

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

VALÉRIA PONTES FRANÇA

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG):
Controle consensual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do
Paraná

CURITIBA
2018

VALÉRIA PONTES FRANÇA

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG): controle consensual no
âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Artigo científico apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Prof^o. Dr. Rodrigo L. Kanayama

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

VALERIA PONTES FRANÇA

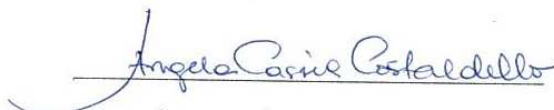
TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG): controle consensual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Orientador

Coorientador



ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO
Primeiro Membro



EGON BOCKMANN MOREIRA - Direito Público
Segundo Membro

Curitiba, 13 de novembro de 2018.

RESUMO

O presente estudo analisará o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como um instrumento de controle consensual da Administração Pública contemporânea no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Destarte, a consensualidade surge para possibilitar a consagração de uma estrutura participativa, com vistas à realização do ideal democrático e em plena sintonia com os princípios que consagram a Administração Pública Democrática. Uma das principais tarefas da Administração Pública consensual refere-se ao emprego de mecanismos consensuais como soluções preferenciais aos comandos estatais unilaterais e imperativos que dominavam o Direito Administrativo clássico. O emprego do Termo de Ajustamento de Gestão nos Tribunais de Contas no Brasil ainda é incipiente, notadamente, no que diz respeito à Corte de Contas, objeto deste estudo, cujo início ocorreu em 2017. Por essa razão, faz-se necessário explicar em que consiste o Termo de Ajustamento de Gestão; bem como, verificar se de fato esta nova ferramenta possibilitará a obtenção do aprimoramento da atividade fiscalizatória e do compromisso com a celeridade, a transparência e a eficiência esperados.

Palavras-chave: Controle externo. Tribunal de Contas. Administração consensual. TAG.

ABSTRACT

The present study analyzes the Management Adjustment Policy as an instrument of consensual control of the contemporary Public Administration regarding the Court of Accounts of the state of Parana. Thus, consensus emerges to allow the consolidation of a participative structure, aiming the realization of the democratic ideal and in harmony with the principles that consecrate a Democratic Public Administration. One of the main tasks of the consensual Public Administration relates to the use of consensual mechanisms as a preferable solution to unilateral state commands and imperatives that used to dominate the classic Administrative Right. The use of Management Adjustment Policy in the Court of Accounts in Brazil remains limited, especially regarding the Court of Accounts, the main object of this study, initiated in 2017. For this reason, it is necessary to expound the structure of the Management Adjustment Policy, as well as to verify if this new tool will, indeed, allow the for the improvement of inspection activities and the commitment with the celerity, transparency, and efficiency expected.

Keywords: External control. Court of Accounts. Consensual Administration. Management Adjustment Policy.

SUMARIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	4
3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO PROCESSO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	9
3.1. Breve histórico do TAG nos Tribunais de Contas.....	10
3.2. Possíveis impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/18) no Controle Externo e no TAG.	12
4 TAG NO ÂMBITO DO TCE-PR	15
4.1. Características do TAG na esfera do TCE-PR	15
4.1. Estudo de caso: TAG nº1/17, Município de Saudade do Iguaçu.	21
5. CONCLUSÃO.....	24
REFERÊNCIAS.....	26

1 INTRODUÇÃO

No Brasil se registrou aumento nas competências dos Tribunais de Contas em virtude da Constituição de 1988 (art.71) e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000. Acrescentou-se ao tradicional controle financeiro e orçamentário novas dimensões operativas, em termos de eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade, o que abriu um novo ciclo de aperfeiçoamento constitucional do sistema de controle de contas, superando antiquadas modalidades registrárias, que foram mantidas apenas em matéria de administração de pessoal (admissões, acumulações, aposentadorias, reformas e pensões), ao qual se acrescentou, como mais uma importante inovação no sistema, entre os institutos destinados à preservação da responsabilidade fiscal, a modalidade preventiva de controle prudencial, simultaneamente de caráter político e técnico¹.

As mudanças incidentes nos órgãos de contas evidenciam a atenção que recebem e a importância de sua presença institucional em matéria de controle.

Há uma inegável propensão à valorização de uma administração pública consensual ou dialógica. E, assim como acontece em outros ramos do direito, também o direito administrativo sancionador brasileiro vem contemplando o desenvolvimento de ferramentas que permitem às partes substituir a aplicação das sanções previstas em lei pelas autoridades competentes por soluções de consenso, como termos de ajustamento de conduta e gestão².

¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.635.

² PINTO, José Guilherme Bernan Correa. Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade. In: PONTES FILHO; Valmir; MOTTA, Fabricio; GABARDO, Emerson (Coord.). **Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento**. XXIX Congresso Brasileiro de direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.397.

Nesse contexto, importantes reformas normativas³ contribuem para superar a mentalidade adversarial, pois visam conferir, na seara administrativista, o espaço primordial à resolução consensual de conflitos, individuais e coletivos. Por intermédio da negociação, as partes, sem terceiros envolvidos, celebram acordos de leniência, termos de ajustamento de conduta e de gestão, assim por diante⁴. Interpretado sistematicamente, é possível afirmar que o conjunto normativo brasileiro prioriza resoluções consensuais de conflitos.

Dentre as funções e atribuições das Cortes de Contas sistematizadas pela doutrina, a função corretiva, segundo Lima⁵, destaca-se como uma das mais relevantes na missão de contribuir para o aprimoramento da gestão pública. É nesse cenário que surge o Termo de Ajustamento de Gestão, sendo um mecanismo com o intuito de permitir a correção mais rápida e consensual das falhas verificadas pelos técnicos durante a fiscalização.

