

Termo de Ajustamento de Gestão sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva: uma comparação entre controle interno e controle externo

The Management Adjustment Term Through the Lens of Responsive Regulation Theory: Comparing Internal and External Control Systems

Submetido(submitted): 12 February 2025

Parecer(reviewed): 18 February 2025

Revisado(revised): 23 February 2025

Aceito(accepted): 27 February 2025

Leonardo Garcia*

<https://orcid.org/0009-0000-2612-2266>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Abstract

[Purpose] The article aims to analyze the management adjustment agreement as an instrument available for Brazilian Public Administration control from the perspective of responsive regulation theory. The recent implementation of the management adjustment agreement by the Office of the Comptroller General (CGU), through CGU Normative Ordinance No. 186/2024, represents the placement of a consensual instrument at the disposal of internal control. Several Courts of Accounts also make use of this instrument. Based on the assumptions of responsive regulation theory, the configuration given to the instruments within the scope of internal and external control is compared. The analysis highlights the transition from classical Administrative Law, characterized by strict legality and formalism, to a model that incorporates consensual instruments and values efficiency. This evolution represents not only an instrumental change but a true paradigmatic transformation in how internal control is exercised at the federal level. By analyzing Public Administration control in terms of a regulatory modeling, it also seeks to give a responsive function to the consensual instruments under analysis. **[Methodology/approach/design]** The research adopts a qualitative nature, based on

*Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União - CGU. Pós-graduado no curso de especialização *latto sensu* Ordem Jurídica e Ministério Público, pela Fundação Escola do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (2013). Foi colaborador no Núcleo de 2º Grau (4ª Defensoria Cível) da Defensoria Pública do Distrito Federal. Foi pesquisador do Grupo Candango de Criminologia da Universidade de Brasília da Universidade de Brasília - GCCRIM/UNB, no âmbito do Programa CNJ Acadêmico, Subgrupo Alternativas Penais. E-mail: garcia.leofgf@gmail.com.

GARCIA, L. *Termo de Ajustamento de Gestão sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva: uma comparação entre controle interno e controle externo*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 11, nº 1, p. 249-268, maio de 2025.

documentary analysis and literature review to examine how the adoption of the management adjustment agreement by Public Administration control aligns with the assumptions of responsive regulation theory. Based on the rules that established the management adjustment agreement within the scope of internal and external control of Public Administration, a comparison of the instruments is made in light of responsive regulation theory, applying its assumptions to give a responsive function to the instruments.

[Findings] The management adjustment agreement offers an intermediate alternative between mere guidance and traditional administrative sanctions. This approach is considered to promote greater effectiveness in internal control while strengthening the legitimacy of administrative action through dialogue and consensual construction of solutions. From the adoption of the responsive regulation enforcement pyramid, it is found that, in internal control, the management adjustment agreement is at a different level from that occupied by the instrument as practiced by external control.

[Practical implications] The study demonstrates how control, when understood as a regulatory activity exercised over Public Administration, can benefit from the developments of responsive regulation theory to increase its effectiveness.

[Originality/value] The debate on the scope, definitions, and limits of the management adjustment agreement within the Federal Public Administration's internal control is relevant due to the very recent publication of the regulation that governs it within the Office of the Comptroller General (CGU). This regulatory instrument is designed to provide preventive support to public managers, aiming to enhance public administration, increase transparency, and promote both public and private integrity. The article's originality is further evidenced by analyzing this instrument through the lens of responsive regulation theory. Finally, it seeks to offer practical contributions for the effective implementation of this Consensual Administrative Law instrument.

Keywords: Public Administration Control; Responsive Regulation; Management Adjustment Agreement.

Resumo

[Propósito] O artigo se destina a analisar o termo de ajustamento de gestão como instrumento à disposição do controle da Administração Pública brasileira sob a perspectiva da teoria da regulação responsiva. A recente implementação do termo de ajustamento de gestão pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Portaria Normativa CGU nº 186/2024, representa a colocação de um instrumento consensual à disposição do controle interno. Diversos Tribunais de Contas também fazem uso deste instrumento. A partir dos pressupostos da teoria da regulação responsiva, compara-se a configuração que se deu aos instrumentos no âmbito do controle interno e do controle externo. A análise evidencia a transição do Direito Administrativo clássico, caracterizado pela legalidade estrita e pelo formalismo, para um modelo que incorpora instrumentos de consensualidade e prestigia a eficiência. Esta evolução representa não apenas uma mudança instrumental, mas uma verdadeira transformação paradigmática na forma como o controle interno é exercido no âmbito federal. Ao se analisar o controle da

Administração Pública nos termos de uma modelagem regulatória, busca-se ainda conferir uma função responsiva aos instrumentos consensuais em análise.

[Metodologia/abordagem/design] A pesquisa adota natureza qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica para examinar como a adoção do termo de ajustamento de gestão pelo controle da Administração Pública alinha-se aos pressupostos da teoria da regulação responsiva. A partir das normas que instituíram o termo de ajustamento de gestão no âmbito dos controles interno e externo da Administração Pública, faz-se uma comparação dos instrumentos à luz da teoria da regulação responsiva, aplicando-se seus pressupostos de modo a conferir uma função responsiva aos instrumentos.

