

Termo de Ajustamento de Gestão: uma abordagem propositiva para incremento quantitativo e qualitativo de soluções consensuais nos tribunais de contas brasileiros

DANIELE MAGHELLY MENEZES MOREIRA

Especialista em Direito Público e Privado – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Procuradora do Município de Nova Iguaçu.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em contribuir com reflexões acerca de formas pelas quais os Tribunais de Contas pátrios podem estimular, pela via normativa, o incremento quantitativo e qualitativo das propostas de termos de ajustamento de gestão. A pesquisa busca explorar os benefícios da via consensual e abordar como o seu emprego pode representar alternativa à lógica de controle externo marcada pelo caráter sancionador. O sucesso de uma atuação concertada e horizontalizada exige adaptações da cultura organizacional das Cortes de Contas e considerações acerca da adequação do rito procedimental à finalidade a que ele se destina. Apesar da tendência de regulamentação de instrumentos consensuais e dos esforços para incentivar o seu emprego, ainda são tímidos os números de propostas de ajustamento exitosas. É pertinente ponderar em que medida a razoável duração do processo, a garantia da não autoincriminação e a parceria na construção da solução dos problemas identificados podem funcionar como vetores para a disseminação de transações entre os jurisdicionados e os Tribunais de Contas. A abordagem realizada é eminentemente exploratória dos obstáculos à plena aplicação de soluções consensuais, bem como propositiva de mudanças para minimizá-los.

Palavras-chave: Termo de ajustamento de gestão; Tribunal de Contas; Políticas públicas; Controle consensual.

ABSTRACT

The aim of this study is to provide insights into how national Courts of Accounts can contribute, through regulatory frameworks, to enhancing both the quantity and quality of management adjustment agreements. It explores the advantages of a consensual approach and examines how its adoption can offer an alternative to the punitive nature of external oversight. The effectiveness of this horizontally structured form of external control necessitates adjustments in the organizational culture of the Courts of Accounts and considerations regarding the procedural appropriateness aligned with its intended objectives. Despite the increasing trend towards regulating consensual mechanisms and efforts to encourage their use, successful implementation of adjustment proposals remains limited. It is pertinent to assess to what extent factors such as reasonable procedural duration, non-self-incrimination guarantees, and collaborative problem-solving can facilitate the adoption of transactions between audited entities and Courts of Accounts. This study adopts an exploratory approach towards identifying barriers to the full deployment of consensual solutions, while also proposing strategies to mitigate them.

Keywords: Management adjustment term. Court of Accounts; Public policies; Consensual control.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas brasileiros possuem relevante competência fiscalizatória atribuída pela Constituição da República (Brasil, 1988) no sentido do resguardo à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos. A missão atribuída transborda o mero controle formal dos dispêndios e exige uma visão atenta à qualidade dos gastos e ao resultado das políticas governamentais.

A multiplicidade de interesses públicos e a eficiência exigida das relações em âmbito administrativo geram desafios que muitas vezes não são satisfatoriamente dirimidos por uma relação adversarial e constituída sob os prismas repressivo e punitivo. Dado que muitas vezes uma postura processual combativa pode não ser adequada ao alcance da finalidade a que se destina a atribuição dos Tribunais de Contas, há que se buscar avanços nas estratégias de controle, o que perpassa pela avaliação das vantagens na disseminação de mecanismos consensuais.

A implementação dessa visão promove uma mudança de paradigma na tradicional acepção de controle externo centrada na verticalidade na relação imperativa do controlador com o controlado e passa a contemplar meios nos quais há uma conjugação de esforços para a construção de soluções. O caráter monológico na definição das diretrizes para melhorias na gestão abre espaço para um agir comunicativo, em que a interação produtiva corrobora com a assertividade na definição das ações públicas.

