

## **O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTO CONSENSUAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELAS CORTES DE CONTAS**

### **MANAGEMENT ADJUSTMENT TERM AS A CONSENSUAL INSTRUMENT IN THE FRAMEWORK OF EXTERNAL CONTROL EXERCISED BY ACCOUNTING AND AUDIT COURTS**

**Angélica da Cruz Santana Vilela Braga**

Estudante do curso de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). E-mail: angelicaconte78@gmail.com

**Fabiana Passos de Melo**

Mestre em Psicologia Forense pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora e professora no curso de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná (UTP).

**Resumo:** Este estudo trata da utilização do Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento consensual no âmbito do controle externo exercido pelas cortes de contas. O trabalho apresenta o instrumento do TAG como uma opção utilizada pelos tribunais de conta para resolução de demandas de forma consensual, ao invés de utilização de práticas impositivas e coercitivas pela administração pública. O objetivo do trabalho é explicar a natureza jurídica desse instrumento e a sua efetividade no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná. O trabalho utiliza como método a pesquisa bibliográfica e legislativa, como forma de demonstrar a atividade de controle externo exercida pelo TCE-PR, no contexto da administração pública contemporânea, que prima pela consensualidade. O resultado da pesquisa demonstra que ainda não pode ser avaliada a efetividade do TAG, tendo em vista o baixo número de processos analisados acerca da temática, bem como, a recente adoção do instrumento pelo TCE-PR. No entanto, verifica-se um amplo crescimento do TAG no âmbito das cortes de contas brasileiras, uma vez que se trata de um mecanismo que busca a recomposição do dano de forma mais célere e eficaz, por meio de planos de ação que são ajustados entre o órgão fiscalizador e o órgão ou entidade fiscalizada, visando, assim, a uma maior eficiência e efetividade das políticas públicas a serem adotadas.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Gestão. Administração Pública Consensual. Controle Externo. Tribunal de Contas.

**Abstract:** This study presents the use of the Management Adjustment Term as a consensual instrument within the scope of the external control exercised by the accounting and auditing courts. The work arose from the need to present the TAG instrument as an option used by Accounting Offices for resolving demands in a consensual way, instead of the imposing and coercive practices employed by government administration. The study aims to explain the legal nature of this instrument and its effectiveness within the scope of Paraná's General Accounting Office (TCE-PR). The work uses as methodology the bibliographic and legislative research as a way to demonstrate the activity of external control exercised by the TCE-PR, in the context of contemporary government administration, which strives for consensuality. The result of the research demonstrates that the effectiveness of the TAG cannot yet be assessed, given the low number of cases analyzed on the theme, as well as the recent adoption of the instrument by the TCE-PR. However, there is a wide growth of TAG usage within the Brazilian accounting and auditing courts, since it is a mechanism that seeks to recoup damage more quickly and effectively, through action plans that are adjusted between the supervisory and

the supervised body or entity, thus aiming at greater efficiency and effectiveness of the government policies to be adopted.

**Keywords:** Management Adjustment Term. Government administration Consensual. External Control. Audit Office.

## INTRODUÇÃO

Verifica-se na atualidade um modelo de Administração Pública que caminha no sentido da adoção de práticas consensuais no exercício das atividades administrativas, isto é, uma administração pública que busca a solução dos conflitos de maneira concertada e articulada, levando em consideração os interesses sociais no desenvolvimento de suas políticas públicas. E, para o alcance desse objetivo, a Administração Pública tem lançado mão de novos instrumentos de controle consensual, que primam pela continuidade do funcionamento da máquina administrativa, estimulando transparência, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, muito embora seja possível o emprego de mecanismos imperativos para determinadas demandas, quando estritamente necessário e indispensável.

Essa maneira acordada de resolução de conflitos está em consonância com o disposto no preâmbulo da Constituição Federal, que prevê a solução pacífica de controvérsias em um Estado Democrático, bem como com o princípio administrativo da eficiência, previsto no caput do artigo 37, do mesmo texto normativo, uma vez que as soluções desenvolvidas de forma cordata reduzem tempo, custos e recursos, podendo evitar ou, até mesmo, diminuir conflitos, proporcionando uma atuação administrativa efetiva para os cidadãos.

E, visando a atender os anseios desses cidadãos, principais destinatários dessa atuação administrativa, a nova Administração Pública, na solução de demandas conflituosas, tem lançado mão de mecanismos que priorizam mais a consensualidade do que a utilização de práticas impositivas, embora seja evidente sua imprescindibilidade e importância. Todavia, essa forma de atuação coercitiva e punitiva deva ser considerada como a *ultima ratio* nas práticas administrativas.

