

AVALIAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA DESPESA COM PESSOAL: O CASO DE UMA PREFEITURA

Pedro Barbosa Cascudo Rodrigues¹

Jássio Pereira de Medeiros²

Resumo: A tendência atual no Brasil, a partir do Novo Código de Processo Civil e demais normas, é a da solução de conflitos com base no consenso. Nesse sentido, surge o Termo de Ajustamento de Gestão, como um acordo de vontades, diante da inobservância de regras ou princípios para os padrões de regularidade, sob pena da aplicação de sanções. Aqui, este estudo tem como objetivo analisar a eficácia do Termo de Ajustamento de Gestão celebrado entre um Município e o Ministério Público de Contas de um estado da região Nordeste do Brasil, quanto ao controle da despesa com pessoal. A pesquisa é considerada quanti-qualitativa e o método utilizado foi o estudo de caso, com pesquisa documental e realização de entrevistas. Os dados foram coletados dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Conclui-se que o instrumento se revelou adequado no cumprimento da legislação fiscal, com papel decisivo no alcance do equilíbrio fiscal e no restabelecimento da capacidade de investimento, concretizando o princípio da eficiência administrativa. Constatou-se, ainda, a potencialidade de aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão a outras situações de inconformidade da administração, de forma negociada, visando ao melhor atingimento das finalidades públicas.

Palavras-chave: Controle externo. Termo de Ajustamento de Gestão. Despesa com pessoal.

EVALUATION OF THE MANAGEMENT ADJUSTMENT TERM AS AN INSTRUMENT FOR THE CONTROL OF EXPENDITURE ON STAFF: THE CASE OF A MAYOR

Abstract: The current trend in Brazil, based on the New Code of Civil Procedure and other norms, is a conflict resolution based on consensus. In this sense, the Term of Management Adjustment arises, as a will agreement, on non-observance of rules or principles for regularity standards, under penalty of applying sanctions. The purpose of this study is to analyze the Term of Adjustment of Management celebrated between a Municipality and the Public Prosecutor's Office of the Court of Auditors. The research is quanti-qualitative and the study used was the case study, with bibliographical research and interviews. The data were distributed in the Fiscal Management Reports (RGF), demonstrating the fulfillment of the targets described in the Term of Management Adjustment. It is therefore concluded that the instrument has proved to be adequate in complying with tax legislation, playing a decisive role in achieving fiscal balance and restoring investment capacity by implementing the principle of administrative efficiency. It

¹ Especialista em Gestão Pública, IFRN, pcascudo@gmail.com

² Doutor, IFRN, jassio.pereira@ifrn.edu.br

was also verified the potential for the application of the Management Adjustment Instrument to other situations of management nonconformity, in a negotiated manner, aiming at the best attainment of public purposes.

Keywords: External Control. Management Adjustment Term. Staff Expenses.

1 Introdução

A sociedade brasileira caminha no sentido de formulação de decisões e resolução de conflitos com base no consenso entre as partes envolvidas. Essa tendência é verificada no incentivo à conciliação no Novo Código de Processo Civil, na possibilidade de celebração de compromisso entre particulares e a Administração Pública, trazida pela Lei nº 13.655/2018, em acordos de leniência, entre outros.

Inseridos nesse cenário, alguns tribunais de contas aprovaram a utilização do Termo de Ajustamento de Gestão como ferramenta de controle consensual, entre eles o Tribunal de Contas do Estado que faz parte do presente estudo, e que firmou, em 2017, por meio do Ministério Público de Contas, acordo dessa modalidade com o município em estudo.

É farta a legislação que exige a atenção do gestor público, sujeitando-o ao controle dos Tribunais de Contas e, nesse momento de crise financeira por que passa o país, destaca-se o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que tange aos limites de comprometimento da receita com pessoal.

Assim, o presente estudo tem como objetivo analisar a eficácia do Termo de Ajustamento de Gestão no controle das despesas com pessoal de um município de um estado da região Nordeste do Brasil. A fim de alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) conhecer as cláusulas do Termo de Ajustamento de Gestão; b) verificar o cumprimento das metas estabelecidas no Termo de Ajustamento de Gestão; c) identificar e descrever os resultados, oriundos da aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão, frente às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alguns estudos tratam o tema de forma geral, como um novo instrumento de controle, sem avaliar sua aplicação a casos concretos e impactos causados (ALVES; ARAÚJO, 2012). Dessa forma, é relevante e necessário estudar os efeitos e resultados da utilização do Termo de Ajustamento de Gestão em casos concretos. Outrossim, o presente estudo justifica-se por acreditar que o manejo

dessa ferramenta consensual para o cumprimento da legislação pode ser modelo para futuros casos, notadamente quando se tratar de garantir a eficácia e efetividade das políticas públicas, viés cada vez mais adotado pelos órgãos de controle, em substituição à verificação da legalidade estrita.

Este trabalho foi estruturado em quatro seções a seguir, além desta introdução. Inicialmente, procedeu-se à construção do referencial teórico, retratando o que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê no tocante aos limites da despesa com pessoal, traçando considerações sobre o princípio da eficiência e o poder de controle dos Tribunais de Contas, passando pela conceituação do Termo de Ajustamento de Gestão e explanando as principais cláusulas do Termo de Ajustamento de Gestão aqui analisado. Em seguida, tratou-se da abordagem metodológica, predominantemente qualitativa, com dados levantados por meio de entrevista; mas com análise quantitativa de dados extraídos de documento. A utilização dessas duas abordagens foi considerada mais adequada à profundidade de análise exigida por um estudo de caso. Após a descrição dos procedimentos metodológicos, são apresentados os resultados e suas análises, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (documento consultado) e nas entrevistas. Ao fim, consta a conclusão da pesquisa e sugestões para as futuras investigações.