A difusão de uma cultura conciliatória, todavia, encontra desafios, que se traduzem em números ainda tímidos de iniciativas de propostas consensuais por parte de gestores e de pactuações exitosas. A problemática sobre a qual parte o estudo consiste na investigação dedutiva de possíveis motivos para a baixa aderência ao termo de ajustamento de gestão, mesmo diante dos benefícios dele advindos.

Embora não exista unicidade quanto à nomenclatura empregada nas diversas Cortes nacionais, a expressão “termo de ajustamento de gestão” será empregada ao longo do trabalho como sinônimo de instrumento consensual aplicável em Tribunais de Contas para regularização de atos e procedimentos administrativos e para a melhoria pactuada de ações estatais.

A partir de pesquisa exploratória e análise qualitativa, o presente trabalho teve por enfoque a identificação dos obstáculos à plena aplicação de soluções consensuais e, a partir de uma abordagem propositiva, a avaliação de oportunidades de melhoria no que concerne ao estímulo quantitativo e qualitativo dessas avenças nos Tribunais de Contas. Além da introdução e da conclusão, o trabalho desenvolvido foi estruturado em duas partes.

A primeira tenciona contextualizar a aplicação da consensualidade nas Cortes de Contas brasileiras, considerando as prescrições contidas no ordenamento jurídico vigente e as recomendações de entidades nacionais e internacionais sobre o tema. A segunda parte é dedicada à avaliação de ferramentas para estimular as propostas de ajustamento de gestão e de aspectos capazes de contribuir para o sucesso das iniciativas compostivas.

Na doutrina existem publicações sobre a consensualidade nas esferas de controle, sobretudo em artigos científicos. Há também obras dedicadas à resolução pacífica de conflitos na administração pública em geral. Em que pese a existência de produção acadêmica, é pertinente o aprofundamento do estudo, com revisão bibliográfica e exame documental focado no regramento das ferramentas cooperativas.

Por fim, a pesquisa apresenta experiências desenvolvidas por diversos Tribunais de Contas pátrios e da avaliação de instrumentos consensuais congêneres, um retrato de aspectos na regulamentação dos termos de ajustamento de gestão que comportam avanços abrindo caminho para estudos ulteriores com ênfase no aperfeiçoamento normativo da temática.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Contextualização da aplicação da consensualidade no âmbito dos tribunais de contas

A busca pela solução pacífica de controvérsias é aspecto que norteia todo o ordenamento jurídico e é consignada no preâmbulo da Carta Magna. É de seu espírito

a necessidade de que sejam viabilizados arranjos consensuais com vistas à paz e ao afastamento de controvérsias (Batista Júnior, 2007, p. 462). Diante desse prisma compositivo, há que se reconhecer que a Constituição opera como catalizadora (Medauar, 2008, p. 104) de relevantes mudanças no direito administrativo.

Durante algum tempo houve certa resistência à internalização da consensualidade de forma ampla no regime jurídico-administrativo, por considerações afetas à indisponibilidade do interesse público. Em um de seus primeiros trabalhos acadêmicos sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello (1967, p.14) pontuou que os interesses qualificados como da coletividade são inapropriáveis, de modo que sequer o setor público poderia deles dispor.

Segundo o autor, o bem comum consiste na reunião de interesses que os indivíduos ostentam na condição de membros do grupo social. A partir desse apontamento, Luzardo Faria (2022, p. 35) sinaliza que o interesse público “não se confunde e também não é algo contrário ao interesse dos indivíduos” e “não se identifica, sempre, com o interesse do Estado”.

Na tarefa de se delinear a definição de interesse público e de se estabelecer sistematicidade em seu tratamento, o ponto comum que se estabelece diz respeito à sua qualificação como conceito jurídico abstratamente indeterminado. Esse cenário atrai a possibilidade de que sua hermenêutica comporte variações, a depender do contexto fático que se coloque.