Nesse contexto, destacam-se os Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), instrumentos que buscam uma solução consensual a ser celebrada entre o Tribunal de Contas e o gestor público, em caso de práticas de irregularidades ou, até mesmo, buscando impedir desvios de recursos públicos.

O instituto do TAG revela essa atual tendência consensual no âmbito da Administração Pública brasileira, uma vez que são priorizadas resoluções consensuais dos conflitos ao invés de utilização de práticas unilaterais e imperativas, ou seja, no ordenamento jurídico pátrio, estão dispostos mecanismos de celebração de acordos que trazem complementaridade à atuação administrativa, visando a atingir o interesse público e o bem da coletividade, por meio de uma gestão pública que estimule a celeridade, a transparência, eficiência, eficácia, efetividade e a economicidade.

## CONSENSUALISMO NA ATUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A prática consensual é fenômeno recente na Administração Pública brasileira, no entanto, essa “intenção” do consenso estava prevista na própria Carta Magna, desde a sua promulgação, mais precisamente em seu preâmbulo, quando se diz que, na ordem interna e internacional, o Estado Brasileiro compromete-se com a solução pacífica das controvérsias.

Com o advento do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015, foi introduzido o Princípio da Solução Consensual dos Conflitos, previsto nos parágrafos 2º e 3º, do artigo 3º, que preconiza que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, bem como deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial, métodos de solução consensual de conflitos.

Essa atuação administrativa de forma concertada também estava implícita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (1995, p. 45) que tinha como objetivo global aumentar a governança, “ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.”

Castro (2016, p. 105) afirma que:

A expressão Governança quer significar administrar pelo diálogo, pelo consenso, pela orientação decisória dirigida em uma arena pública (mas nem tanto), capaz de detectar materialmente as reais necessidades sociais e aplicá-las em um contexto de eficiência, satisfação e felicidade, estabelecendo-se um “governo relacional” (CASTRO, 2016, p. 105).

Para o mesmo autor, o modelo atual e institucionalizado do Estado brasileiro é orientado por práticas tipicamente patrimoniais, burocráticas e gerenciais, e, para a inclusão de uma governança democrática nesse sistema, é necessária uma postura responsável por parte do Estado, “em que não apenas importa o atingimento do fim, mas uma conjunção entre a eficiência estatal e o melhor resultado possível, com total assunção das responsabilidades do Estado na condução dessa solução”, embora, isso não pressuponha a admissão de um novo rótulo de modelo administrativo (2016, pp. 107-109).

O modelo de Estado Responsável, afirma o autor:

[...] pretende instaurar uma nova cultura administrativa, tendente a maximização da noção de governança e, principalmente, da condução do processo de formação da vontade administrativa fundada no consenso e na profissionalização da função pública como vertente natural da responsabilidade do ato de administrar (CASTRO, 2016, p. 108)

Esse Estado Responsável, ao empregar práticas de Governança, a fim de obter uma boa administração, bem como, eficiência, deve, necessariamente, incorporar instrumentos consensuais e concertados de gestão pública, assevera Castro (2016, p. 120).

No entanto, a Administração Pública consensual ou concertada trata-se de um fenômeno relativamente recente, no qual há uma substituição da imperatividade pela consensualidade, ou seja, é atenuada a prática autoritária e de imposição unilateral de decisões pela Administração.

Castro (2016, p. 125) alega que:

A Administração Pública contemporânea é marcada pelo dinamismo do agir administrativo como instrumento para acompanhar as inovações sociais e é fundamental que o direito administrativo acompanhe essa natural evolução e consiga dar respostas eficientes aos interesses legítimos dos cidadãos, não se eximindo de realizar a justiça e de se pautar pelos princípios constitucionais, questionando muitas vezes o argumento e objetivo da norma para que possa encontrar soluções satisfatórias, eficientes e justas no caso concreto (CASTRO, 2016, p. 125)

Em decorrência disso, o autor declara que “a atuação coercitiva do Estado se dará apenas excepcionalmente, ou seja, quando a consensualidade não puder sobrepujar a imperatividade” (CASTRO, 2016, p. 126). O autor afirma também que esse diálogo deve imperar nas relações

entre o poder público e o privado, e entre o público e o público, sempre respeitando os princípios gerais do Direito e a razoabilidade desse (CASTRO, 2016, p. 126).

Todavia, essa consensualidade no direito administrativo não tem por objetivo propiciar arranjos ou escolhas entre o setor público e o privado (ou público e o público), mas sim, garantir a máxima eficácia da norma, utilizando combinações que se mostrem mais eficientes para o atingimento do interesse público (CASTRO, 2016, p. 128).