Assim, o presente artigo tem como objetivo fazer uma análise sobre a utilização o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como um instrumento de controle consensual da Administração Pública contemporânea, além de

³ 1- Código de Processo Civil:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I - Dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II - Avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Parágrafo único. Os dispositivos desta Seção aplicam-se, no que couber, às câmaras privadas de conciliação e mediação.

2- Lei nº 7.347/85, art. 5º, §6º.

3-Termos de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas, a Lei Complementar nº 194/2016/PR e a Resolução nº 59/2017, do TCE/PR. Assim, a teor do 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”

⁴ FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, dez. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>>. Acesso em: 03 ago. 2018. P.34-35.

⁵ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2015. p.100.

verificar em que medida esta nova ferramenta de gestão pode contribuir para o aprimoramento da atuação e resultados mais eficientes das Cortes de Contas.

A fim de atingir tais finalidades, este estudo é dividido de acordo com os principais assuntos pertinentes ao tema.

Inicialmente, propõe-se apresentar os aspectos gerais do sistema de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas: conceitos, funções, finalidades e desafios.

Em seguida, examinar-se-á o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do processo de controle da Administração Pública. Incluir-se-á, também, algumas considerações relativas aos possíveis impactos sobre o TAG à luz do advento da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei nº 13.655/18.

Por fim, apresentar-se-á o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) sob seu aspecto legal: conceito, etapas, natureza jurídica, legitimados e requisitos necessários para a sua proposição; bem como, um estudo de caso referente ao primeiro TAG firmado pelo TCE-PR em 2017.

2 CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Todo estudo sobre o Controle Externo tem como base as normas constitucionais (arts.70 a 75 da CF/88). Dispõe o art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional, patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo.

Pode-se afirmar que não existe democracia sem controle. Na democracia todo gestor público tem sua atividade sujeita a diversos controles. A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus titulares é limitada. Neste estudo o que nos interessa, especialmente, é o controle externo. Parte-se da ideia de que o controle externo é essencial à vida democrática.⁶

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os de legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade.⁷

O exame dos sistemas de controle não se confunde com o modo como o controle é realizado, tipicamente dividido em prévio, concomitante e posterior.

O sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos⁸.

Com as atribuições gerais definidas pela Constituição Federal, os Tribunais de Contas são órgãos independentes cuja atividade é desempenhada por meio de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que instruem a apreciação das contas dos agentes políticos e dos ordenadores de despesa.

⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO, 2018. p.3.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009 p.724.

⁸ JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo horizonte: Fórum, 2016. p.102.

Sendo assim, é papel dos Tribunais de Contas funcionarem como órgãos fiscalizadores e de análise dos atos praticados na gestão dos recursos públicos, apontando possíveis falhas e irregularidades que podem gerar sanções reparatórias do patrimônio, multas e mesmo a inelegibilidade do gestor responsável.

Por meio de suas Ouvidorias, os Tribunais de Contas abrem espaço para a participação de todos os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, que podem e devem denunciar irregularidades ou ilegalidades identificadas na prestação de serviços públicos, que, comprovadas, ensejam a abertura de processo para responsabilização dos gestores. Complementarmente, exercem ainda importante papel pedagógico, capacitando servidores públicos, gestores e cidadãos, o que contribui para o aprimoramento da gestão e do controle social.

Em suma, são órgãos que contribuem para a boa governança, a democracia e a prestação de melhores serviços pela Administração Pública, em benefício de toda a sociedade.

A doutrina costuma estruturar as diversas funções do Tribunais de Contas. Aqui adotar-se-á a classificação própria de LIMA⁹: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

A função fiscalizadora alcança as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades elencados no art. 71, IV, V, VI e XI da atual Constituição Federal.

Com respeito à função opinativa surge por intermédio dos pareceres prévios. Embora constituam valorosas contribuições à análise, pelo Legislativo, da gestão pública, não se revestem de conteúdo vinculativo, representando tão somente uma manifestação de caráter predominantemente técnico – art. 71, I, CF.

⁹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO, 2018. p. 84-88.

Em relação à função julgadora manifesta-se quando as Cortes de Contas procedem aos julgamentos das contas dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos – art. 71, II, III, CF.

No tocante à função sancionadora refere-se à aplicação de sanções pelos Tribunais, tais como multa, declaração de inidoneidade para licitar – art. 71, VIII, CF.

Quanto à função corretiva revela-se uma das mais relevantes na missão de contribuir para o aprimoramento da gestão pública em benefício da sociedade. Destacam-se a emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados; fixação para a adoção de providencias; adoção de medidas cautelares – art. 71, IX e X, CF.

Acerca da função consultiva ocorre em duas hipóteses: consulta sobre assuntos de competência do Tribunal e parecer sobre regularidade de despesas, por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Frise-se que em sede de consulta, a deliberação do Tribunal assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: art. 1º, XVII.

Sobre a função informativa consiste na prestação de informações acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenha tido acesso – art.71, VII, CF.

A respeito da função de ouvidor, o Tribunal de Contas recebe e processa a denúncia feita pelo cidadão, a representação feita pelo controle interno, a representação sobre irregularidade em licitação ou contrato administrativo – art.74, §2º.

