus jurisdicionados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo do Direito Administrativo atualmente não pode ser mais embasado sob o

império da força, como outrora fora utilizado, para permitir que as prerrogativas do poder público possam prevalecer em virtude da *supremacia do interesse público sobre o privado*. A mudança de paradigmas ocorreu e se justifica pela necessidade de maior horizontalidade entre os sujeitos envolvidos no exercício da função administrativa. A consensualização serve como fundamento para um modelo de diálogo que visa ao consenso por meio da democratização da ação estatal ou, como dito por Thiago Marrara, é “o movimento de transformação da Administração Pública e de seus processos administrativos em favor da edificação de consensos”.<sup>44</sup>

Nesta diretriz, o Termo de Ajustamento de Gestão recém criado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná surge como um instrumento de consensualidade que permitirá à sociedade paranaense e aos gestores públicos a sua assinatura para corrigir irregularidades praticadas e alijar a continuidade dos prejuízos ocasionados por estas. Para tanto, o seu uso demanda a consciência do gestor público sobre a irregularidade e uma análise crítica sobre os benefícios ocasionados pra a proteção de sua esfera de direitos, tudo isso executado a partir da boa-fé em externar a vontade de regularizar a situação irregular para que o erro não se perpetue, bem como no afã de acautelar-se de possíveis sanções futuras. Inexistem dúvidas de que se trata de um excelente instrumento jurídico de vanguarda para o Direito Administrativo e que sua utilização deverá ser incentivada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e pelos operadores do direito ao assessorarem gestores públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**, vol. 1. Madrid: Civitas, 1999.

ESQUÍVEL, José Luiz. **Os contratos administrativos e a arbitragem**. Coimbra: Almedina, 2004.

---

<sup>44</sup> MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista de Direito Administrativo Digital**, São Paulo, v. 02, n. 02, p. 509-527, p. 509.



FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e a constitucionalização das relações brasileiras. **Interesse Público**, ano 12, n. 60, p. 13-24, abr/abr. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GONÇALVES, Cláudio Cairo. O princípio da consensualidade no Estado Democrático de Direito – Uma introdução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 232, abr./jun. 2003, p. 105-114.

GONÇALVES, Pedro Antonio Pimenta da. **Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas**. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

MARRARA, Thiago. Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro: modalidades, regime jurídico e problemas emergentes. **Revista de Direito Administrativo Digital**, São Paulo, v. 02, n. 02, p. 509-527.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

\_\_\_\_\_. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização in memorium** de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina. Lei Anticorrupção e quatro de seus principais temas: responsabilidade objetiva, desconsideração societária, acordos de leniência e regulamentos administrativos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 55-84, jul./set. 2014.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização in memorium** de Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

. Gestão privada de recursos públicos para fins públicos: o modelo das OSCIP. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord). **Terceiro setor, empresas e estado: novas fronteiras entre o público e o privado**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 213-259.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marines Restelatto. **Convênios e outros instrumento de administração consensual na gestão pública do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SILVA, Almiro do Couto e. Notas sobre o conceito de ato administrativo. In: SOUTO, Marcos Juruena Villela e OSÓRIO, Fábio Medina (coord). **Direito administrativo – estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 271-292.

SILVA, Vasco Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almeida, 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. **O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais**. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

TÁCITO, Caio. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, n. 214, p. 27-34, out-dez, 1998.