Dessa forma, a consensualidade se revela como um novo paradigma na Administração Pública brasileira atual, uma vez que, por meio de uma atuação concertada, mediante composição de interesses, devem ser atendidas as necessidades da coletividade, visando ao alcance de resultados efetivos.

### **CONTROLE EXTERNO E TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG)**

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Na esfera federal, cabe ao Tribunal de Contas da União a fiscalização de recursos federais; nas esferas estadual e municipal, a fiscalização dos recursos estaduais e municipais é realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados – TCEs e/ou pelos Tribunais de Contas dos Municípios – TCMs, quando houver.

A função sancionadora das Cortes de Contas, prevista no artigo 71, inciso VIII<sup>1</sup>, CF/88, estabelece a aplicação de sanções àqueles responsáveis por irregularidades, tais como: imputação de multas, afastamento do cargo, decretação de indisponibilidade de bens, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública, declaração de inabilitação para exercício de função de confiança, entre outras.

Entretanto, Zelinski (2019, p. 367) afirma que, ainda, é verificada uma ação coercitiva por parte dos Tribunais de Contas, quando são utilizadas medidas de coação aos inadimplentes do dever de prestar contas ou de remeter documentação a órgãos de controle, seja de cunho direto, como a instauração de Tomada de Contas Ordinária, ou indireto, como a aplicação de multas pecuniárias.

Outra função desempenhada pelo órgão é a corretiva, que compreende dois procedimentos que estão previstos nos incisos IX e X do artigo 71, CF/88, que são: fixação de prazo para a adoção de providências que visem ao cumprimento da lei e sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas.

É notório que o controle externo foi ampliado na atual Constituição, em razão de uma compreensão sistemática que leva em conta os fundamentos (artigo 1º, CF/88) e objetivos fundamentais (artigo 3º, CF/88), os princípios a que se submete a Administração Pública (artigo 37, CF/88) e o princípio da consensualidade.

Dessa maneira, a atividade desenvolvida pelas Cortes de Contas vai além da atuação autoritária e imperativa, já que são adotadas, inclusive, práticas auto compositivas, a fim de induzir, preventiva ou repressivamente, o cumprimento dos fins constitucionais.

<sup>1</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

É neste panorama de administração pública consensual que os órgãos de controle se encontram inseridos, orientando-se para alcançar os fins almejados de uma boa governança e eficiência estatal e, para isso, encontram-se legitimados a adotar o instituto designado *Termo de Ajustamento de Gestão*, em suas esferas de atuação.

Costa (2014, p. 21) questiona qual seria a vantagem de se utilizar o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão, uma vez que, quando observada alguma ilegalidade, as cortes de contas possuem competência para endireitar os rumos, fixando prazo e sancionando o agente em caso de descumprimento da determinação, cuja decisão tem força de título executivo.

Porém, o autor responde essa indagação da seguinte forma:

Enquanto a competência atribuída aos tribunais de contas para determinar o exato cumprimento da lei é exercida por meio de ato unilateral, que privilegia o cumprimento forçado sobre ameaça de sanção, o TAG surge como uma proposta de uma busca consensual para o melhor atendimento do interesse público (COSTA, 2014, p. 23).

Araújo e De Farias (2020, p. 154), de forma concisa, afirmam que o TAG pode ser compreendido como “o acordo de vontades entre o controlador e o controlado que tem por objetivo a correção de situações tidas como irregulares perante o ordenamento jurídico”.

Luciano Ferraz justifica a aplicação do TAG pelas Cortes de Contas da seguinte forma:

Vislumbra-se a adoção, pelos Tribunais de Contas de expediente como objetivo de “contratar” com os administradores públicos, alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas [...]. Este “contrato” assumirá contornos de verdadeiro “contrato de gestão” e o Tribunal de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a res publica (FERRAZ, 2011, p. 5)

Ferraz também reconhece que o TAG está em conformidade com a atual tendência de consensualidade presente na Administração Pública:

[O TAG] afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo (FERRAZ, 2011, p. 4)

Em síntese, quando legítima a sua aplicação, verifica-se que o Termo de Ajustamento de Gestão representa um relevante instrumento consensual celebrado entre as Cortes de Contas e a autoridade máxima do Poder, órgão ou entidades por elas controlados, possuindo como objetivo principal a modernização de práticas de controle e de fiscalização, melhorando o desempenho administrativo e, dessa forma, alcançando resultados efetivos para a sociedade.