Por fim, a função normativa ou regulamentar é prevista no art. 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, no qual o TCU, no âmbito de sua competência e jurisdição, pode expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

No âmbito estadual, as principais atribuições das Cortes de Contas referem-se à: controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios; acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais; analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos (administração direta e indireta); emitir parecer prévio nas contas do governador do Estado e dos prefeitos, para posterior julgamento pelo Poder Legislativo, quer estadual, quer municipal; julgar as contas de todas as associações e entidades que tenham recebido recursos do Estado ou dos municípios, para atividades sociais; apreciar e julgar as denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas por administradores públicos; prestar orientação nas ações administrativas, respondendo as consultas formuladas.

As rápidas mudanças características da sociedade da informação têm produzidos fortes impactos na Administração Pública, e conseqüentemente, impondo transformações e adaptações na atuação do Controle Externo.

A utilização de recursos públicos e a prestação de contas sempre foram objeto de debate e preocupação, tendo em vista os constantes e contínuos desvios e má aplicação de recursos. Como solução, busca-se não só fortalecer os controles, mas também despertar a consciência da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. Um dos objetivos dos regimes democráticos é aumentar a *accountability* dos governantes.

De acordo com o professor Ilton Norberto Robl Filho¹⁰, *accountability* pode ser entendido como a obrigação de prestar informações e justificações sobre suas ações e resultados decorrentes de uma atribuição ou delegação de poderes recebidas. Esse controle pode ser vertical ou horizontal. O *accountability* vertical é efetuado pelos cidadãos por meio das eleições (*accountability* eleitoral) ou pela sociedade civil e imprensa por intermédio de

¹⁰ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e Independência Judiciais**: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. p.18.

denúncias (*accountability* social). Já o *accountability* horizontal ocorre quando agentes estatais podem exigir informações e justificativas de outros entes estatais, além de poder sancioná-los. Nessa concepção de controle estatal, os Tribunais de Contas encontram-se no âmbito do *accountability* horizontal.

Embora o Tribunal de Contas desempenhe um papel de fiscalização externa de suma relevância, constata-se que os controles clássicos de responsabilização da gestão pública são feitos de forma burocrática, visando a observância das normas e a adequação dos atos governamentais a elas. Por isso, o melhor desempenho da Administração passa pelo aprimoramento das técnicas e atividades de fiscalização e avaliação da gestão pública; e nesse contexto espera-se que instrumentos como o Termo de Ajustamento de Gestão possam contribuir de forma significativa para a construção e consolidação da *accountability*.

3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO PROCESSO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Termo de Ajustamento de Gestão no sistema de controle da Administração Pública se apresenta como mecanismo de consenso entre o órgão controlador e o controlado, sendo que o fundamento jurídico para sua celebração possui amparo nas leis orgânicas e resoluções dos Tribunais de Contas da Federação.

Segundo ARAUJO e ALVES¹¹, o TAG é norteado por três princípios: a consensualidade, a voluntariedade e a boa-fé. A primeira impõe à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para questões jurídicas e conflitos pela via do consenso. A consensualidade é alternativa fundamental e necessária e, em matéria de controle público representa o novo paradigma, no qual o Direito Administrativo caminha da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. A voluntariedade revela que as partes devem participar do procedimento de forma livre, voluntária, exercendo assim em plenitude a autonomia, sem afetar a discricionariedade do gestor. A terceira, por óbvio, havendo indícios de má-fé ou se o dano já tiver ocorrido, o TAG não será cabível.

Tendo em vista as similitudes entre o TAG e o TAC acredita-se que seja importante estabelecer a relação entre ambos.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento de resolução negociada de conflitos, envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

TAC, no bojo da Lei nº 7.347/85¹², é o ato jurídico pelo qual a pessoa, física ou jurídica, em regra reconhecendo implicitamente que sua conduta

¹¹ ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./ago./set. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018. p.87.

¹² art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85:

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.

ofende ou pode ofender interesse difuso ou coletivo, assume, perante um órgão público legitimado, o compromisso de eliminar a ofensa ou o risco, por meio da adequação de seu comportamento às exigências legais, mediante a formalização de termo com força de título executivo extrajudicial.

O instituto foi concebido especialmente para proteger as relações oriundas da sociedade de massas, especialmente as relações de consumo. Serve para a tutela coletiva de direitos.

De um lado, o transgressor firma o compromisso de cessar a conduta irregular ou reparar o dano, de outro, o legitimado extraordinário (órgão público de controle) se abstém de iniciar ou prosseguir na investigação administrativa, no processo administrativo ou judicial. É celebrado um acordo ou transação, sem que, no entanto, haja afronta ao direito indisponível.

A utilização do TAC se amolda à moderna tendência de gestão democrática e participativa. Seu uso possibilita a solução dos conflitos em âmbito administrativo, desvinculando-se do caminho sancionatório convencional. O compromissário (órgão público legitimado) deve ajustar a conduta do transgressor e fiscalizar o cumprimento do termo.

O Termo de Ajustamento de Gestão traz ínsita a ideia de tirar a responsabilização do gestor público, ou seja, ele assume um compromisso para que determinada situação irregular seja sanada e que, por consequência, o gestor não sofra nenhum tipo de sanção.

3.1. Breve histórico do TAG nos Tribunais de Contas.

Na prática administrativa, os termos de ajustamento ou compromisso de gestão foram utilizados pioneiramente pelo município de Belo Horizonte quando Luciano Ferraz¹³ ocupou o cargo de controlador-geral do município. Conforme previsão do artigo 12 do Decreto 12.634, de

¹³ FERRAZ, Luciano. Interesse Público. LINDB consagra controle consensual da administração pública. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>>. Acesso em: 02 ago.2018.

janeiro de 2007, foi o primeiro a tratar do tema:¹⁴

Os resultados apurados pela Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte no primeiro monitoramento regular dos termos de compromisso de gestão apontaram para a melhoria do desempenho da administração municipal, com percentual de resolução negociada dos problemas administrativos da ordem de 87%.