2 Referencial teórico

2.1 Lei de responsabilidade fiscal e limitação da despesa com pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 04 de maio de 2000, surgiu como um marco no processo de ajuste fiscal da administração pública brasileira, passando a prever diversos regramentos com vistas ao equilíbrio das contas públicas de todos os entes da federação, tais como, estabelecimento de metas fiscais, obrigatoriedade da publicação de relatórios, limites de endividamento e de dispêndios com pessoal.

Sobre esse último aspecto, a referida lei estabeleceu os limites para despesa com pessoal e encargos de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), para os estados e municípios, e de 50% para a União (DALMONECH, 2011). Como esses números referem-se aos entes federativos, a LRF os repartiu entre os Poderes e órgãos, passando a estabelecer que, para o Poder Executivo

Municipal, o limite de gastos com pessoal não pode ser superior a 54% da Receita Corrente Líquida, e para o Poder Legislativo respectivo, a 6%, conforme tabela 1, a seguir.

Tabela 1 - Limites de gastos com pessoal

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
PODER LEGISLATIVO	2,5%	3%	6%
PODER EXECUTIVO	40,5%	49%	54%
PODER JUDICIÁRIO	6%	6%	N/A
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,6%	2%	N/A
TOTAL	50%	60%	60%

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Embora estudos empíricos publicados após a LRF demonstrem que a lei foi eficaz na redução dos déficits públicos municipais (GIUBERTI, 2005; FIOVARANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; MENEZES, 2006; JAYME JR.; REIS; SANTOLIN, 2009), identificou-se, também, que tal redução ocorreu para a minoria dos municípios brasileiros, que ultrapassavam o teto de gastos. Para os que estavam abaixo do limite, que representam a maioria, o que se viu com o novo teto foi um estímulo à elevação dos dispêndios com pessoal.

Segundo Gadelha (2011, p. 68), “as despesas com pessoal, dada sua elevada rigidez, tendem a se manterem constantes ou crescentes, enquanto que a trajetória das receitas é afetada pelo ciclo econômico”. Assim, a receita do ente pode oscilar com facilidade, a exemplo do que houve com a crise econômica iniciada em 2015, que fez decair as receitas dos entes federativos, projetando para cima os índices de comprometimento da despesa com pessoal, mesmo que mantidos os valores absolutos dos dispêndios. Por outro lado, a despesa é de difícil contenção, frente ao seu progressivo aumento advindo das obrigações de implantação de vantagens previstas em lei e reajustes, e à impopularidade de medidas de desligamento de pessoal ou corte de benefícios.

Já prevendo a dificuldade em conter a despesa com pessoal, a LRF previu os denominados limites de alerta e prudencial, como forma de evitar que se alcance o limite total. O primeiro está previsto no art. 59, §1º, e consiste na

obrigatoriedade de que os Tribunais de Contas emitam alerta aos Poderes ou órgãos quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite, ou seja, 48,6% do comprometimento da receita com pessoal, para o Poder Executivo dos municípios. Já o chamado limite prudencial foi fixado pelo art. 22, parágrafo único, em 95% do limite, representando 51,3% da despesa em relação à Receita Corrente Líquida, conforme tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Limites no Poder Executivo Municipal

Alerta	Limite Prudencial	Limite Legal
48,6%	51,3%	54%

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Atingido o limite prudencial, o gestor passa a incorrer nas seguintes vedações, contidas no art. 22, parágrafo único, da LRF:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Como se depreende dos impedimentos transcritos, tratam-se de formas de conter o aumento da despesa para que não se atinja ao limite total de 54%, no caso do Poder Executivo. Inobstante essa previsão, caso, ainda assim, seja alcançado o referido percentual, a Constituição Federal e a LRF preveem que o excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as medidas de redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, de exoneração dos servidores não estáveis e, por último, caso não sejam suficientes as anteriores, de desligamento de estáveis.

Diante dessas medidas, verifica-se a importância dada pelo legislador constituinte e infraconstitucional ao comprometimento da receita com pessoal, mormente existirem outros gastos relevantes para os entes públicos que devem ser preservados, tais como os investimentos em áreas essenciais, como educação, saúde e infraestrutura.

Quanto à forma de medir e tornar público o gasto com pessoal na Administração Pública, é possível verificá-lo no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de emissão obrigatória a cada quatro meses, contendo informações sobre a receita, despesa e endividamento, inclusive a despesa total com pessoal e seu comprometimento em relação à receita corrente líquida.

2.2 O princípio da eficiência

A partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência foi inserido no rol de princípios norteadores da administração pública brasileira constante no art. 37, da Constituição Federal. Embora já existisse implicitamente no sistema administrativo brasileiro, foi a partir da alteração constitucional que passou a ter mais destaque e privilégio.

Sobre o referido princípio, assim comenta Mello (2006, p. 110):

(...) tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.