**Fundamentação legal do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)**

Para Ferraz (2019, p. 183), da Carta Magna decorre o modelo de controle consensual, fundamentado no princípio constitucional da consensualidade, que se encontra amparado no preâmbulo da Constituição da República, o qual estabelece que o Estado Brasileiro se compromete, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Ainda na seara constitucional, dentre os princípios previstos no artigo 4º, o inciso VII estabelece ao Estado Brasileiro que, nas relações internacionais, a solução dos conflitos deve ser pacífica. Por fim, a competência dos tribunais de contas para a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão decorre do artigo 71, IX, CF/88, o qual estabelece às cortes de contas, caso verificada ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Além da legislação específica dos tribunais de contas e órgãos de controle externo, Ferraz (2019, p. 184) menciona como respaldo legislativo a celebração do TAG pelos tribunais

de contas prevista no artigo 59, parágrafo 1º, V, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina aos tribunais de contas, quando da fiscalização do cumprimento da lei em comento, alertar os Poderes e órgãos, quando constatados fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Isso, também, pode ser verificado no artigo 5º, parágrafo 6º da Lei nº 7.347/1985 - Lei de Ação Civil Pública, tendo em vista a possibilidade de reparação de danos causados ao erário e de correção de irregularidades praticadas na gestão pública, visando à valorização do princípio constitucional da eficiência administrativa e os direitos/deveres fundamentais à razoável duração do processo e à boa administração pública (CUNDA, 2019, p. 239).

Igualmente são mencionados os artigos 26 e 27 da Lei nº 13.655/18, que foram acrescentados ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que estabelecem, respectivamente, que:

[...] 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, e a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação (regulado por compromisso processual) por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos (FERRAZ, 2019, p. 184).

Diante da presença desse conjunto normativo, constata-se que não há impedimentos para a previsão do TAG pelos Tribunais de Contas, mediante regulamentação explícita em seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas, prestigiando, assim, o princípio da segurança jurídica e estimulando a utilização do instituto com maior frequência (CUNDA, 2019, p. 240).

Ferraz (2019, p. 184) declara que o TAG, intitulado sob o nome de TCG (Termo de Compromisso de Gestão), foi celebrado, de forma pioneira, pelo Município de Belo Horizonte, por meio do Decreto nº 12.634/2007, quando o referido autor ocupou o cargo de controlador-geral do município.

Quanto aos primeiros resultados relacionados à celebração do TCG, o autor afirma o seguinte:

Os primeiros resultados apurados pela auditoria-geral do município no monitoramento regular aos termos de compromisso de gestão apontaram para a melhoria do desempenho da Administração municipal, com percentual de resolução negociada dos problemas administrativos detectados da ordem de 87% (oitenta e sete por cento), e os mecanismos continuam a gerar frutos positivos ao órgão de controle interno municipal (FERRAZ, 2019, p. 185)

Por fim, Ferraz (2011, p. 6-7) demonstra que o TAG também foi contemplado no anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, nos termos do artigo 57:

Art. 57. Os órgãos de controle público podem 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.

Parágrafo único. O termo de ajustamento de gestão não pode ter por objeto a limitação de competências discricionárias do gestor, nem a imposição de obrigações para os particulares, por via direta ou reflexa.

2 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Porém, o autor discorda da parte final do parágrafo único, que prevê a inaplicabilidade do TAG quanto à imposição de obrigações aos particulares, por via direta ou reflexa. Para ele, isso somente seria justificável no âmbito contratual, uma vez que o particular não participa na assinatura do TAG, embora seja possível considerar a sua anuência; ao contrário das medidas unilaterais, realizadas de modo imperativo, nas quais esses reflexos para os particulares serão naturais, desde que respeitado o princípio da segurança jurídica, na observância do efeito *ex nunc* da nova interpretação administrativa, previsto no artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/99, bem como, no reconhecimento da decadência, quando for o caso (artigo 54 da Lei nº 9.784/99) (FERRAZ, 2011, p. 6-7).

### **O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ**

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 113/2005, Lei Orgânica do TCE-PR, em seu artigo 9º, parágrafo 5º<sup>3</sup>, sua regulamentação foi realizada pela Resolução nº 59/2017, visando à solução por ajustamento de impropriedades, manifestando, assim, uma das tendências da Administração Pública voltada à legitimidade, à eficiência e à efetividade.

Conforme Castro (2018, p. 18), “[...] a tentativa de corrigir ações ou omissões está adequada à boa-fé administrativa, numa perspectiva mais consensual que punitiva”.