[Resultados] O termo de ajustamento de gestão oferece uma alternativa intermediária entre a mera orientação e as tradicionais sanções administrativas. Considera-se que esta abordagem pode promover maior efetividade no controle interno, ao mesmo tempo em que fortalece a legitimidade da atuação administrativa através do diálogo e da construção consensual de soluções. A partir da adoção da pirâmide de constrangimento da regulação responsiva, constata-se que, no controle interno, o termo de ajustamento de gestão encontra-se em nível diverso daquele que ocupa o instrumento da forma como praticado pelo controle externo.

[Implicações práticas] O estudo demonstra como o controle, ao ser compreendido como uma atividade regulatória exercida sobre a Administração Pública, pode beneficiar-se dos desenvolvimentos da teoria da regulação responsiva para aumentar sua efetividade.

[Originalidade/relevância do texto] O debate sobre alcance, definições e limites do termo de ajustamento de gestão no âmbito do controle interno da Administração Pública Federal é relevante em razão da recentíssima publicação da norma que o regula no âmbito da CGU. Trata-se de instrumento de regulação preventivo vocacionado a apoiar o gestor público de maneira preventiva, visando o aprimoramento da administração pública e incremento da transparência e da integridade pública e privada. O artigo tem sua originalidade evidenciada ainda por analisar o referido instrumento sob o prisma da teoria da regulação responsiva. Por fim, busca-se oferecer contribuições práticas para a efetiva implementação deste instrumento de Direito Administrativo Consensual.

Palavras-chave: Controle da Administração Pública; Regulação Responsiva; Termo de Ajustamento de Gestão.

INTRODUÇÃO

A evolução do controle da Administração Pública tem sido marcada por uma tensão entre o modelo tradicional de comando e controle e a emergência do modelo consensual, refletindo uma transformação do Direito Administrativo constitucional por ocasião do advento da Constituição Federal de 1988.

A recente instituição do termo de ajustamento de gestão pela Controladoria-Geral da União (CGU), Portaria Normativa nº 186/2024, é representativa dessa transformação, pois introduz um mecanismo consensual e

dialógico no âmbito do controle interno da Administração Pública Federal. Para os demais entes da Federação, não se trata, contudo, de uma novidade.

Em linha de princípio, pode-se afirmar que o termo de ajustamento de gestão é um instrumento jurídico de natureza consensual, celebrado entre agentes públicos e o órgão de controle, com o objetivo de aprimorar procedimentos e assegurar a eficiência, a integridade e a continuidade da gestão pública. Esta é uma definição preliminar, pois se verá que há nuances que diferenciam os instrumentos a depender do ente da Federação e âmbito de controle em que está inserido.

Instituído a partir da experiência pioneira da Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte em 2007, o termo de ajustamento de gestão passou a ser utilizado em diversos Tribunais de Contas dos Estados (FERRAZ, 2020, p. 230). No controle externo, o termo de ajustamento de gestão se assemelha ao termo de ajustamento de conduta, representando um instrumento consensual apto a transacionar a aplicação de sanções. Por sua vez, no controle interno federal, o termo de ajustamento de gestão não pode ser aplicado às hipóteses em que cabível a responsabilização do agente público, motivo pelo qual não se trata de um instrumento que se insere no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

A par de categorizar o termo de ajustamento de gestão, busca-se identificar qual função tem o instrumento à luz da teoria da regulação responsiva. A despeito de ter sido desenvolvida para o Direito Setorial e Regulatório, esta teoria oferece instrumental adequado para compreender quais seriam as distinções e suas consequências em uma moldura de controle responsivo da Administração Pública.

O artigo estrutura-se em dois eixos centrais. Primeiramente, examina-se o desenho normativo do termo de ajustamento de gestão no controle externo e no controle interno, destacando as nuances que os diferenciam. Em seguida, discorre-se acerca da possibilidade de aplicação da teoria da regulação responsiva ao controle da Administração Pública, beneficiando-se de seus desenvolvimentos teóricos para analisar os a atuação do controle.

A hipótese central sustenta que o termo de ajustamento de gestão, embora aparentemente similar nos controles interno e externo, ocupa posições distintas na pirâmide regulatória, refletindo funções diferenciadas conforme o comportamento do controlado. Aplica-se a pirâmide de constrangimento para posicionar o instrumento em cada contexto, argumentando-se que, no controle externo, o termo de ajustamento de gestão estaria em nível intermediário da pirâmide, pois assemelhado a uma sanção premial. Por outro lado, no controle interno, o termo de ajustamento de gestão encontra-se na base da pirâmide, pois

opera como ferramenta preventiva, ainda fora do Direito Administrativo sancionador.

POR QUE TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO? ORIGEM E APLICAÇÃO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é um pressuposto do Estado Democrático de Direito (GESTA LEAL e MEIRA DE OLIVEIRA, 2023, p. 242). Dado o desenvolvimento do Direito Administrativo brasileiro, diversos conceitos fundantes da disciplina foram assimilados de forma rigorosa, como a supremacia do interesse público. Trata-se de uma visão imperativa nos países de tradição continental europeia, em que não se admite a transação envolvendo interesses da Administração Pública.

Antes de 1988, a legislação brasileira não incentivava a resolução consensual de conflitos administrativos. Tendo em vista a influência da tradição jurídica da Europa continental, métodos como conciliação, mediação, arbitragem e ajustes de conduta eram vedados à Administração Pública. Essa visão entendia que negociações no Direito Administrativo eram inadequadas, devido ao princípio da indisponibilidade do interesse público (MELLO, 2015, p. 39-46). Nessa concepção autoritária do Direito Administrativo, prevalecia a ideia de que os interesses da Administração Pública não poderiam ser negociados, limitando soluções extrajudiciais.