Carvalho Filho (2014) o retrata como a busca de produtividade e economicidade, reduzindo o desperdício de dinheiro público, de modo que a atuação do agente público seja pautada pela presteza, perfeição e rendimento funcional.

Portanto, exige que os agentes e órgãos públicos alcancem a efetividade de seus atos, cumprindo a finalidade da lei na realidade, nos aspectos social, econômico, político (TEIXEIRA, 2017).

Já para Di Pietro (2012, p. 84),

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

Colimando os conceitos do referido princípio, verifica-se que são complementares, traduzindo bem a ideia de “boa administração”, voltada para o controle de resultados, não se exigindo apenas o cumprimento dos exatos termos da lei como outrora, mas também que se tragam resultados positivos, reais e concretos, em toda atividade administrativa prestada, alcançando a finalidade que se espera.

Entretanto, a alçada do princípio da eficiência a status constitucional não passará de letra morta se não houver a intenção por parte dos agentes públicos de aplicá-lo concretamente, incorporando seu melhor desempenho, visando ao alcance da finalidade da lei, trazendo efetivos resultados à sociedade, com qualidade, celeridade e economicidade. Esse princípio está, assim, atrelado ao da legalidade, complementando-se, e traduzindo a busca do cumprimento da lei de forma competente, produtiva, com o objetivo de melhor rendimento com o mínimo de erros e dispêndios.

2.3 O poder de controle dos tribunais de contas

Os Tribunais de Contas são os órgãos responsáveis pelo controle externo da atividade da administração pública brasileira, com as atribuições constitucionais de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, da Constituição Federal).

O controle exercido pelas cortes de contas deriva do próprio princípio republicano, já que o poder emana do povo e por ele deve ser exercido diretamente ou por meio de representantes, necessitando que haja uma forma de vigilância e avaliação dos atos praticados pelas pessoas que estão à frente

dos órgãos públicos ou que recebam recursos públicos. No contexto da elevada importância dada à prestação de contas, Britto (2011, p. 10-11) afirma que

(...) numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

Trata-se de um amplo controle, de caráter administrativo, que abrange todos os Poderes e órgãos independentes, estando sob sua sujeição qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, sejam elas físicas ou jurídicas, de natureza pública ou privada (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal).

É de se registrar que, ao contrário do que ocorre com o controle exercido pelo Poder Judiciário, o dos Tribunais de Contas é muito mais amplo, abrangendo não só a legalidade, mas também a legitimidade e economicidade. A primeira, no sentido de análise com base nos princípios constitucionais e financeiros, perpassando a segurança jurídica e a ideia de justiça. Já a economicidade está atrelada ao exame da eficiência da gestão financeira e orçamentária, com a finalidade de reduzir os gastos e maximizar a arrecadação, e ao custo-benefício dos atos e transações do poder público (TORRES, 1994).

Entre as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, sejam eles estaduais ou da União, estão as de: a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, declarando-as regulares, regulares com ressalva ou irregulares; b) aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção de multa, entre outras; c) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; d) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado (art. 71, incisos II, VIII, IX, X, da Constituição Federal).

Essas determinações têm natureza de ato unilateral, de atendimento compulsório por parte dos jurisdicionados, sob pena de aplicação das sanções

previstas em lei. Assim, percebe-se que o constituinte e legisladores infraconstitucionais conferiram às cortes de contas amplos poderes de determinar e imputar até mesmo sanções às pessoas faltosas quanto à gestão de valores e recursos públicos, como as de inabilitação para o exercício de cargo público, impedimento de contratar com órgãos públicos, devolução de recursos, multa (tendo a decisão que a imputar eficácia de título executivo extrajudicial). Essa é a lógica punitivista que emerge da ineficácia de alguns atos da administração pública, que estejam em desacordo com a lei ou com a eficácia administrativa (TEIXEIRA, 2017).

Por muitos anos, o sistema de controle dos Tribunais de Contas foi essencialmente punitivo, o que vem mudando, mediante mecanismos como auditorias operacionais (nas quais se verifica o desempenho da gestão, programa ou atividade, e não apenas o cumprimento dos termos frios da lei), emissão de alertas prévios aos gestores sobre possíveis inconsistências (art. 59, §1º, da LRF) e o Termo de Ajustamento de Gestão, que será tratado a seguir.

2.4 Termo de ajustamento de gestão

No setor público, o Estado impositivo passa a dar lugar à concertação administrativa, no qual as soluções para a implementação das políticas públicas e para a gestão estatal exigem a participação de outros atores, que não são mais vistos com desconfiança, mas como aliados na consecução da finalidade pública. Assim, utilizam-se mecanismos para aperfeiçoamento da atuação do controle da Administração Pública para além da imposição de sanções, passando-se a negociar metas entre o controlador e o controlado, em substituição à imposição de penalidades (BARROSO FILHO, 2014).

Começou-se, então, a perceber a proximidade entre fatos (condições de atuação) e normas e entre as demandas sociais, no âmbito da Administração Pública, o que trouxe a ideia de substituir, de forma parcial, o controle-sanção pelo controle-consenso (FERRAZ, 2011). Nos últimos anos, revela-se uma tendência de se resolver conflitos de forma amigável. Exemplo disso é a importância dada à composição consensual pelo Novo Código de Processo Civil, incentivando o uso da conciliação e a mediação ao longo de toda sua redação. Nesse sentido, surge o Termo de Ajustamento de Gestão como uma ferramenta

de controle consensual da Administração pelos Tribunais de Contas. Trata-se de um acordo de vontades entre controlador e controlado, diante da inobservância de regras ou princípios constitucionais e legais, no qual pactuam objetivos a serem cumpridos, sob pena de aplicação de sanção (BARROSO FILHO, 2014).