Depois da difusão dessa experiência de controle interno, diversos tribunais de contas do Brasil passaram a contar com os termos de ajustamento de gestão nas respectivas leis orgânicas. Atualmente, os tribunais de contas de Acre, Amapá, Amazonas, Bahia (TCE), Ceará, Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará (TCM), Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro (TCE), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins contam com essa previsão na respectiva legislação.

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União — que na última reforma do seu regimento interno, em 2011, não havia aprovado a incorporação do TAG — passou a utilizá-los, conforme se infere do Acórdão 1.707/2017 (Plenário, rel. min. Augusto Nardes) e do Acórdão 393/2018 (Plenário, rel. min. Augusto Nardes)¹⁵.

¹⁴ Art. 12 - O Termo de Compromisso de Gestão - TCG é instrumento de controle consensual, celebrado entre a autoridade máxima do órgão, entidade, programa ou projeto auditado e a Controladoria-Geral do Município, e conterá:

I - Identificação sucinta das autoridades e da administração envolvidas;

II- Obrigações e metas assumidas pelas autoridades diante das recomendações do Controlador-Geral do Município;

III - Prazos para implementação das obrigações assumidas;

IV - Outros elementos necessários para seu fiel cumprimento.

§ 1º - O Termo de Compromisso de Gestão - TCG, obriga as autoridades signatárias à adoção das recomendações formuladas pelo Controlador-Geral e será monitorado regularmente pela Auditoria-Geral do Município, a qual poderá solicitar informações periódicas sobre seu adimplemento.

§ 2º - Será instituído banco de dados específico, visando ao permanente monitoramento dos Termos de Compromissos de Gestão celebrados.

§ 3º - O não-cumprimento das obrigações previstas no Termo de Compromisso de Gestão - TCG, pelas autoridades signatárias, provoca sua automática rescisão, autorizando o Controlador-Geral do Município a dar ciência do fato ao Prefeito e ao TCEMG, sem prejuízo das responsabilidades funcionais a serem apuradas em processos próprios.

¹⁵ FERRAZ, Luciano. Interesse Público. LINDB consagra controle consensual da administração pública. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-control-consensual-administracao-publica>>. Acesso em: 02 ago.2018.

O Termo de Ajustamento de Gestão tem sido empregado na esfera do controle externo consensual da Administração Pública pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Minas Gerais deu o primeiro passo com uma iniciativa inovadora e praticamente inexistente no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros. Com o advento da Lei Complementar nº 120/2011, que alterou a Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCE-MG) e instituiu o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), percebeu-se que Tribunal concentrava suas ações no foco da punição que condena o autor das irregularidades apuradas, mas não protegia a sociedade nem a população contra as más práticas de gestão. A punição ocorre depois da prática do ato e nem sempre significa que o dano causado à população seja reparado.¹⁶

A novidade trazida pela legislação supracitada pretende possibilitar a atuação efetiva do controle externo no campo da prevenção, de forma ordenada e com contornos claros, para evitar a má gestão.

Desde então, poucos Tribunais de Contas adotaram o TAG, dentre os quais destacam-se os TCEs dos Estados do Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe e Paraná.

3.2. Possíveis impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/18) no Controle Externo e no TAG.

As repercussões práticas e jurídicas das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro abrangem as esferas da administração, judicial e controladora.

Para fins deste trabalho destacam-se os pontos mais relevantes que possam impactar o controle externo.

¹⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Contas de Minas, n.77, Ano XVI, p.1-8, 31 jan.2012. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Informativo/JORNAL%20TCEMG%20-%20NUMERO%2077.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2018. p.3.

Os artigos 20 e 21 da Lei¹⁷ constituem um destaque importante ao estabelecer que sejam consideradas as consequências práticas da decisão que invalide atos e negócios jurídico-administrativos, bem como as consequências jurídicas e administrativas. Como afirma Egon Moreira¹⁸ “toda decisão de invalidação instala custos internos e externos, pode agravar outras situações jurídicas, as quais darão nascimento a prejuízos e ineficiências”.

Outro dispositivo de extrema relevância é o art. 26¹⁹ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, onde é possível notar “a consagração do modelo de controle consensual da administração pública”²⁰. Este dispositivo autoriza a celebração de “compromissos com os interessados”, com o objetivo de colocar fim a controvérsias jurídicas e interpretativas, mediante solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais.

Embora a intenção da Lei seja corrigir a insegurança jurídica, denota-se também que se pretende evitar que haja tomada de decisão que descumpra ou não obedeça uma relação de custo-benefício. Prioriza-se a correção da irregularidade desde que seja passível de correção e traga benefícios gerais.

¹⁷Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

¹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13. abr. 2018.

¹⁹ “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.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - Buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - Não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - Deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO)”.

²⁰ FERRAZ, Luciano. Interesse Público. LINDB consagra controle consensual da administração pública. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>>. Acesso em: 02 ago.2018.

Por outro lado, também, deve-se verificar se a anulação do ato trará efeitos nefastos para a sociedade causando ônus excessivo. Em síntese, o art. 26 admite os acordos para regularização a fim de encontrar uma solução mais equilibrada que atenda aos interesses da sociedade.

Pensando-se na aplicação dessa norma à atividade de controle da administração pública, a conclusão é que ele consagra definitivamente os Termos de Ajustamento de Gestão.