Atualmente, reconhece-se que a consensualidade não prejudica o interesse público, mas o favorece, em prestígio ao princípio da eficiência. Diversos diplomas legislativos passaram a refletir a adoção das soluções consensuais, amparados por uma doutrina que tem evoluído no sentido de reconhecer em tais métodos não só redução de custos, celeridade e efetividade, mas também, e principalmente, a realização da democracia substantiva, conferindo-se maior legitimidade à Administração Pública.

A criação de instrumentos destinados à formação de acordos entre o poder público e particulares em processos administrativos avançam, mesmo diante da tradição de indisponibilidade do interesse público primário. Esse movimento é respaldado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que permite a realização de compromissos em matéria de direito público, e pela Lei nº 13.140/2015, que autoriza a criação de Câmaras de Prevenção e Resolução de Conflitos nos órgãos de advocacia pública.

A origem do termo de ajustamento de gestão

No âmbito normativo, o termo de ajustamento de gestão tem sua origem na experiência inovadora do Município de Belo Horizonte, a partir do Decreto nº 12.634, de 2007, que dispôs sobre o instrumento sob a designação de termo

de compromisso de gestão, apto a ser firmado entre o gestor público e a Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte (FERRAZ, 2020, p. 228).

Concebido como um instrumento de controle consensual celebrado entre a autoridade máxima do órgão, entidade, programa ou projeto auditado e a Controladoria-Geral do Município, a inovação relativa ao termo de compromisso é um marco significativo na evolução dos mecanismos de controle da Administração Pública brasileira (MENDONÇA e JABOR, 2024, p. 126). Observa-se que a iniciativa surgiu como resposta à necessidade de modernização dos instrumentos de controle estatal, buscando maior efetividade na função fiscalizatória através da consensualidade. Luciano Ferraz, Controlador-Geral do Município de Belo Horizonte à época da adoção do termo de compromisso de gestão, afirma que o instrumento é idêntico ao termo de ajustamento de conduta (TAC), diferindo-se apenas na denominação (FERRAZ, 2020, p. 228).

Embora a experiência pioneira de Belo Horizonte tenha ocorrido no âmbito do controle interno, Luciano Ferraz defende a aplicação do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas desde 2004¹, ocasião em que o instrumento surgiu com a sigla TACTC (termo de ajustamento de conduta do Tribunal de Contas). Com isso, destaca-se a grande inspiração do instrumento, qual seja, o termo de ajustamento de conduta (TAC), previsto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85².

O termo de ajustamento de gestão nos Tribunais de Contas

Diversos são os Tribunais de Contas brasileiros que regulamentaram o termo de ajustamento de gestão³, de modo que é mais indicado apontar aqueles que não o fizeram até o momento. São eles: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas do Distrito Federal. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro regulamentou recentemente o termo de

¹ FERRAZ destaca a apresentação de palestras de sua autoria no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 27.10.04, e no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no dia 19.08.05 (FERRAZ, 2020, p. 227-228)

² A aplicabilidade de TAC à Administração Pública restou esvaziada por força da restrição à celebração de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa, conforme a redação original art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992, que perdurou até 2019. (FERRAZ, 2020, p. 208; CALAÇA COSTA, 2023)

³ A pesquisa acerca dos Tribunais de Contas que já haviam aderido à regulamentação do termo de ajustamento de gestão é feita por MENDONÇA; JABOR (2024) e FERRAZ (2020).

ajustamento de gestão a partir da Instrução Normativa TCMRio nº 008, de 04.09.2024.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o conceito de termo de ajustamento de gestão é definido por Oliveira e Barbirato no seguinte sentido:

[...] os termos de ajustamento de gestão, que nada mais são do que negócios jurídicos celebrados entre o órgão de controle e a entidade controlada, objetivando, por meio de ação concertada, firmar compromissos no sentido de adequação e correção de falhas detectadas na execução de determinada ação pública em sentido lato, podendo envolver desde atos, procedimentos e processos administrativos, até alcançar o nível maior das políticas públicas. (OLIVEIRA e BARBIRATO, 2023, p. 89)

No âmbito do controle externo sobressai uma configuração do termo de ajustamento de gestão que o associa ao Direito Administrativo sancionador, ganhando contornos de sanção premial. Trata-se de uma transação, aplicando-se ao gestar “sanções que culminam em atos considerados de improbidade administrativa”, caso descumpram o acordo firmado e as metas estabelecidas (CHADID, 2019, p. 244).

Confira-se o art. 110-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Lei n. 16.168/07):

Art. 110-A. O Tribunal de Contas pode propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade. (Acrescido pela Lei nº 17.260, de 26 de janeiro de 2011, art. 2º)

Também é possível observar normas que aproximam o termo de ajustamento de gestão do modelo de comando e controle, no sentido de serem imperativas e incisivas em seus comandos, ainda que revestidas da roupagem da consensualidade. Confira-se a Resolução nº 1.463/2022, do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia:

Art. 2º, II - Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): instrumento de controle consensual, vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos, contratos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável pelo poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle adote soluções ao exato cumprimento da lei;

No mesmo sentido, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCERJ⁴ utiliza a expressão “fixação de prazo razoável para que o responsável adote providências ao exato cumprimento da lei”. Confira-se:

⁴ Deliberação Nº 338, de 8 de fevereiro de 2023, TCERJ.

Art. 79. Considera-se Termo de Ajustamento de Gestão 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.