O artigo 1º da resolução dispõe acerca da instituição do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como, estabelece como objetivo do TAG “a regularização voluntária dos atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, dos Poderes, órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao seu controle.”

A definição do instrumento do TAG está prevista no artigo 2º da Resolução, a seguir:

Art. 2º 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.

O parágrafo 1º, do artigo 2º da resolução, afirma que o instituto do TAG “será cabível nos casos em que a adequação dos procedimentos administrativos às exigências normativas demande plano de ação orientado à alteração dos modos de gestão”.

Referente ao “plano de ação”, Castro menciona que esse plano será sugerido pelo gestor, como um cronograma físico financeiro de uma obra ou regularização de serviços públicos (CASTRO, 2018, p. 28).

No entanto, o parágrafo 2º do mesmo artigo, afirma que:

Art. 2º [...] § 2º A celebração do Termo de Ajustamento de Gestão não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescentes.

3 Art. 9º No exercício de suas funções, o Tribunal de Contas utilizará os procedimentos definidos no Regimento Interno para fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, avaliar os programas e as políticas públicas dos poderes estadual e municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18) [...] § 5º O Tribunal de Contas poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, firmar Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18)

Os fatos abrangidos no TAG devem ser muito bem descritos a fim de delimitar a área de atuação da fiscalização, posto que, caso seja descoberto fato relevante quanto ao aprofundamento de irregularidade que foi objeto do TAG, o instituto poderá ser rescindido, por absoluta incongruência fática. A celebração do TAG não é um salvo-conduto para as ações remanescentes ou passadas, ou ainda, para fatos que dependem de instrução processual no âmbito do TCE/PR. (CASTRO, 2018, p. 30).

O TAG, aprovado em sessão plenária, será assinado e publicado no Diário Eletrônico do TCEPR (DETC-PR), e constituirá título executivo extrajudicial<sup>4</sup>, sendo obrigatória a manifestação do Ministério Público Contas, no prazo de 10 (dez) dias, nos processos de celebração do TAG<sup>5</sup>.

Além do gestor público, possuem legitimidade, para propor a celebração do TAG, o conselheiro em processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou superintendência; o presidente do TCE/PR, na hipótese de o ato ou o procedimento irregular não seja objeto de um processo ou procedimento já distribuído; e o auditor, nos processos, procedimentos e atos de sua relatoria ou quando estiver substituindo um conselheiro<sup>6</sup>. Podem, também, solicitar a celebração do TAG, o Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de Auditoria<sup>7</sup>.

A minuta de plano de ação, com as condições para o saneamento voluntário das irregularidades administrativas, será submetida à aprovação do Tribunal Pleno e, sendo o TAG aprovado, o instituto será assinado pelo Presidente, pelo Relator e pelo gestor responsável, e será publicado no DETC-PR<sup>8</sup>.

Segundo o artigo 12 da resolução, a assinatura do TAG acarreta os seguintes efeitos:

- a) Reconhecimento da irregularidade pelos signatários, bem como, a renúncia ao direito de discutir a questão no âmbito do TCE-PR;
- b) Suspensão de penalidades ou sanções imputáveis ao gestor pelo TCE-PR;
- c) Suspensão da prescrição em favor da administração.

No entanto, a produção dos efeitos mencionados depende da publicação do TAG no DETC-PR. Essa publicação impede que o Tribunal inicie ou tramite processos ou procedimentos que tratem de questões concernentes ao ajuste realizado, salvo em hipótese excepcional, devidamente justificada.

Somente com a autorização do Tribunal Pleno, as condições do ajuste realizado poderão ser alteradas<sup>9</sup>.

4 § 3º Aprovado pelo Tribunal Pleno, assinado e publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (DETC-PR), o Termo de Ajustamento de Gestão constituirá título executivo extrajudicial.

5 § 4º É obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias.

6 Art. 3º Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão:

I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência;  
II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e  
III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a onselheiro.

7 Art. 6º O Ministério Público de Contas, as Inspetorias de Controle Externo, as Coordenadorias e as Comissões de Auditoria, bem como os gestores públicos, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.

8 Art. 4º Acatada a proposição de Termo de Ajustamento de Gestão incidental, o Relator encaminhará o processo para a Diretoria de Protocolo para autuação, distribuição por dependência e apensamento ao processo principal. [...] § 3º Estabelecidas as condições para o saneamento voluntário dos atos e procedimentos, a minuta será submetida à aprovação do Tribunal Pleno.

§ 4º Regularmente aprovado, além de assinado pelo Presidente, pelo Relator e pelo gestor responsável, o Termo de Ajustamento de Gestão será publicado no DETC-PR.