Esta Lei também resgata o exercício da proporcionalidade²¹ e o compromisso com a realidade²² por parte dos órgãos de controle. Há uma remição da lei aos órgãos de controle no sentido de cuidar daquilo que é importante, por exemplo, preocupar-se com o mau uso do dinheiro público e com a má qualidade da prestação de serviços públicos que trazem consequências para a população. Ainda hoje o controle externo enfatiza os aspectos meramente formais – administrativos, contábeis, jurídicos – que devem ser relativizados. É preciso acompanhar mais de perto a realidade dos processos licitatórios, as fraudes, as obras mal planejadas e mal executadas.

Portanto, o Tribunal de Contas não só será detentor do dever-poder de avaliar as consequências de suas decisões, com responsabilidade, mas, sobretudo, será capaz de resolver os problemas de modo eficiente. É mais um incentivo para o aprimoramento de sua gestão a fim de avançar em busca da realização efetiva das atribuições constitucionais.

²¹ Art. 21, parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

²² Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

4 TAG NO ÂMBITO DO TCE-PR

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) também adotou o TAG no sistema de controle externo. A inclusão do termo de ajuste se deu a partir da alteração da Lei Orgânica – Lei Complementar n. 115, de 15 de dezembro de 2005 –, com a edição da Lei Complementar n. 194, de 13 de abril de 2016.

A regulamentação do termo de ajuste pelo Tribunal de Contas se deu por meio da Resolução nº 59, de 1º de fevereiro de 2017. A seguir analisar-se-á os principais aspectos da Resolução.

4.1. Características do TAG na esfera do TCE-PR

A Resolução nº59/2017 enfatiza que a solução por ajustamento de impropriedades traduz uma das tendências da Administração Pública voltada à legitimidade, à eficiência e à efetividade

A assinatura do TAG não regulariza prestações de contas de exercícios financeiros anteriores ou posteriores. Seu objetivo é obter a regularização voluntária de atos e procedimentos irregulares sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

O objetivo principal do TAG é a regularização voluntária dos atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, dos Poderes, órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao seu controle.

Este instrumento de controle é 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.

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.

Deverá ser aprovado pelo Tribunal Pleno e constituirá título executivo extrajudicial. Ressalta-se que é obrigatória a manifestação do Ministério

Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão.

Possuem legitimidade para propor a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão perante o Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente: o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro.

No que concerne aos limites, frise-se que os legitimados para firmar o TAG não tutelam interesse próprio, mas de toda a coletividade, sendo, pois, direitos indisponíveis. A transação deve ser feita nos limites da lei, tal como ocorre com o termo de ajustamento de conduta, o que não impede que sejam ajustadas as condições de tempo, lugar e modo, respeitando a discricionariedade do gestor de escolher, entre as alternativas legítimas, a que melhor atenda ao interesse público²³.

Acatada a proposição o Relator concederá o prazo de 15 (quinze) dias para que o gestor responsável se manifeste a respeito e, havendo interesse, apresente uma minuta de plano de ação devidamente estruturado, com os prazos a serem cumpridos e as medidas a serem adotadas.

Apresentada a minuta, ela será encaminhada à manifestação da Inspeção de Controle Externo ou Coordenadoria competente, pelo prazo de 15 (quinze) dias, para avaliação sobre os prazos apresentados, cabimento, suficiência e eficácia das medidas propostas.

Estabelecidas as condições para o saneamento voluntário dos atos e procedimentos, a minuta será submetida à aprovação do Tribunal Pleno.

²³ COSTA, Antônio França. Termo de ajustamento de gestão: busca consensual de acerto na gestão pública. **Revista TCEMG**. Jul. ago. set. 2014. Doutrina. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2824.pdf>. Acesso em 27 out. 2018. p.30.

Regularmente aprovado, além de assinado pelo Presidente, pelo Relator e pelo gestor responsável, o Termo de Ajustamento de Gestão será publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Paraná (DETC-PR).

As condições de cumprimento fixadas só poderão ser alteradas mediante autorização do Tribunal Pleno.

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.

Os prazos para cumprimento das obrigações serão contados da publicação do Termo no DETC-PR.

O monitoramento será processado mediante a solicitação de informações periódicas sobre o adimplemento do Termo ou outras formas disponibilizadas pelo Tribunal.

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.

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 101/2000²⁴, no que couber.

O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas: a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento; a estipulação do prazo para o cumprimento; a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições; as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial.

São aplicáveis as seguintes sanções, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não: multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários; rescisão

²⁴ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

do ajuste; prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria objeto do Termo.

A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão importará reconhecimento da falha pelos signatários, além de renúncia ao direito de discutir a questão no âmbito do Tribunal de Contas; suspenderá a aplicação de eventuais penalidades ou sanções imputáveis pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sendo que o seu cumprimento integral poderá afastar a aplicação de tais penalidades ou sanções; e suspenderá a prescrição em favor da administração.

A publicação do Termo obsta a que o Tribunal inicie ou tramite processos ou procedimentos que tratem de questões a ele afetas, salvo em hipótese excepcional, devidamente justificada.

Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão nas hipóteses mencionadas no art. 13 da Resolução 59/2017.²⁵

Se cumpridas as obrigações, o Tribunal dará quitação ao responsável quanto ao cumprimento do Termo, bem assim quanto ao saneamento das impropriedades que ensejaram a sua lavratura. Se descumpridas as obrigações serão aplicadas das respectivas sanções previstas.