Ainda no âmbito do controle externo, cabe destacar a rejeição do Tribunal de Contas da União à regulamentação do termo de ajustamento de gestão por meio de reforma ao seu regimento interno em 2011, ao argumento de que “o Tribunal dispõe de competência para determinar a adoção de medidas corretivas, sem necessidade de ‘negociar’ a solução com os jurisdicionados”⁵.

Em que pese esta decisão, o termo de ajustamento de gestão foi utilizado em caso concreto de modo a conferir solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos que receberam os Jogos Olímpicos Rio 2016⁶.

O termo de ajustamento de gestão no controle interno federal

O caminho normativo que dá origem ao termo de ajustamento de gestão no controle interno federal se inicia com o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁷, incluído em 2018, que permite expressamente a celebração de compromisso entre a autoridade administrativa e os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

O termo de ajustamento de gestão surge, então, a partir da edição do Decreto 9.830/2019 (que regulamenta a LINDB), artigo 11, como um instrumento jurídico de natureza consensual, celebrado entre agentes públicos e órgãos de controle interno, com o objetivo de aprimoramento da gestão pública.

⁵TCU, TC-021.032/2003-0, ACÓRDÃO 3194/2011 – PLENÁRIO: “Art. 298-C. O Tribunal poderá, com intuito de aprimorar a Administração Pública, firmar Termo de Ajustamento de Gestão com os órgãos e entidades, públicas ou privadas, nos termos de ato normativo. (AC)” Proposta: supressão. Justificativa: A proposta não parece adequada, porque o Tribunal dispõe de competência para determinar a adoção de medidas corretivas, sem necessidade de “negociar” a solução com os jurisdicionados. A medida, ademais, se revelaria inócua em caso de descumprimento por parte dos gestores.”

⁶TCU, TC 010.915/2015-0, ACÓRDÃO Nº 494/2017 – PLENÁRIO

⁷LINDB, Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655/2018)

Art. 11. Poderá ser celebrado termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral.

Ressalta-se que artigo 11, § 2º, Decreto nº 9.830/2019, veda a celebração do termo de ajustamento em caso de “dano ao erário praticado por agentes públicos que agirem com dolo ou erro grosseiro”. Com isso, entende-se que a conformação dada ao termo de ajustamento de gestão torna-o um instrumento vocacionado a apoiar o gestor público de maneira preventiva, visando a uma correção de rumos antes da ocorrência de qualquer dano que venha a gerar responsabilização. Portanto, no controle interno, o termo de ajustamento de gestão afasta-se do Direito Administrativo sancionador, pois não é um instrumento negocial que busca transacionar a aplicação de uma pena.

O procedimento administrativo que culminou na regulamentação do termo de ajustamento tem origem na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) no ano de 2020. Em sua concepção inicial, buscava-se endereçar as recomendações oriundas dos achados de auditoria, tendo em vista o elevado número de recomendações atrasadas.

É importante ressaltar que essas recomendações, já são apresentadas e debatidas de antemão com o auditado, de modo a proporcionar um ambiente de discussão e entendimento mútuo. Nesse sentido, confira-se o Manual de Orientações Técnicas (MOT), aprovado por meio da Instrução Normativa CGU nº 8, de 6 de dezembro de 2017:

Em decorrência dos achados, podem ser emitidas recomendações, cujas propostas também devem ser apresentadas e debatidas com o auditado, a fim de se estabelecerem conjuntamente as medidas mais adequadas para mitigar as causas dos pontos levantados, bem como para proporcionar um ambiente de discussão e de entendimento mútuo.

A Portaria Normativa CGU nº 186/2024, publicada em 9 de dezembro de 2024, surge com o objetivo de regulamentar o procedimento de pactuação do termo de ajustamento de gestão no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU).

Embora originalmente a pretensão estava em somente endereçar as recomendações de auditoria não cumpridas ou em atraso, ampliou-se a conformação dada ao termo de ajustamento de gestão na Portaria Normativa, tornando-o um instrumento vocacionado a apoiar o gestor público de maneira preventiva, visando a uma correção de rumos antes da ocorrência de qualquer dano que venha a gerar responsabilização. Nesse sentido, o termo de ajustamento de gestão se afasta, portanto, dos instrumentos negociais que buscam transacionar a aplicação de uma pena.

A norma ressalta a natureza consensual do termo de ajustamento de gestão e define suas finalidades, dentre as quais se destacam o aprimoramento procedimentos, o incremento da transparência e acesso a informação e promoção da integridade pública e privada, corrigir falhas apontadas em ações de controle, implementar ações visando à melhoria da governança, da gestão de riscos e de controle interno e promover o uso de tecnologias e soluções inovadoras para aumentar a eficiência e a eficácia dos processos administrativos⁸.

Quanto à iniciativa, o artigo 5º da Portaria Normativa CGU nº 186/2024 assim dispõe:

Art. 5º O termo de ajustamento de gestão poderá ser proposto:

I - por agentes públicos indicados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem com competência para tomar decisões acerca do objeto a ser pactuado no termo de ajustamento de gestão;

II - por titulares dos órgãos específicos singulares da Controladoria-Geral da União, quando houver pertinência temática; ou

III - pela Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União.

Já no âmbito da Controladoria-Geral da União, a competência para a celebração do termo de ajustamento será da Secretaria-Executiva, que designará unidade administrativa ou servidor para: realizar o juízo de admissibilidade; comunicar as demais Secretarias sobre o início do procedimento; supervisionar, coordenar e orientar as negociações dos termos de ajustamento de gestão; e acompanhar o cumprimento de suas cláusulas.