9 Art. 4º Acatada a proposição de Termo de Ajustamento de Gestão incidental, o Relator encaminhará o processo

Na hipótese de o TAG ter sido rejeitado ou não homologado pelo Tribunal Pleno, o instituto não poderá ser reproposto nas mesmas condições<sup>10</sup>.

Os signatários do TAG estão sujeitos às obrigações ajustadas, que serão monitoradas pelo Tribunal, por meio da Inspeção de Controle Externo ou Coordenadoria competente<sup>11</sup>.

Conforme o parágrafo 1º, do artigo 8º da resolução, é mencionado como termo inicial, para o cumprimento do TAG, a data de sua publicação no DETC-PR, no entanto, Castro (2018, p. 91) afirma que pode haver outro prazo, uma vez que o próprio instituto pode designar um termo inicial e final.

A razoabilidade e a prevalência do interesse público devem ser observados no plano de ação, que gera obrigações para a entidade, para o gestor público, bem como, para seus substitutos e sucessores<sup>12</sup>.

Em relação aos sucessores, essa obrigatoriedade é excepcional, pois o novo gestor pode não concordar com o plano de gestão e, por isso, não assina a sua renovação (CASTRO, 2018, p. 95).

Embora preveja outras cláusulas, o instituto do TAG exige um rol mínimo de cláusulas, conforme disposição do artigo 11, da Resolução nº 59/2017, a seguir:

- a) Identificação da obrigação e do responsável pelo seu adimplemento;
- b) Prazo para o cumprimento do ajuste;
- c) Expressa adesão de todos os signatários às disposições do ajuste;
- d) Sanções a serem aplicadas na hipótese de inadimplemento total ou parcial.

O parágrafo 1º, do mencionado artigo, dispõe que as penalidades previstas no TAG devem respeitar os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, podendo ser aplicadas de forma cumulativa ou não. São as seguintes:

- a) Multa pecuniária aplicada ao gestor;
- b) Rescisão do ajuste;
- c) Prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do TAG.

O artigo 13 da resolução dispõe acerca das hipóteses em são vedadas as celebrações do Termo de Ajustamento de Gestão quando:

- a) houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor;
- b) implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação;
- c) implicar em renúncia de receita, ressalvadas as multas e sanções imputáveis pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

---

para a Diretoria de Protocolo para autuação, distribuição por dependência e apensamento ao processo principal. [...] § 5º As condições de cumprimento fixadas só poderão ser alteradas mediante autorização do Tribunal Pleno.

10 Art. 4º Acatada a proposição de Termo de Ajustamento de Gestão incidental, o Relator encaminhará o processo para a Diretoria de Protocolo para autuação, distribuição por dependência e apensamento ao processo principal. [...]

§ 6º O Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado pelo Tribunal Pleno não poderá ser reproposto nas mesmas condições.

11 Art. 8º O Termo de Ajustamento de Gestão sujeita seus signatários às obrigações ajustadas, que serão regularmente monitoradas pelo Tribunal, por intermédio da respectiva Inspeção de Controle Externo ou Coordenadoria competente.

12 Art. 10. As condições de tempo, lugar e modo previstas no plano de ação para a regularização e adequação dos atos e procedimentos serão convencionadas observando-se a razoabilidade e a prevalência do interesse público.

Parágrafo único. O plano de ação obriga a entidade, o gestor signatário, seus substitutos e sucessores, aplicando-se as vedações do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000, no que couber.

- d) implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal;
- e) concluída a fase de instrução do processo ou procedimento, quando cabível o Termo de Ajustamento de Gestão incidental;
- f) versar sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado;
- g) estiver em execução Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o mesmo gestor signatário ou com a entidade representada, sobre a mesma matéria;
- h) verificado o descumprimento de metas e obrigações assumidas por meio de outro Termo de Ajustamento de Gestão; ou
- i) for proposto no período de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições na esfera em que estiver inserido o gestor competente.

Cumpridas as obrigações pactuadas, encerra-se o processo relativo ao TAG e do processo principal, quando for o caso, bem como, o TCE-PR dará quitação ao responsável quanto ao cumprimento do Termo e, também, quanto ao saneamento das irregularidades que motivaram a sua lavratura<sup>13</sup>.

Em caso de descumprimento, serão aplicadas as sanções previstas nos termos do parágrafo 1º do artigo 11 da resolução<sup>14</sup>.

## **PROCESSOS DE TERMOS DE AJUSTAMENTOS DE GESTÃO NO ÂMBITO DA CORTE DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Com o objetivo de verificar o emprego do TAG como instrumento de controle consensual, foi realizada pesquisa no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do endereço eletrônico <<https://www1.tce.pr.gov.br/>>.