O TCE-PR firmou cinco TAGs, no período de 2017 a 2018, com os gestores dos Municípios de Saudade do Iguaçu, Araucária, Moreira Sales, Londrina e o Consorcio Público Intermunicipal do Território do Nordeste do

²⁵ Art. 13: I - Houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor;
II - Implicar na redução dos percentuais constitucionais e legais de investimento mínimo, a exemplo da saúde e da educação;
III – Implicar em renúncia de receita, ressalvadas as multas e sanções imputáveis pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná;
IV – Implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal;
V – Concluída a fase de instrução do processo ou procedimento, quando cabível o Termo de Ajustamento de Gestão incidental;
VI – Versar sobre ato ou procedimento objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado;
VII – Estiver em execução Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o mesmo gestor signatário ou com a entidade representada, sobre a mesma matéria;
VIII – verificado o descumprimento de metas e obrigações assumidas por meio de outro Termo de Ajustamento de Gestão;
IX – Houver processo ou procedimento com decisão definitiva irrecurável sobre a matéria; ou
X – For proposto no período de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições na esfera em que estiver inserido o gestor competente.

Paraná (CODENOP). Far-se-á uma breve exposição sobre os mesmos, no entanto, dar-se-á ênfase ao primeiro TAG firmado, a ser apresentado no próximo subcapítulo.

O TCE-PR por meio do acórdão 677/2018²⁶ proferido pelo Tribunal Pleno, processo 374375/17, firmou o TAG nº2, em junho de 2018, com o presidente do Consorcio Público Intermunicipal do Território do Nordeste do Paraná.

O Presidente do Consórcio argumenta que, ao assumir a gestão em janeiro de 2017, deparou-se com a situação de mora do Consórcio, desde 2012, quanto ao envio dos dados do SIM-AM (Sistema de Informações Municipais - Acompanhamento Mensal), SIM-AP (Sistema de Informações Municipais - Atos de Pessoal), Mural de Licitações e das respectivas prestações de contas, herdada da gestão anterior. Todavia, por não ser possível a regularização imediata de todas as pendências, o gestor solicita a celebração de um TAG.

O Termo assinado tem por objeto o encaminhamento de dados aos sistemas do Tribunal de Contas e a adequação dos procedimentos de envio de Prestação de Contas Anuais, bem como o cumprimento da Agenda de Obrigações. Portanto, estabeleceu-se um cronograma detalhado para o cumprimento de tais obrigações.

O TCE-PR por meio do acórdão 498/2018²⁷ proferido pelo Tribunal Pleno, processo 612497/17, firmou o TAG nº3, em julho de 2018, com o prefeito do Município de Araucária.

O Termo firmado tem por objetivo pactuar adequadamente o adimplemento das obrigações da prestação de acompanhamento mensal, dos exercícios financeiros de 2016 a 2018, que estão em atraso perante o Tribunal. O cronograma estabelecido é o seguinte: prestação de 2016, prazo 17/04/2018; prestação de 2017, prazo 17/05/2018; e prestação 2018 (janeiro a abril), prazo 17/08/2018.

²⁶ PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 677/2018. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 22 jun. 2018. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1850, p.46, 2018.

²⁷ PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 498/2018. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 18 jul. 2018. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1867, p.68, 2018.

Apura-se que a remessa de informações referente ao ano de 2016 foi cumprido, no entanto, os demais encontram-se em atraso. Desse modo, o TCE-PR notificou o gestor de Araucária para sua manifestação, que por sua vez, alegando problemas técnicos e de falta de pessoal qualificado para elaborar os documentos necessários para a prestação de contas, solicita o ajuste de novos prazos para o cumprimento do TAG. Tal solicitação encontra-se em estudo.

O TCE-PR por meio do acórdão 1793/2018²⁸ proferido pelo Tribunal Pleno, processo 784697/17, firmou o TAG nº4, em outubro de 2018, com o prefeito de Moreira Sales.

Por meio da proposta de TAG, o gestor do Município de Moreira Sales, se compromete a baixar em definitivo a CIUSA – Companhia de Urbanização de Moreira Sales junto à Receita Federal, tendo em vista que está inoperante de fato desde 1997, por meio de plano de ação definido em 07 fases, que tem previsão de início em 01/11/2017 e conclusão em 30/05/2018. Diante da documentação apresentada, verifica-se que a baixa da inscrição no CNPJ foi realizada em 30/08/2018, logo, o objeto definido na Cláusula Primeira do TAG foi devidamente cumprido.

Por fim, o TCE-PR por meio do acórdão 1941/2018²⁹ proferido pelo Tribunal Pleno, processo 898528/17, firmou o TAG nº5, em outubro de 2018, com o prefeito de Londrina.

Pactuou-se a necessidade de aprimorar a gestão municipal de saúde mediante a adequação ao modelo proposto pela Política Nacional de Atenção Hospitalar, notadamente, contratualização e controle dos serviços de média e alta complexidade prestados por hospitais privados.

Trata-se de Termo de Ajustamento de Gestão firmado com o Município de Londrina com o objetivo de promover a regularização de sete Achados apontados em Relatório de Auditoria nº 6, atinente ao Plano Anual de

²⁸ PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1793/2018. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 04 out. 2018. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1922, p.52, 2018.

²⁹ PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1941/2018. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 11 out. 2018. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1927, p.22, 2018.

Fiscalização - Saúde 2016.³⁰ O prazo limite e improrrogável para cumprimento integral das medidas e recomendações constantes do Relatório é de 180 dias contados da publicação do TAG (ocorrido em 11/10/2018).