Dentre as cláusulas obrigatórias, constantes do artigo 8º, destacam-se a identificação completa das partes envolvidas, a especificação do objeto a ser pactuado, as obrigações e metas assumidas pelas partes, os prazos, insumos e demais recursos necessários para o cumprimento das obrigações.

Ressalta-se que, nos termos do artigo 11, a decisão de celebração do termo de ajustamento de gestão será precedida de manifestação jurídica elaborada pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União.

Adicionalmente, a Portaria prevê incentivo à celebração do termo de ajustamento de gestão ao estabelecer que os órgãos específicos singulares da CGU⁹ deverão se abster de realizar avaliações ou auditorias sobre o objeto

⁸ Artigos 2º e 4º, Portaria Normativa CGU nº 186/2024.

⁹ De acordo com o Decreto nº 11.330/2023, Anexo I, Art. 3º, II, são órgãos específicos singulares da CGU a Secretaria Federal de Controle Interno, a Ouvidoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria de Integridade Privada, a Secretaria de Integridade Pública e a Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

pactuado enquanto o termo estiver vigente, salvo nas hipóteses de fatos novos ou avaliações obrigatórias. Essa suspensão, entretanto, está limitada a um prazo máximo de vinte e quatro meses. Confira-se:

Art. 12. Observado o prazo máximo de vinte e quatro meses, os órgãos específicos singulares da Controladoria-Geral da União devem abster-se de realizar avaliações sobre o objeto pactuado durante a vigência do termo de ajustamento de gestão.

Quanto à extinção do termo de ajustamento de gestão, o artigo 15 dispõe acerca das seguintes hipóteses: cumprimento de suas cláusulas, descumprimento injustificado das cláusulas pactuadas, acordo entre as partes. Em caso de descumprimento injustificado, contudo, fica suspensa a celebração de novo termo de ajustamento de gestão pelo prazo de vinte e quatro meses.

Como exemplo de funcionalidade do termo de ajustamento de gestão, pode-se tomar a sua finalidade como instrumento apto a assegurar a estruturação e aprimoramento da gestão das unidades setoriais dos sistemas nos quais a Controladoria-Geral da União é o órgão central. São eles: Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal¹⁰, Sistema de Correição do Poder Executivo Federal¹¹, Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal¹² e Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação¹³.

Em regra, as unidades regionais são as unidades nos órgãos e nas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional responsáveis pela gestão daqueles sistemas. Ocorre que diversos órgãos e entidades da administração pública federal ainda não estruturaram suas unidades setoriais. Neste sentido, cabe à Controladoria-Geral da União, como órgão central do sistema, coordenar as atividades, monitorar e avaliar a atuação das unidades setoriais.

Portanto, naqueles órgãos e entidades em que há dificuldades para a estruturação da unidade setorial, verifica-se a possibilidade de a Controladoria-Geral da União fazer uso do termo de ajustamento de gestão como um instrumento contratual no sentido de promover a sua adequada estruturação.

Importa ressaltar que o termo de ajustamento de gestão não possui caráter repressivo. Sua aplicação é restrita a situações que não envolvam a responsabilização de agentes públicos. Trata-se de um instrumento de caráter preventivo e colaborativo, voltado a promover soluções consensuais. Com isso, verifica-se que o termo de ajustamento de gestão surge como uma ferramenta à

¹⁰ Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000.

¹¹ Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

¹² Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

¹³ Decreto nº 11.529, DE 16 de maio de 2023.

disposição de gestores e órgãos de controle interno apta a fazer frente aos desafios da Administração Pública contemporânea, caracterizada por sua natureza gerencial, multipolar e dialógica. Ao estabelecer um mecanismo consensual, permite-se a modulação do controle, promovendo entregas públicas mais eficientes e alinhadas às demandas sociais.

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO À LUZ DA TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA

O controle excessivo como obstáculo à eficiência administrativa

A constitucionalização do Direito Administrativo, catalisada pela Constituição Federal de 1988, inaugurou uma nova era na qual os princípios constitucionais assumem protagonismo na conformação das relações jurídico-administrativas, sob uma perspectiva essencialmente democrática (ALVES e FAMPA, 2019, p. 78). Esta transformação paradigmática impactou significativamente a compreensão de princípios basilares, como a supremacia do interesse público, que passou a ser objeto de relevante questionamento doutrinário diante da centralidade conferida à dignidade da pessoa humana (BARROSO, 2018, p. 86).

Paradoxalmente, enquanto o tema da constitucionalização do Direito Administrativo aparenta estar bem assentado na doutrina, emerge um crescente embate entre controle e gestão pública (VIEGAS *et al.*, 2024). Pesquisas recentes¹⁴ têm evidenciado os impactos negativos do excesso de controle sobre a administração pública brasileira, identificando uma correlação entre a expansão das competências dos órgãos de controle e a paralisia administrativa, com consequente prejuízo à implementação de políticas públicas.