Foi realizada a consulta de processos no “Portal de Informação para Todos”, área referente à pesquisa do sítio eletrônico. Dentro desse portal, por meio da aba “Processos”, foi efetuada a consulta de processos, mediante disponibilização de um formulário de pesquisa, conforme link <<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Processos/ProcessosConsulta/Consulta>>.

Nesse formulário de pesquisa, na aba “Assunto”, foi buscada a temática do trabalho em comento “Termo de Ajustamento de Gestão”, na qual foram encontrados 38 (trinta e oito) processos referentes ao conteúdo TAG, em âmbito estadual e municipal. Nesse contexto, verificam-se processos que estão em trâmite, que foram aprovados, indeferidos, arquivados, encerrados e que foram convertidos em tomada de contas extraordinária.

Na pesquisa, foram identificados 14 (quatorze) TAGs celebrados entre o Tribunal de Contas do Paraná e entidades ou órgãos alcançados pela fiscalização. Dentre as temáticas referentes às celebrações de TAGs, foram verificadas questões atinentes a saúde, educação, obrigações contábeis, alterações de prazo previstos no TAG, segurança pública e baixas de consórcios e entidades administrativas inoperantes.

Quanto ao indeferimento do pedido de celebração de TAGs, foram identificados 6 (seis) processos nessa análise. Dentre as justificativas para esses indeferimentos de pedidos de TAG

13 Art. 14. Findo o prazo previsto no Art. 9º desta Resolução, o Presidente ou o Relator terá até 30 (trinta) dias para propor ao Tribunal Pleno:

I – se cumpridas as obrigações, o encerramento do processo relativo ao Termo e do processo principal, quando for o caso; [...]

§ 1º Configurada a hipótese do inciso I do caput, o Tribunal Dará quitação ao responsável quanto ao cumprimento do Termo, bem assim quanto ao saneamento das impropriedades que ensejaram a sua lavratura.

14 Art. 14. Findo o prazo previsto no Art. 9º desta Resolução, o Presidente ou o Relator terá até 30 (trinta) dias para propor ao Tribunal Pleno: [...]

II – se descumpridas as obrigações, a aplicação das respectivas sanções, nos termos do § 1º do Art. 11 desta Resolução.

podem ser identificados possíveis danos ao erário, repasses financeiros a menor para fontes vinculadas à educação, superavaliação de ativos, bem como, falta de alimentação do Sistema de Informação Municipal – SIM-AM.

Foram, também, encontrados 8 (oito) processos em trâmite, referentes a propostas de Termo de Ajustamento de Gestão. Uma vez que ainda estão em andamento, não há como comprovar se essas propostas de TAG serão realizadas, tendo em vista que, durante esse trâmite, podem ocorrer situações que causem indeferimento, encerramento, arquivamento ou, até mesmo, conversação em tomada de contas extraordinária, desses processos.

Nessa busca, foi identificado o encerramento de 8 (oito) processos, no entanto, somente 2 (dois) deles apresentaram justificativas para o término, quais sejam: perda do objeto, tendo em vista que o município de Bom Sucesso aplicou a receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino; e, retomada do processo de Relatório de Auditoria, por desinteresse e desídia do município de Palmas em firmar o TAG junto ao TCE-PR.

Também, nesse universo, foi verificado o arquivamento de 1 (um) processo, tendo em vista a regularização das razões que deram causa ao TAG e, por consequência, a perda de seu objeto.

Por fim, foi identificada 1 (uma) conversão em tomada de contas extraordinária dentre os processos analisados, justificada pela ausência de consenso quanto aos termos do TAG pelas partes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A intenção do presente estudo consistiu em apresentar o Termo de Ajustamento de Gestão como um instituto utilizado pelas cortes de contas, no âmbito da Administração Pública consensual, e a efetividade em sua aplicação.

O TAG consiste em um mecanismo consensual, no qual o gestor público manifesta interesse em sanar uma irregularidade em sua gestão, apresentando um plano de ação ao Tribunal de Contas, que avaliará a possibilidade ou não de firmar o acordo.

O instrumento do TAG tutela a boa prática da gestão pública, possibilitando, assim, uma atuação preventiva do controle externo, corrigindo irregularidades verificadas em processos ou em denúncias recebidas, por meio de ações corretivas, que serão realizadas em um prazo determinado, que impeçam desvios ou desperdícios de recursos públicos.