Trata-se de um importante mecanismo que privilegia a eficiência, sendo baseado no modelo gerencial de administração, permitindo que o órgão controlador e o controlado discutam a melhor forma de ajustar determinadas situações, de forma acordada, sem imposições, sendo a oportunidade e o ambiente adequados para encontrarem, juntos, uma solução para o problema:

Nesse contexto, também não é eficiente para a política pública desenvolvida (ou seja, para a realização do interesse público da população) que gestores sejam simplesmente punidos e paguem multas. Isso não resolve e tampouco se verifica melhoria a médio e curto prazos na execução das políticas públicas. E parte que essa é a solução mais acertada, pois a solução convencional seria a aplicação de penalidades administrativas. Porém, isso não atende ou possibilita o atingimento da finalidade legal, que é o que exige a eficiência (TEIXEIRA, 2017, p. 250).

Essa forma de atuação contribui para que haja sucesso no cumprimento das metas e obrigações contidas nos instrumentos, pois, por meio deles, os gestores públicos espontaneamente se dispõem a alcançar os resultados, aumentando o engajamento.

A partir da assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão, fica suspensa a aplicação de penalidades ou sanções aos agentes públicos para que estes regularizem atos e procedimentos, nos prazos e condições estabelecidos, de modo que o descumprimento gera a rescisão automática do ajuste e a consequente sanção (BOAVENTURA, 2013). Nesse sentido, a composição amigável traz como vantagem o controle concomitante, implicando celeridade, quando evita o prosseguimento de processo de fiscalização ou responsabilização, estancando de forma imediata irregularidades, e segurança jurídica, pois traz em seu bojo, de forma transparente, as obrigações, prazos, e consequências do inadimplemento.

Sobre esse último aspecto, vale destacar que as recentes alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro privilegiam a certeza jurídica, orientando que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas e

criando a possibilidade de que os órgãos firmem compromisso com os interessados, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (art. 26), o que reafirma a aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão pelos Tribunais de Contas.

Acerca dos fundamentos constitucionais do instituto jurídico em questão, há o Preâmbulo da Constituição, quando menciona a solução pacífica das controvérsias; o art. 4º, inciso VII, que trata da solução pacífica dos conflitos; e o art. 71, inciso IX, que define a competência dos Tribunais de Contas para assinalar prazo para a adoção de providências ao cumprimento da lei.

Quanto às normas legais que respaldam o TAG, existem, além do mencionado art. 26, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o art. 59, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 7º, §6º, da Lei de Ação Civil Pública. Previsto na legislação de vários Tribunais de Contas, especificamente no âmbito do Tribunal de Contas aqui considerado, o TAG encontra guarida na Lei Complementar nº 464/2012, Lei Orgânica do Tribunal:

Art. 122. O Ministério Público junto ao Tribunal poderá propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão para adequar atos e procedimentos dos Poderes, Órgãos ou Entidades controladas aos padrões de regularidade, cujo objeto não limite a competência discricionária do gestor.

§ 1º A celebração de Termo de Ajustamento de Gestão não pode implicar em renúncia de receitas pertencentes ao erário.

§ 2º Não cabe a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão para atos ou situações que configurem ato doloso de improbidade administrativa.

§ 3º O Termo de Ajustamento de Gestão deverá ser homologado pelo Pleno ou Câmara e será publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal.

§ 4º O descumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja a aplicação de multa e sua rescisão, sem prejuízo de apuração de eventuais irregularidades.

Depreende-se que a previsão normativa está de acordo com as definições da doutrina sobre o instituto, servindo à adequação de atos e procedimentos a padrões de regularidade. Interessante constatar que a norma trouxe como competente para celebração o Ministério Público de Contas e exigências de inaplicabilidade nos casos de renúncia de receitas e de situações que configurem

ato doloso de improbidade administrativa, devendo ser homologado pelo Pleno ou Câmara, com posterior publicação.

2.5 O termo de ajustamento de gestão em estudo

O Termo de Ajustamento de Gestão aqui analisado foi firmado entre o Município e o Ministério Público de Contas do Estado, em 19 de julho de 2017, tendo como objeto:

1. A adequação dos atos e procedimentos do Poder Executivo Municipal aos padrões de regularidade, especialmente em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas gerais que disciplinam os regimes próprios de previdência dos servidores públicos;
2. A efetivação de medidas de ajuste fiscal que visem ao equilíbrio das contas públicas do Município [...], com foco na redução das despesas, especialmente despesas com pessoal.

Já os compromissos foram estipulados nas cláusulas seguintes, consistindo em se abster de fazer uso dos recursos do Fundo de Capitalização de Previdência (FUNCAPRE) para pagamento de proventos dos aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIPRE) e outros atinentes à redução da despesa com pessoal, sintetizados no Quadro1, como segue:

Quadro1 - Compromissos de redução de despesa com pessoal

COMPROMISSO	PRAZO	PRORROGAÇÃO ADMITIDA
Redução da despesa com pessoal para abaixo do limite legal (54%):	31 de dezembro de 2017	30 de maio de 2018
Redução da despesa com pessoal para abaixo do limite prudencial (51,3%)	31 de agosto de 2018	30 de janeiro de 2019
Manter a despesa com pessoal abaixo do limite prudencial (51,3%)	31 de dezembro de 2020	N/A

Fonte: Termo de Ajustamento de Gestão (2017).