O denominado "apagão das canetas", fenômeno investigado em pesquisa coordenada por Lotta e Monteiro, revela que a expansão das competências dos órgãos de controle tem gerado efeitos deletérios sobre a administração pública. O estudo, que contemplou em especial gestores das áreas de saúde e educação nas esferas federal, estadual, municipal e distrital, identificou que o controle excessivo provoca insegurança jurídica, obstaculiza a inovação e induz à tomada de decisões subótimas. Em seus achados, ressaltando a necessidade de que os "órgãos de controle se mostrem dispostos a uma atuação verdadeiramente – e não apenas formalmente – cooperativa", a pesquisa destaca:

Ademais, entre 60% e 70% dos participantes mencionam desafios e dificuldades no diálogo com órgãos de controle, ao passo que cerca de 40% a 50% dos participantes destacam a formalidade nos diálogos e o tom acusatório, com um processo muitas vezes adversarial. Por isso, o diálogo

¹⁴ v. LOTTA & MONTEIRO (2024) e VIEGAS *et al.* (2024)

entre controladores e controlados deve ser efetiva- mente construtivo e aberto a uma via de mão dupla. (LOTTA e MONTEIRO, 2024, p. 54)

Este cenário configura o que se convencionou chamar de paradoxo da *accountability*: o excesso de responsabilização, embora teoricamente direcionado ao aprimoramento da gestão pública, acaba por enfraquecer as capacidades técnico-administrativas do Poder Executivo e comprometer a eficiência na entrega de serviços públicos (VIEGAS *et al.*, 2024, p. 19). A situação é agravada pela dificuldade dos órgãos de controle em compreender a complexidade inerente à gestão pública, resultando em uma transferência desarrazoada de poder dos gestores para auditores, conforme apontam Viegas *et al.* (2024).

A superação deste impasse demanda uma reformulação do controle externo, pautada pela busca de equilíbrio entre a necessária fiscalização e a preservação da discricionariedade administrativa. Neste sentido, emerge como imperativa a necessidade de capacitação tanto de gestores quanto de controladores, bem como o estabelecimento de um diálogo construtivo e bilateral que permita conciliar o controle efetivo com a promoção da inovação e eficiência administrativa.

A teoria da regulação responsiva aplicada ao controle da administração pública

A teoria da regulação responsiva detém uma posição privilegiada e notória no âmbito do Direito Regulatório. Embora dispense apresentações (ARANHA, 2024, p. 120), a aplicação desta teoria ao controle da Administração Pública carece de algumas explicações para que seja bem entendida.

A teoria da regulação responsiva, consolidada no âmbito do Direito Regulatório, apresenta-se como resposta à tradicional dicotomia entre regular mais intensamente ou desregular (ARANHA, 2024, p. 120). Seu fundamento central reside no reconhecimento de que as melhores alternativas de desenho regulatório encontram-se no espaço de interação e influência recíproca entre regulação estatal e privada (ARANHA, 2024, p. 121).

Um dos pressupostos da teoria da regulação responsiva, que nos parece aplicável à relação entre controle e controlado é deduzido empiricamente por Braithwaite, que evidencia a relação de interdependência entre punição e persuasão (BRAITHWAITE, 1985, p. 86). A possibilidade concreta de punição pelo órgão regulador não apenas coexiste com mecanismos persuasivos, mas efetivamente reforça sua legitimidade e eficácia.

Esta dinâmica mostra-se particularmente relevante quando transposta para o contexto do controle da Administração Pública, onde se observa crescente tensão entre o controle-sanção, baseado no modelo de comando e

controle, e o controle de desempenho, fundamentado em abordagem consensual e preventiva.

A pertinência desta transposição teórica encontra respaldo na própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como evidenciado no Acórdão 1835/2024 - Plenário. O TCU reconhece expressamente que, embora não regule diretamente agentes de mercado, sua atuação demanda similar capacidade de incentivar condutas virtuosas e de *compliance* dos jurisdicionados, aproximando-se assim da lógica regulatória.

Conforme destaca Aranha (2019), a efetividade do modelo está diretamente relacionada à amplitude do arsenal de estratégias de retaliação equivalente ou à gama de sanções e medidas interventivas proporcionais. Quanto maior a diversidade de mecanismos intrusivos à disposição para escalonamento proporcional, maior a capacidade estatal de induzir comportamentos desejados (ARANHA e LOPES, 2019, p. 212).

Esta compreensão levou o TCU a manifestar preocupação com propostas de alteração jurisprudencial que simplifiquem excessivamente a escalada punitiva, como a eliminação de gradação entre culpas levíssima e leve. Tal simplificação, ao uniformizar indevidamente o tratamento de agentes com posturas distintas, prejudicaria a capacidade da Corte de Contas de induzir conformidade em suas áreas de competência¹⁵.

No âmbito do controle interno, analisando a arquitetura jurídica dos programas de integridade pública, Mesquita defende a aplicação da teoria da regulação responsiva ao controle interno no seguinte sentido:

[...] a regulação impingida através de um programa de integridade pública parece fazer muito mais sentido se adotado um perfil responsivo de gradação das medidas de constrangimento legal (AYRES e BRAITHWAITE, 2007), do que se se fundamentar em normas de conduta que, ao serem descumpridas, implicariam necessariamente em punições preestabelecidas. (BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, 2020, p. 9)

A teoria da regulação responsiva oferece, portanto, valioso marco teórico para o aperfeiçoamento do controle da Administração Pública, permitindo superar a falsa dicotomia entre abordagens punitivas e preventivas em favor de um modelo que combine proporcionalmente ambas as dimensões, potencializando sua efetividade.

A posição do termo de ajustamento de gestão na pirâmide de constrangimento

As pirâmides regulatórias foram desenvolvidas como uma simplificação visual de passos heurísticos representativos da teoria da regulação responsiva

¹⁵ Acórdão TCU nº 1835/2024 - Plenário

(ARANHA, 2024, p. 143). No presente estudo, interessa trazer à discussão a pirâmide de constrangimento e a pirâmide com os perfis dos regulados.