Na atuação administrativa, a persecução do interesse público não conduz a apenas uma resposta válida para dirimir as situações que são concretamente postas à rotina do agente público. A margem decisória, não raro, comporta diversas vias igualmente legítimas e é necessário ponderar a escolha que melhor poderá atender aos anseios do bem comum.

A opção administrativa não necessariamente recairá sobre uma atuação unilateral por parte do poder público, é possível que se obtenha um equilíbrio de interesses originalmente contrapostos, que assim permaneceriam se não fosse pela ocorrência de trocas e concessões entre as partes (Oliveira, 2005, p. 243). A consensualidade se coloca como alternativa que busca agregar múltiplas perspectivas com vistas a um arranjo benéfico a todos os envolvidos.

A aceitação dessa possibilidade, todavia, não foi imediata, Floriano de Azevedo Marques Neto (2012, p. 428) destaca que há uma “[...] herança, forte entre nós, de desconfiar sempre do envolvimento dos particulares em qualquer atividade que promova as necessidades coletivas”.

O desenvolvimento da linha consensual pelo direito administrativo por parte da doutrina, da jurisprudência e da legislação ocorreu – e ainda ocorre – de forma gradual ao longo do tempo. Embora a legislação já concebesse de forma pontual a transação administrativa como forma de evitar a litigiosidade, a exemplo da desapropriação amigável de que trata o artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365 (Brasil, 1941) e do incentivo a soluções pacíficas no preâmbulo da Constituição vigente, apenas a partir do século XXI a consensualidade administrativa é substancialmente abraçada pela jurisprudência e passa a reverberar em diversos diplomas legais.

Em 2002, importante julgado do Supremo Tribunal, proferido no âmbito do Recurso Extraordinário 253885/MG, reconheceu a possibilidade de transação em âmbito administrativo, diante da constatação de que a indisponibilidade do interesse pertencente à coletividade não gera entraves à celebração de ajustes, quando a solução melhor puder atender a ultimação desse interesse.

A possibilidade de aplicação do consenso em ambiente administrativo parte da premissa de que a densificação da forma em que o interesse público será perseguido comporta variações que exigem considerações de como otimizar os resultados a partir da definição dos meios mais adequados para atingi-lo. Nas lições de Alexandre dos Santos de Aragão (2005, p. 293), a transação administrativa “[...] não implica uma disponibilidade do interesse público, mas uma determinação do meio mais apto para alcançar os objetivos da lei”. Quando possível de se obter uma interseção de vontades, a atividade consensual não é apenas conveniente, mas necessária à promoção da eficiência, considerando os benefícios decorrentes de seu emprego.

Segundo o princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37, a atividade administrativa deve se pautar na busca de resultados efetivos, em prazo razoável e de acordo com a finalidade prevista em lei. A atuação estatal deve ser realizada de forma simples e objetiva, sem formalidades demasiadas e com o emprego dos meios e recursos que estiverem à sua disposição de modo otimizado (Gabardo; Hachem, 2010, p. 242). A adoção de instrumentos consensuais pode potencializar esse dogma,

ao permitir a seleção de alternativas para os problemas governamentais mais assertivas, democráticas e céleres e menos custosas.

Nessa linha de ideias, como grande expoente acadêmico da temática, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003a, p. 156) propôs o desenvolvimento de estudos sobre o que denominou de “princípio constitucional da consensualidade do direito brasileiro”, com vistas a “iluminar inúmeras relações entre sociedade e Estado e de facilitar, assim, a aplicação e o aperfeiçoamento dos institutos consensuais existentes, a criação de novos e de concorrer para a interpretação homogênea de situações indefinidas”. Desde então, a produção legislativa e estudos sobre a temática se intensificaram na busca de instrumentos que viabilizem o exercício da consensualidade.

Ao longo do tempo, diversos diplomas trouxeram instrumentos cooperativos que permitiram ao poder público a celebração de transações. O avanço normativo pode ser exemplificado pela previsão do acordo de leniência, da arbitragem e da mediação na Administração Pública, do termo de ajustamento de conduta e do acordo de não persecução cível em casos de improbidade administrativa¹.