Além desses, o Termo previu diversas obrigações acessórias, tais como: abster-se de praticar atos que impliquem aumento de despesa com pessoal, previstos no art. 22, parágrafo único, da LRF; recorrer de decisões judiciais que impliquem aumento de despesa com pessoal; não propor ou sancionar lei que provoque o aumento de despesa com pessoal; não realizar concursos públicos

até 31 de dezembro de 2020, ressalvada a reposição de servidores das áreas de educação e saúde, quando essencial para a manutenção do serviço; firmar contratos de gestão com os Secretários Municipais e dirigentes da administração indireta; não edificar estruturas administrativas que exijam utilização de pessoal permanente, sem prejuízo daquelas em curso; extinguir todos os cargos públicos vagos da administração direta e indireta; revisão da folha de pagamento; centralizar as licitações; concluir o censo previdenciário; no caso de aprovação da reforma previdenciária nacional, implantá-la, por meio do envio de projeto de lei à Câmara Municipal; manter inalterados o FUNCAPRE e FUNFIPRE, abstendo-se de realizar saques; realizar inventário dos bens imóveis; reduzir prestadores de serviços na Secretaria de Serviços Urbanos; realizar estudo técnico da Urbana; adotar medidas de incremento de receita.

Por fim, o Termo trouxe as sanções aplicáveis no caso de inadimplemento das cláusulas pactuadas:

- Multa de R\$ 2.500,00, por obrigação descumprida na sua área de atuação, dirigida aos Secretários Municipais, dirigentes da administração indireta e Prefeito;

- Multa de R\$ 50.000,00, dirigida ao Prefeito, no caso de descumprimento da Cláusula Segunda (redução das despesas com pessoal e segregação do FUNFIPRE e FUNCAPRE);

- Outras penalidades cíveis, administrativas e criminais, previstas na legislação.

Traçados os principais temas acerca do assunto estudado, que embasarão as discussões dos resultados, passa-se à descrição da metodologia adotada no presente trabalho.

3 Procedimentos metodológicos

O estudo aqui desenvolvido é uma pesquisa descritiva, quanto aos objetivos, visto que, segundo Zanella (2009), esse tipo de estudo tem como finalidade descrever as características de determinado fato ou fenômeno. Como menciona Gil (1987, p. 45), os estudos descritivos visam à “descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Assim, a pesquisa visa à verificação do

cumprimento das medidas de controle de despesa com pessoal estabelecidas no Termo de Ajustamento de Gestão.

No tocante aos procedimentos técnicos, a presente investigação consiste em um estudo de caso, que segundo Yin (2001), envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, aqui, especificamente sobre os gastos com pessoal do município em questão, frente ao Termo de Ajustamento de Gestão com o Ministério Público de Contas do Estado.

Em relação à forma de abordagem do problema, a pesquisa foi quantitativa, por traduzir informações em números para classificá-las e interpretar fenômenos, atribuindo-lhes significados e, ao mesmo tempo, foi qualitativa, pois considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (FREITAS; PRODANOV, 2013).

Inicialmente, foi procedida uma pesquisa documental, por meio de consulta aos Relatórios de Gestão Fiscal de abril de 2017 a agosto de 2018, constantes no Portal da Transparência do município, com vistas a coleta da receita e dos dispêndios com pessoal do município em estudo. Os dados foram inseridos em gráficos e tabelas, por meio dos quais foram comparadas as metas e os resultados atingidos pelo ente público. A partir de então, foi procedida à análise de conformidade dos dados em relação às obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Gestão e aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com a Secretária Municipal de Administração e com o Controlador-Geral Adjunto do Município, a fim de obter dados sobre como ocorreram as negociações para a assinatura do Termo de Ajustamento, as equipes envolvidas, e os impactos nas políticas públicas. A entrevista seguiu roteiro preestabelecido, objetivando comparar as respostas dadas pelos entrevistados. As respostas obtidas foram utilizadas de forma a complementar e aprofundar a análise documental.