No contexto para o qual foi desenvolvido, a pirâmide de constrangimento contém sete níveis. Da base para o topo, são eles: persuasão, advertência, sanção cível, sanção penal, suspensão temporária de licença de operar e revogação da licença de operar (ARANHA, 2024, p. 145). Não se trata de um modelo estático, mas que deve ser adaptado ao setor regulado, de modo que os constrangimentos expostos na pirâmide são apenas ilustrativos. Importa destacar a explicação de Aranha:

Na base da pirâmide de constrangimento estão os instrumentos brandos, ou *soft tools*, tais como orientações de conduta, protocolos, estratégias educativas, reunidos no termo genérico de instrumentos de diálogo e persuasão apoiados no perfil de regulado tendente a cooperar. Tais instrumentos passam a assumir um caráter mais coercitivo à medida que sobem em direção ao ápice da pirâmide, podendo lançar mão, a depender do setor regulado, de prisão, suspensão de atividades, perda de licença de operar, dentre outros. (ARANHA, 2024, p. 157)

Do excerto, merece destaque um ponto fundamental para a compreensão da inovação trazida pela teoria da regulação responsiva, que é relacionar as ferramentas de constrangimento ao perfil do regulado e a finalidade de cada medida de constrangimento.

Outras duas pirâmides fundamentais são a pirâmide de perfis dos regulados, contendo três níveis – virtuoso, racional e contumaz –, e a pirâmide de finalidades regulatórias, também com três níveis – persuasão, dissuasão e privação. Essas pirâmides relacionam-se entre si, de modo que ao virtuoso cabem as medidas com finalidade persuasiva, ao racional, aquelas com finalidade dissuasiva e, finalmente, ao incapaz, cabem as medidas com finalidade de privação (ARANHA, 2024, p. 147).

O termo de ajustamento de gestão encontra na teoria da regulação responsiva um valioso marco teórico para sua compreensão e aperfeiçoamento. A análise da posição do termo de ajustamento de gestão na pirâmide de constrangimento permite identificar diferentes conformações deste instrumento no ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa ordem de ideias, entende-se que os termos de ajustamento de gestão poderiam ser alocados em níveis distintos da pirâmide de constrangimento, a depender da conformação que lhe fosse conferida.

Observa-se, por exemplo, no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, uma configuração que insere o termo de ajustamento de gestão do Direito

Administrativo sancionador, conferindo-lhe contornos de sanção premial¹⁶. Por outro lado, a Portaria Normativa CGU nº 186/2024 estabelece uma conformação distinta ao termo de ajustamento de gestão no âmbito do controle interno federal, uma vez que se encontra limitada expressamente pelo disposto no Decreto nº 9.830/2019, que veda expressamente sua celebração na hipótese de ocorrência de dano ao erário praticado com dolo ou erro grosseiro.

A posição do termo de ajustamento de gestão na pirâmide de constrangimento, portanto, varia conforme sua conformação normativa. Quando utilizado como instrumento consensual que transaciona a aplicação de pena, situa-se em nível intermediário da pirâmide, próximo às sanções administrativas e já dentro do Direito Administrativo sancionador. Em contrapartida, quando configurado como instrumento preventivo e colaborativo, voltado ao aprimoramento da gestão pública, posiciona-se na base da pirâmide, entre os instrumentos brandos de diálogo e persuasão.

Esta variação de posicionamento na pirâmide de constrangimento reflete diferentes compreensões sobre a finalidade do termo de ajustamento de gestão e sua relação com os perfis dos controlados.

A decisão normativa de vedar ao controle interno federal a utilização do termo de ajustamento de gestão em casos que envolvam responsabilização de agentes públicos abre clara oportunidade de posicioná-lo como instrumento de persuasão e prevenção, voltado a apoiar o gestor público que não praticou atos passíveis de responsabilização, mas que busca o aprimoramento da gestão pública. Esta conformação alinha-se à base da pirâmide de constrangimento, onde se encontram as *soft tools* destinadas aos agentes com perfil cooperativo.

Nesse sentido, ao dispor que os órgãos específicos singulares da CGU devem abster-se de realizar avaliações sobre o objeto pactuado durante a vigência do termo de ajustamento de gestão, a Portaria Normativa CGU nº 186/2024 estabelece importante inovação, pois cria um incentivo extrínseco positivo para a sua celebração. Esta abordagem reforça o caráter persuasivo do instrumento e está alinhada à base da pirâmide de constrangimento, potencializando sua eficácia junto aos gestores com perfil cooperativo.

Ademais, a função responsiva exercida pelo instrumento também é diferente. No controle externo, observa-se a consensualidade voltada à transação de uma sanção que seria imposta, estimulando a colaboração do

¹⁶Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Lei n. 16.168/07): Art. 110-A. O Tribunal de Contas pode propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade. (Acrescido pela Lei nº 17.260, de 26 de janeiro de 2011, art. 2º)

agente público em um contexto de normas de comando e controle. Já na conformação que lhe foi atribuída pelo controle interno, o termo de ajustamento de gestão possui função cooperação entre agente público e controle em um contexto de estímulo à conformidade, havendo um potencial maior de abertura ao diálogo.