4.1. Estudo de caso: TAG nº1/17, Município de Saudade do Iguaçu.

O TCE-PR por meio do acórdão 3078/2017³¹ proferido pelo Tribunal Pleno, processo 59721-4/16, firmou o TAG nº1, em agosto de 2017, com o prefeito do Município de Saudade do Iguaçu.

O Município de Saudade do Iguaçu não cumpriu no exercício de 2015 os índices constitucionais³² mínimos de aplicações em Saúde e Educação, porque não teve tempo hábil para planejar e aplicar adequadamente o grande excesso de arrecadação da Cota-Parte do ICMS ocorrido em 31/08/2015 e que foi gerado pela liberação de valores depositados em contas judiciais referente à ação movida na justiça contra o Estado do Paraná e outros municípios da região do lago da Usina de Salto Santiago.

³⁰ **Achado nº 1:** Ausência de distinção clara, precisa e mensurável entre as metas quantitativas e as metas qualitativas firmadas no instrumento de contratualização.

Achado nº 2: Ausência de previsão, no instrumento de contratualização, de todas as fontes de financiamento destinadas à prestação de serviço de saúde.

Achado nº 3: Incompletude no desempenho das competências fiscalizatórias da Comissão de Acompanhamento da Contratualização.

Achado nº 4: Controle parcial, por parte do Município, sobre a gestão de qualidade e resultados dos serviços contratualizados como hospitais.

Achado nº 5: Ausência de monitoramento, por parte do Município, do rol mínimo de indicadores gerais previstos na Portaria nº.3.410/2013/MS.

Achado nº 6: Pagamentos realizados em desacordo com o disposto pela Portaria nº 3.410/2013/MS, no tocante ao condicionamento dos repasses do componente de custeio pré-fixado ao cumprimento de metas quali-quantitativas.

Achado nº 7: Deficiências, por parte do Município, nos procedimentos de registro e controle dos processos de empenhos e pagamentos.

³¹ PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 3078/2017. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 29 ago. 2017. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1666, p.12, 2017.

³² Art. 198 – CF: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - No caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

Art. 212: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino do ano de 2015, gerado no Sistema SIM-AM do Tribunal de Contas do Paraná, apontou que o Município não atingiu o índice constitucional mínimo de 25% e o montante não aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de R\$ 2.633.040,84.

Já, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde do ano de 2015, gerado no Sistema SIM -AM do Tribunal de Contas do Paraná, apontou que o Município não atingiu o índice constitucional mínimo de 15% e que o montante não aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde foi de R\$ 10.129.979,61.

O saldo remanescente do montante não aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2015 (devidamente depositado em conta bancária vinculada à fonte de recursos 303 da Tabela de Fonte de Recursos Padrão do TCE-PR) representa um valor elevado de recursos para o Município, requerendo planejamento de gastos de longo prazo (8 anos) e visando evitar políticas públicas desnecessárias.

Considerando que os recursos ocasionaram arrecadação absolutamente fora do padrão³³, além de que o depósito foi efetuado no final do mês de agosto, o Município não pode realizar o adequado planejamento da aplicação do montante, deixando de cumprir os índices constitucionais referentes a educação e saúde.

Dentro desse panorama fático, o gestor do Município propôs a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão objetivando o estabelecimento de cronograma com prazos para a utilização do excesso de arrecadação do exercício de 2015 não aplicado em tal exercício e nem em 2016.

A situação enfrentada pelo Município de Saudade do Iguaçu se enquadra entre as situações ensejadoras de termos de ajustamento de gestão previstas no art. 2º, da Resolução 59/17-TCE/PR.

No tocante à aplicação dos recursos propriamente dita, bem destaca a Coordenadoria de Fiscalização Municipal que as metas preestabelecidas não se referem a aplicação de recursos oriundos da arrecadação ordinária (normal)

³³O acréscimo líquido foi de R\$ 59.306.546,37, ao passo que a previsão de receitas era de R\$ 29.008.700,00

do município, porque essa não é motivo deste TAG, ou seja, a proposta compreende a aplicação do excesso de arrecadação que necessariamente resultará em percentual acima do previsto constitucionalmente de 25% para as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e de 15% para as ações e serviços públicos de saúde, no final de cada exercício.

Partindo-se de tais premissas, pactuou-se no TAG um cronograma para utilização das quantias não empregadas nos exercícios de 2015/2016 da seguinte maneira: para as ações e serviços de saúde, os recursos serão aplicados ao longo de oito anos, no montante anual de R\$938.328,95 a partir de 2017 até 2024. Quanto à educação será aplicado para a manutenção e desenvolvimento do ensino o valor de R\$ 691.696,32 em 2017.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, unidade responsável pelo acompanhamento deste TAG, conclui que o Município de Saudade do Iguaçú cumpriu no exercício de 2017 o cronograma estabelecido no TAG nº1/17.

A partir desta análise infere-se que o gestor é tratado como um colaborador numa relação de coordenação entre o órgão fiscalizador e o ente fiscalizado que visam a contribuir para a melhoria do desempenho da ação governamental. A ideia não é fiscalizar para sancionar, mas fiscalizar para colaborar.

Destarte, o TAG possui grande importância no cenário atual da administração gerencial, visto que impulsiona o estudo de ações voltadas para a eficiência da máquina administrativa, para o planejamento e para o controle de gestão e busca manter a Administração Pública orientada em seu dever de assegurar aos cidadãos um serviço público eficiente e de qualidade³⁴.

³⁴ BOAVENTURA, Vanessa Cândido Pinto. Termo de Ajustamento de Gestão. **Publicações da Escola da AGU.** v.2, n.30, 2013. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1385/1047>>. Acesso em: 25 out. 2018. p.307.