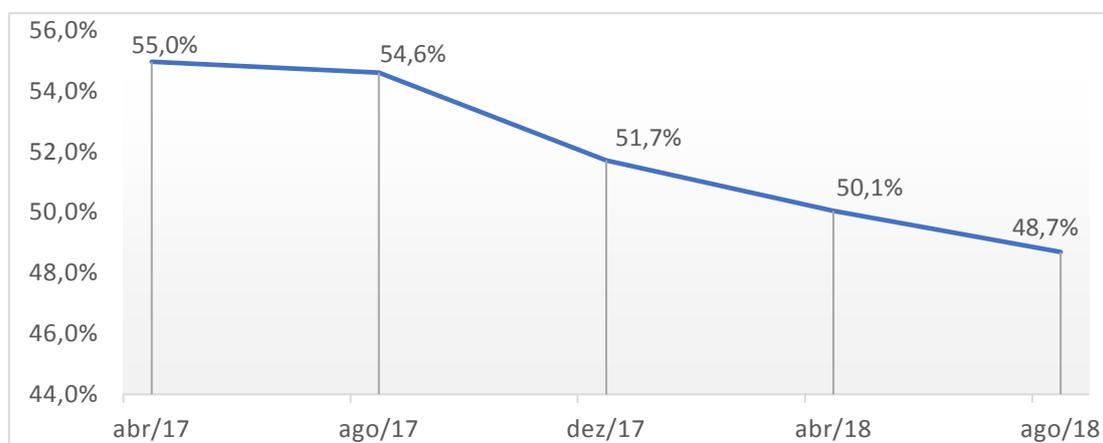
Por fim, tendo em vista que, enquanto sujeitos, os entrevistados não foram expostos a situação de vulnerabilidade no que diz respeito à sua dignidade, direitos, segurança e bem estar, não foi necessária a submissão desta pesquisa à aprovação em Comitê de Ética em Pesquisa.

4 Análise dos resultados

A análise do comprometimento da receita com pessoal foi feita com base no Anexo 01 (Demonstrativo das Despesas com Pessoal), dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pela Prefeitura, referentes aos meses de abril, agosto e dezembro de 2017, e abril e agosto de 2018. Esses foram os períodos escolhidos para a pesquisa, pois refletem o comprometimento da receita corrente líquida imediatamente antes (abril/2017) e também durante a vigência do Termo de Ajustamento de Gestão. Saliente-se que os RGF's trazem as despesas com pessoal e a receita corrente líquida do mês de referência e dos 11 meses anteriores, totalizando 1 ano.

Os dados foram inseridos na Figura 1, a seguir, que sintetiza a redução do comprometimento da receita corrente líquida com despesas com pessoal:

Figura 1 - Percentual de comprometimento da receita corrente líquida com despesa de pessoal 2017-2018.



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017 e dos 1º e 2º quadrimestres de 2018, da Prefeitura, obtidos no Portal da Transparência.

O Termo de Ajustamento de Gestão foi assinado em 19 de julho de 2017, já próximo ao fim do segundo quadrimestre, quando o último RGF mostrava o comprometimento da receita corrente líquida com pessoal no índice de 55%. De acordo com o Controlador-Geral Adjunto do Município, essa iniciativa foi fruto de sugestão do Ministério Público de Contas, durante visita de equipe da Prefeitura visando encontrar alternativas às duras medidas previstas no art. 169, parágrafo 3º, da Constituição Federal, consistentes na exoneração de servidores; o que

foi bem aceito, visto que cumprir as metas até 2020 seria menos gravoso do que desligar funcionários. A atuação de órgãos de controle junto às instituições públicas é defendida por Britto (2011), ao abordar a necessidade de prestação de contas por parte dos gestores.

No período seguinte, referente ao 2º quadrimestre de 2017 (agosto/2017), com pouco mais de um mês de vigência do TAG, o percentual de dispêndio com pessoal em relação à receita corrente líquida chegou a 54,6%, o que representou uma redução de apenas 0,72% em relação ao quadrimestre anterior.

Já a partir do terceiro quadrimestre de 2017 (dezembro), os efeitos das medidas de contenção de despesas do TAG começaram a ser percebidos, notando-se a redução mais acentuada do percentual de comprometimento da receita corrente líquida com despesa de pessoal no período em estudo. Houve um decréscimo de 5,31% de um quadrimestre a outro, chegando a 51,7%, quase alcançando o limite prudencial.

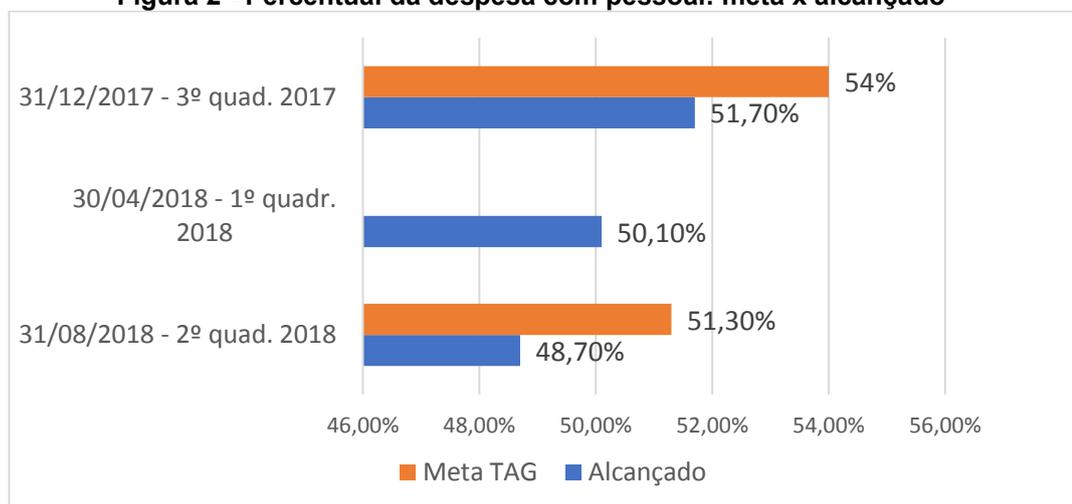
As entrevistas com a Secretária Municipal de Administração e o Controlador-Geral Adjunto do Município apontaram que o Município adotou rigoroso controle da despesa com pessoal, por meio do Decreto nº 11.319, de 01 de agosto de 2017, que trouxe várias medidas de contenção de gastos, como suspensão da concessão de vantagens financeiras a servidores, submissão da abertura de processos e emissão de empenhos à análise prévia, vedação à criação de cargos, à realização de concursos públicos e à cessão de servidores que implicarem ônus ao município e suspensão de férias-prêmio, como principais estratégias.