CONCLUSÃO

O termo de ajustamento de gestão representa um avanço na instrumentalização do controle consensual, promovendo a coparticipação como elemento de uma democracia dialética que busca o entendimento para produção do *enforcement* no campo jurídico (HABERMAS, 2012). Esta evolução contribui não apenas para o aprimoramento da gestão pública, mas também para o amadurecimento das decisões fundamentais no plano das políticas públicas, consolidando-se como ferramenta essencial para o fortalecimento da capacidade estatal de gerar valor público e atender às expectativas dos cidadãos.

A conformação do termo de ajustamento de gestão como ferramenta de persuasão e cooperação no âmbito do controle interno federal, quanto em sua utilização como instrumento negocial no contexto do controle externo, compreendida a posição que ocupa na pirâmide de constrangimento e a função que exerce, pode ensejar uma significativa evolução para a disciplina do controle da Administração pública. Em ambos os casos, observa-se a possibilidade de adequação aos pressupostos da teoria da regulação responsiva, que preconiza a necessidade de ajuste entre o perfil do controlado e a finalidade da medida de constrangimento.

A função responsiva atribuída ao termo de ajustamento de gestão transcende sua dimensão instrumental para alcançar também a legitimação do próprio controle, contribuindo para a integração social e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e tendo como horizonte a realização equitativa dos direitos fundamentais. Esta tendência alinha-se às características da Administração Pública contemporânea, marcada por sua natureza gerencial, multipolar e dialógica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. F.; FAMPA, D. S. A constitucionalização do direito administrativo e seus reflexos sobre a discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Belém, 2019. 76-95.
- ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório**. 9. ed. rev. ampl. ed. London: Laccademia Publishing, 2024.

- ARANHA, M. I.; LOPES, O. D. A. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos. Pesquisa e Inovação Acadêmica em Regulação apoiada em incentivos na Fiscalização Regulatória.** Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB, 2019. 202-228 p.
- ARRUDA, M. O TAG como aliado das políticas públicas: os termos de ajustamento de gestão na prática e o aprimoramento da governança. In: LIMA, E. C. P. **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, v. Coleção Fórum IRB, v. 5, 2023. p. 343-387.
- BARROSO FILHO, A. A. 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, Jul-Dez 2014. 391-415.
- BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, C. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1089 (25 de abril de 2018) da Controlaria-Geral da União (CGU). **Journal of Law and Regulation**, Brasília, 5,n.1., 2019. 147-182.
- BINDILATTI CARLI DE MESQUITA, C. Reflexões sobre a arquitetura jurídica dos programas de integridade. Afinal, são realmente necessários? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, maio 2020. 1-20.
- BRAITHWAITE, J. **To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety.** Albany: State University of New York Press, 1985.
- BRAITHWAITE, J. **The Essence of Responsive Regulation.** UBC Law Review, 44(3), 2011. 445-520.
- CALAÇA COSTA, A. D. O. Perspectivas teóricas sobre a legitimidade da regulação: comparação entre os pensamentos de Jürgen Habermas e de José Pedro Galvão de Sousa. **Journal of Law and Regulation**, v. 10, n. 1, maio 2023. 15-34. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/49458>>. Acesso em: 6 fevereiro 2025.
- CHADID, R. **A função social dos tribunais de contas no Brasil.** Belo Horizonte: [s.n.], 2019.

- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- FERRAZ, L. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- GESTA LEAL, R.; MEIRA DE OLIVEIRA, C. Estado democrático de direito e controle da administração pública: uma necessária conexão. **Revista Do Direito Público**, 18, n. 3, 2023. 236–251.
- HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. I e II, 2012.
- LOPES, O. D. A. **Fundamentos da regulação**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- LOTTA, G.; MONTEIRO, V. **Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim: o fenômeno do apagão das canetas**. Fundação Tide Setúbal. São Paulo, p. 58. 2024.
- MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- MENDONÇA, M. L. C. D. A.; ARAÚJO, G. D. A. S. **Direitos Fundamentais E Democracia: A Constitucionalização Do Direito Administrativo Moderno**. CONPEDI/UFPB. Florianópolis: [s.n.]. 2014.
- MENDONÇA, M.; JABOR, M. C. O termo de ajustamento de gestão e o controle consensual da administração pública. In: ferraz, l. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela administração pública**. 1. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2024. Cap. 6, p. 123-147.
- MOURA, E. A. D. C. Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos - O papela das agências na promoção do desenvolvimento. **A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, 2014. 193-217.
- OLIVEIRA, J. R. P.; BARBIRATO, B. V. D. R. O termo de ajustamento de gestão (tag) e seu regime jurídico nos tribunais de contas brasileiros. **Revista da AGU**, Brasília, n. v.22.n.02, 2023. 88-111.

- RORIZ MARQUES CARDOSO, F. CGU além do Comando e Controle: Uma comparação com a Regulação Responsiva. *Journal of Law and Regulation*, Brasília, 7, n. 1, 2021. 150-193.
- VIEGAS, R. R. et al. *A Batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. 1 ed. ed. São Paulo: Amanuense, 2024.
- VIEIRA, C. G. O termo de ajuste de gestão como instrumento de controle externo consensual no Brasil. *Revista Controle - Doutrina e Artigos* v. 22, n. 1, Fortaleza, 11 dez. 2023. 435-464.
- XAVIER, G. C. Novos Rumos da Administração Pública Eficiente: Participação Administrativa, Procedimentalização, Consensualismo e as Decisões Colegiadas. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, 2015. 705-733.
- ZELINSKI, R. O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná. *Revista Controle*, Fortaleza, 19 agosto 2019. 356-383.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>