5. CONCLUSÃO

Para Carlos Ayres Britto, tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, conforme análise de sua doutrina, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “*res publica*” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da *desadministração*.³⁵

Para corroborar com a missão institucional dos Tribunais de Contas, o Termo de Ajustamento de Gestão consiste num mecanismo de controle de gestão, baseado no modelo gerencial de administração, que permite que o órgão controlador, no caso de irregularidades detectadas na gestão pública, ao invés de simplesmente punir o gestor trace, de forma consensual, ações corretivas destinadas ao alcance da finalidade pública. Desse modo, prioriza-se a correção da irregularidade desde que seja passível de retificação e traga benefícios gerais

A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão suspende a aplicação de penalidades ou sanções aos gestores para que estes, em prazos

³⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Editora Fórum**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 27 out. 2018.

e condições preestabelecidos, regularizem atos e procedimentos, sendo que o descumprimento das condições e prazos gera rescisão do Termo e a consequente sanção.

Para reforçar o papel indispensável dos órgãos de controle externo, a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – 13.655/18 – em seu art. 26 ressalta a possibilidade de acordos para a regularização com o intuito de buscar uma solução ponderada que atenda aos interesses da sociedade. É mais um incentivo ao aprimoramento da gestão das Cortes de Contas a fim de avançar na busca da realização efetiva das suas atribuições constitucionais.

No âmbito do TCEPR, ainda que o TAG seja incipiente, há um movimento positivo por parte das entidades fiscalizadas quanto à possibilidade de sua utilização como ferramenta de controle consensual.

A avaliação da efetividade deste novo instrumento ainda é prematura. Há expectativa de que possa aprimorar a atividade fiscalizatória e permitir maior celeridade, transparência e eficiência na atuação do Tribunal.

Por fim, a partir dos ensinamentos de Roberto Dromi³⁶ (2004 apud FRANÇA, 2011), infere-se que o controle tem por objetivo verificar a legitimidade (razão jurídica) e oportunidade (razão política) da forma (procedimento) e o fim (causa final) da atuação pública, como modo de constatar a correspondência entre “antecedente e consequente”, entre “forma prevista e fim proposto” com “forma executada e finalidade realizada”. O controle é um poder-dever estruturado sobre a ideia de tutela, cuidado e salvaguarda da ordem jurídica, que adquire uma importância fundamental dentro do Estado delineado pelo constitucionalismo moderno.

³⁶ DROMI, R. **Derecho administrativo**. 10.ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.

REFERÊNCIAS

AMADEU, M.S.U.S. et al. **Manual de normalização de documentos científicos**. Curitiba: ed. UFPR, 2017.

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./ago./set. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BOAVENTURA, Vanessa Cânedo Pinto. Termo de Ajustamento de Gestão. **Publicações da Escola da AGU**. v.2, n.30, 2013. Disponível em: < <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1385/1047>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BITTAR, Eduardo C.B. **Metodologia de pesquisa jurídica: teoria e pratica da monografia para os cursos de direito**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm >. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Editora Fórum**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 27 out. 2018.

COSTA, Antônio França. Termo de ajustamento de gestão: busca consensual de acerto na gestão pública. **Revista TCEMG**. Jul. ago. set. 2014. Doutrina. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2824.pdf>. Acesso em 27 out. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERRAZ, Luciano. Interesse Público. LINDB consagra controle consensual da administração pública. **Revista Consultor Jurídico**, 7 de junho de 2018. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico->

lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>. Acesso em: 02 ago.2018.

FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31 out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70774>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3. ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, dez. 2017. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo horizonte: Fórum, 2016.

JUSTINO DE OLIVEIRA, G.; SCHWANKA, C. A Administração consensual como nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67859/70467>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Verás de. A Lei 13.655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opiniao-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos>>. Acesso em 04 ago.2018.

MATIAS-PEREIRA, José; **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, S. S. F.; DANTAS, R. G. C. L. **A lógica do consenso na administração pública contemporânea em face do paradigma do resultado**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7585>. Acesso em: 16 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Contas de Minas, n.77, Ano XVI, p.1-8, 31 jan.2012. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Informativo/JORNAL%20TCCEMG%20-%20NUMERO%2077.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. A Nova Lei de Introdução e o prestígio ao controle externo eficiente. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 13. abr. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/justica/colunistas/egon-bockmann-moreira/a-nova-lei-de-introducao-e-o-prestigio-ao-controle-externo-eficiente-6133bodkb8lvvkj4hc1knle4o>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PARANA. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 3078/2017. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 29 ago. 2017. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, nº 1666, p.12, 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 7 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/10>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **TCE-PR assina, com Saudade do Iguçu, o 1º Termo de Ajustamento de Gestão**. Imprensa. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-assina-com-saudade-do-iguacu-o-1%C2%BA-termo-de-ajustamento-de-gestao/5337/N>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Lei orgânica e Regimento Interno**. Legislação e jurisprudência. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-organica-e-regimento-interno/107/area/249>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n. 59, de 1º de fevereiro de 2017**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/10>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PINTO, José Guilherme Bernan Correa. Direito administrativo consensual, acordo de leniência e ação de improbidade. In: PONTES FILHO; Valmir; MOTTA, Fabricio; GABARDO, Emerson (Coord.). **Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento**. XXIX Congresso Brasileiro de direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2017.p.387-398.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e Independência Judiciais: o desenho institucional do judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de Direito Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

SOUZA, A. J. et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEIXEIRA, Danielle Felix. **Apontamentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51738&seo=1>>. Acesso em: 03 ago. 2018.