Já no 1º quadrimestre de 2018 (abril), o comprometimento passou a 50,1%, e, no 2º quadrimestre de 2018 (agosto), chegou a 48,7%, revelando uma tendência de constante diminuição. Tal fato vai de encontro à situação descrita por Gadelha (2011), o qual menciona tendência de crescimento das despesas com pessoal. Nesse ponto, constata-se o cumprimento, por parte do Município, do art. 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que, alcançado o limite legal (comprometimento de 54% da receita corrente líquida para o pagamento de despesas com pessoal), o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Em relação ao cumprimento do TAG, constatou-se que os compromissos de redução da despesa com pessoal para abaixo do limite legal (54%), até 31 de

dezembro de 2017 e para abaixo do limite prudencial (51,3%), até 31 de agosto de 2018, foram cumpridos com certa facilidade pelo ente público, sem a necessidade de se utilizar da possibilidade de prorrogação prevista no instrumento, como ilustra a Figura 2, na sequência.

Figura 2 - Percentual da despesa com pessoal: meta x alcançado



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2017 e dos 1º e 2º quadrimestres de 2018, da Prefeitura, obtidos no Portal da Transparência.

A Figura 2 demonstra que o município cumpriu a meta de reduzir a despesa com pessoal para abaixo do limite legal (54%) no prazo fixado (31 de dezembro de 2017). E mais, quanto à segunda meta, consistente em reduzir a despesa com pessoal para abaixo do limite prudencial (51,3%), atingiu-a em 30 de abril de 2018, com antecedência de um quadrimestre da data fixada pelo Termo de Ajustamento de Gestão. Revela-se, portanto, que os compromissos principais do TAG, referentes à redução da despesa com pessoal, foram devidamente cumpridos pelo município, que passou a se adequar aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para melhor compreender as causas da diminuição do emprego da receita corrente líquida com despesas de pessoal, é importante analisar o comportamento da receita corrente líquida e das despesas com pessoal, em números consolidados, sintetizados nas Tabelas 4 e 5, na sequência.

Tabela 3 - Despesa Total com Pessoal

REFERÊNCIA		VALOR
1º quadrimestre/2017 abr (acum. últ. 12 meses)	R\$	984.756.543,79
2º quadrimestre/2017 ago (acum. últ. 12 meses)	R\$	1.014.206.703,05

3º quadrimestre/2017 dez (acum. últ. 12 meses)	R\$	950.863.277,90
1º quadrimestre/2018 abr (acum. últ. 12 meses)	R\$	981.430.952,99
2º quadrimestre/2018 ago (acum. últ. 12 meses)	R\$	965.292.087,96

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017 e do 1º e 2º quadrimestres de 2018, da Prefeitura, obtidos no Portal da Transparência.

Tabela 4 - Receita Corrente Líquida Ajustada*.

REFERÊNCIA	VALOR
1º quadrimestre/2017 abr (acum. últ. 12 meses)	1.791.648.867,83
2º quadrimestre/2017 ago (acum. últ. 12 meses)	1.857.468.868,09
3º quadrimestre/2017 dez (acum. últ. 12 meses)	1.838.966.818,44
1º quadrimestre/2018 abr (acum. últ. 12 meses)	1.960.788.484,42
2º quadrimestre/2018 ago (acum. últ. 12 meses)	1.982.517.586,35

* (-)Transferências obrigatórias da união relativas às emendas individuais (§13º, art. 166 da cf)

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017 e do 1º e 2º quadrimestres de 2018, da Prefeitura, obtidos no Portal da Transparência.

De acordo com os dados obtidos, no período de agosto de 2017 até agosto de 2018, houve redução de 4,82% da despesa total com pessoal. As entrevistas realizadas com a Secretária de Administração e com o Controlador-Geral Adjunto também revelaram a adoção de medidas de médio e longo prazos para a contenção de dispêndios que contribuiriam com o alcance das metas do TAG, como, a extinção de todos os cargos vagos, com exceção dos cargos de Professor e Educador Infantil; revogação da possibilidade de incorporação de gratificação; e celebração de contratos de gestão a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento com todos os Secretários visando reduzir os custos e estipulando percentuais de redução para cada órgão. Com essas ações o Município espera atender ao princípio constitucional da administração da eficiência; princípio esse defendido por Mello (2006) e Di Pietro (2012).

Já a evolução das receitas também teve papel essencial no atingimento dos objetivos. No mesmo período, houve o aumento de 6,73% da receita corrente líquida do município em questão, fruto do esforço arrecadatório do município, através da Secretaria de Tributação, por meio de programas de incentivo aos bons pagadores com percentuais de desconto à vista ou parcelamento de tributos, e da Procuradoria Geral do Município, com a oferta realização de mutirões fiscais e aumento da efetividade das execuções fiscais.