De forma voluntária, o TAG visa a retificar defeitos de gestão apresentados na atividade de controle, aprimorando, assim, políticas e procedimentos, de forma a garantir a continuidade do cumprimento do objeto.

O propósito do TAG consiste em substituir a ação unilateral e impositiva da Administração Pública, por meios de expedientes que priorizem a aplicação de métodos negociais e concertados, isto é, sempre que possível, intenta-se a solução pela via do consenso, para o alcance dos seus fins, desde que haja autorização legal e que esteja em conformidade com os preceitos constitucionais.

Considerando que o TAG é um instituto adotado recentemente pelo Tribunal de Contas do Paraná, uma vez que foi autorizada a sua aplicação pelo órgão em 2016, pela Lei Complementar nº 194/2016, e sua regulamentação se deu em 2017, pela Resolução nº 59/2017, ao analisar sua utilização, no âmbito dessa corte de contas, verificou-se um baixo número de processos até o presente momento, 38 (trinta e oito) no total, o que não possibilitou a constatação de sua efetividade no Estado do Paraná.

Desse universo, constataram-se 14 (quatorze) processos em que houve a celebração de TAGs, porém, 8 (oito) deles ainda estão em andamento, 15 (quinze) foram indeferidos, encerrados e arquivados, e 1 (um) foi convertido em tomadas de contas extraordinária, isto é, em 37% desses processos houve acordo celebrado entre o TCE-PR e entidades ou órgãos fiscalizados; 21% ainda estão tramitando, sem a possibilidade de afirmar se haverá a celebração do ajuste entre as partes; e, em 42% deles não houve realizações de TAG.

No entanto, vê-se que o Termo de Ajustamento de Gestão é um instrumento em amplo crescimento nas cortes de contas brasileiras, uma vez que se trata de um mecanismo que prima pela busca da transparência, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, não podendo ser empregado como escusa para violar normas constitucionais e legais.

Utilizar o TAG significa dar continuidade ao serviço público, uma vez que são estabelecidos, de forma conjunta, prazos e metas para o cumprimento das irregularidades identificadas, visando ao atendimento do interesse público, princípio basilar da Administração Pública brasileira.

A resolução de conflitos, por meio de mecanismos consensuais positivados na legislação brasileira, é uma realidade atual, o que faz com que a atuação administrativa baseada na imperatividade e na unilateralidade perca espaço diante dessa atuação administrativa consensual, que possui como objetivo a eficiência e a efetividade das políticas públicas para os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; DE FARIAS, Luciano Chaves. **Controle Externo Prospectivo**. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 154.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Governo. **Decreto n. 12.634, de 22 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre procedimentos de controle interno no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências. DOM, Belo Horizonte, n. 2.792, 23 fev. 2007 (revogado). Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/>>. Acesso em: 14 set. 2020;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 14 set 2020;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 14 set 2020;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 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 (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347Compilada.htm)>. Acesso em: 14 set 2020;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 14 set 2020;

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 30 out 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 14 set. 2020°

BRAGA, Angélica da C. S. V.; MELO, Fabiana P. de. O termo de ajustamento de gestão como instrumento consensual no âmbito do controle externo exercido pelas cortes de contas. **Revista Direito UTP**, v.2, n.1, jan./jun. 2021, p. 75-87.

CASTRO, Claudio Henrique de. **Guia prático sobre o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG junto ao TCEPR**. Curitiba: 2ª Edição, 2018, p. 18, 28, 30, 91, 95.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 105, 107-109, 120, 125-126, 128.

COSTA, Antônio França da. **Termo de ajustamento de gestão: busca consensual de acerto na gestão pública**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, julho, agosto, setembro, 2014. Disponível na Internet: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2824.pdf>. Acessado em 12 de setembro de 2020, p. 21-23.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Termo de Ajustamento de Gestão, um instrumento essencial em processos de controle externo não adversariais**. In.: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 239-240.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 167-169, 172-173, 180-185.

FERRAZ, Luciano. **Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 27, setembro, outubro, novembro, 2011. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-27-SETEMBRO-2011-LUCIANO-FERRAZ.pdf>. Acesso em: 27 de agosto de 2020; p. 4-7.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Lei Orgânica (Lei Complementar nº 113 de 15/12/2005)**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2005/12/pdf/00084392.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Resolução nº 59 de 01/02/2007**. **Diário Eletrônico**, Curitiba, PR, n. 1530, 7 fev. 2017, p. 40-41. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/2/pdf/00309932.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

**Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 15, 17, 20-21, 45.

ZELINSKI, R. B. (2019). **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 - Doutrina E Artigos, 17(1), 356-383. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.473>. Acesso em: 12 set. 2020.