Como o índice estudado é a razão entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida (DP/RCL), o comportamento de ambas, durante o período, foi favorável ao alcance dos compromissos firmados, resultando na diminuição do percentual.

Outrossim, o TAG foi determinante na redução das despesas com pessoal, diante da imposição de multas ao Prefeito e Secretários para os casos de descumprimento, além de ter sido a única alternativa para tirar a Prefeitura do limite de gastos e afastar atos de improbidade e responsabilização do gestor por descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, fatos que os incentivaram a determinar as medidas necessárias, sendo fruto da real colaboração entre o Município e o Ministério Público de Contas, agregando sugestões de ambos os pactuantes, por meio de seus representantes.

Cotejando os dados obtidos no Portal da Transparência, que revelaram o cumprimento das metas numéricas, com o resultado das entrevistas, pode-se constatar que o TAG foi essencial ao sucesso do cumprimento da responsabilidade legal de manter o comprometimento da receita corrente líquida com gastos de pessoal em níveis adequados.

Todavia, não obstante o sucesso no cumprimento das metas, foi constatada fragilidade formal consistente na previsão de multa aos Secretários e dirigentes da administração indireta, quando apenas poucos deles assinaram o instrumento. Isso porque a referida penalidade pecuniária não tem expressa previsão legal, sendo criação das partes, não podendo vincular terceiros que não participaram do acordo e que, portanto, não tenham anuído com os termos propostos. Reforça essa preocupação o caráter de título executivo extrajudicial dado ao TAG, contida no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, dispensando a necessidade de ingressar com uma ação de conhecimento comum para a cobrança da multa.

No que tange ao compromisso de manter a despesa com pessoal abaixo do limite prudencial até, pelo menos, 31 de dezembro de 2020, o cumprimento não pôde ser aferido neste trabalho, por se tratar de meta futura, ainda a vencer.

5 Considerações finais

Os resultados obtidos para o caso em estudo indicam que os limites com as despesas de pessoal foram cumpridos tempestivamente, atingindo os compromissos descritos no Termo de Ajustamento de Gestão para adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, o objetivo geral do trabalho foi alcançado, tendo se constatado que o TAG foi eficaz em relação ao desígnio proposto de restaurar os índices de comprometimento da receita com pessoal aos limites adequados.

No que tange aos objetivos específicos, constatou-se que, explanadas as cláusulas do TAG, verificou-se o cumprimento das metas nele estabelecidas no Termo de Ajustamento de Gestão e foram apontados os resultados frente às exigências fiscais.

Conclui-se que o TAG foi o incentivador dos gestores públicos municipais ao cumprimento da legislação, com papel decisivo no alcance do equilíbrio fiscal, diante da estipulação de multa, no caso descumprimento de medidas, a cada gestor faltoso.

O acordo celebrado entre o Ministério Público de Contas e o Município foi além da previsão legal de diminuição do percentual de comprometimento da receita com despesas de pessoal, passando a exigir a manutenção do ente abaixo do limite prudencial até dezembro de 2020, medida que visa à manutenção do equilíbrio das finanças municipais e o restabelecimento da capacidade de investimento, concretizando o princípio da eficiência administrativa.

Além disso, o Termo de Ajustamento de Gestão foi instrumento adequado e eficiente no caso concreto do Município, que logrou êxito em sanar a situação irregular perante a lei e o Tribunal de Contas Estadual, por meio do atendimento dos compromissos pactuados, com menor prejuízo social, por ter evitado a exoneração de servidores municipais.

Representou, ainda, um exemplo de sucesso da mudança de foco dos Tribunais de Contas da estratégia meramente punitivista para o da eficiência, celeridade, parceria e engajamento, possibilitando o real atendimento das finalidades legais e, em última instância, da aplicação das políticas públicas.

Ressalte-se, ainda, o potencial de aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão a outras situações de inconformidade detectadas na administração, visando ao melhor atingimento das finalidades públicas, de forma negociada,

trazendo os melhores resultados possíveis à população, destinatário maior da atuação estatal.

Para pesquisas futuras, recomenda-se o estudo do comportamento da relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida em um número maior de municípios, diante da demanda para os entes públicos de manter o índice abaixo do limite prudencial.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, jul. ago. set. 2012. Disponível em: <<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como Instrumento do Controle Consensual da Administração Pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 6, n. 11, jul. -dez. 2014. Disponível em: <<http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BOAVENTURA, Vanessa Cândido Pinto. Termo de Ajustamento de Gestão. **Publicações da Escola da AGU**, v. 2, n. 30, 2013. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/download/1385/1047>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 julho 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 01 nov. 2018.

- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, v. 1, n. 9, 2002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- DALMONECH, Luiz Fernando; SANT'ANNA, José Mário Bispo; TEIXEIRA, Arilton. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7031/5590>>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 8, n. 31, out. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/37250>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>>. Acesso em: 22 ago. 2018.
- FREITAS, Ernani Cesar de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- GADELHA, Sérgio Ricardo de B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **R. Bras. Eco. de Emp**, v. 11, n. 1, 2011. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/3106/1883>>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1987.
- GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2005.
- JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos; SANTOLIN, Roberto. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estud. Econ.[online]**, v. 39, n. 4, 2009. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612009000400008>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENEZES, Rafael Terra de. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2006.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 2, p. 235-258, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 121, jan/mar, 1994.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: CAPES, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman. 2001.