Com a Lei Federal nº 13.655 (Brasil, 2018), a autorização para celebração de avenças recebeu contornos mais amplos, ao se franquear que, observada a legislação aplicável, a Administração Pública possa empreender negociações para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. A inserção de tal previsão no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro sinaliza que a consensualidade representa um importante viés hermenêutico para todo o ordenamento jurídico e reforça a necessidade de que os tradicionais institutos sejam repensados para abarcar esse viés conciliatório.

O implemento da via compositiva também não passou alheio à atividade dos Tribunais de Contas. Diante do fenômeno de consensualização do direito administrativo (Faria, 2022, p. 121), as Cortes nacionais vêm incorporando à sua

¹ Essas inovações foram introduzidas pelas Lei Federal nº 12.846 (Brasil, 2013), em seus artigos 16 e seguintes; Lei Federal nº 13.105 (Brasil, 2015a), em seu artigo 174; Lei Federal nº 13.129 (Brasil 2015b), que incluiu o §1º ao art. 1º da Lei nº 9.307 (Brasil, 1996); Lei Federal nº 13.140 (Brasil, 2015c), em seus artigos 32 e seguintes; Resolução nº 179 do Conselho Nacional do Ministério Pùblico (Brasil, 2017a); e Lei Federal nº 13.964 (Brasil, 2019), que alterou a redação do §1º do artigo 17 da Lei 8.429 (Brasil, 1992a).

atuação instrumentos consensuais de regularização de falhas na gestão, na linha também de recomendações internacionais e nacionais sobre o tema.

A celebração de acordos está associada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015). A promoção de sociedades pacíficas perpassa pelo desenvolvimento de instituições eficazes e transparentes e pela tomada de decisões de forma inclusiva e participativa, de modo que o estímulo a ajustes dos órgãos de controle com jurisdicionados vai ao encontro de tais diretrizes.

Também a Declaração de Moscou, de 2019, empregada pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, salienta a necessidade de que haja uma interação produtiva entre os órgãos de controle externo e os gestores. Desse contato, alternativas consensuais se consolidam como meios de avanço e aprimoramento da gestão.

Em nível nacional, a Resolução nº 02 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Brasil, 2014) abordou a necessidade de se estabelecer um controle externo concomitante, contemporâneo à formação ou execução dos atos e procedimentos administrativos. Como forma de alcance a essa fiscalização tempestiva, o termo de ajustamento de gestão foi citado como alternativa para essa moderna forma de atuação das Cortes de Contas. Mais adiante a difusão de soluções consensuais de conflitos foi também objeto da Nota Recomendatória nº 02 (Brasil, 2022a).

Essas diretrizes convergem para que se estabeleça um olhar atento para a criação de ferramentas consensuais capazes de figurar como alternativas fidedignas de redução da litigiosidade e promoção da celeridade e na eficiência na melhoria da gestão pública.

2.2 Avaliação de medidas de incremento quantitativo e qualitativo das propostas de termos de ajustamento de gestão perante os tribunais de contas brasileiros

Diante do reconhecimento dos benefícios advindos de uma pactuação consensual exitosa para prevenção ou correção de falhas, as Cortes de Contas vêm incorporando à sua atuação instrumentos típicos para formalização de acordos.

Como precursor em âmbito nacional, há que citar a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que, por meio da Resolução Normativa nº 05 (Paraíba, 2007), instituiu o denominado pacto de adequação de conduta técnico-operacional. Trata-se de avença na qual, identificada falha em sede de inspeção, o gestor é convidado a pactuar medidas para sanear “atos ou omissões que sejam danosos ao erário, prejudiciais à população, lesivos ao interesse público e defraudadores de uma boa gestão operacional”².

Mais adiante, a Lei Complementar Estadual nº 120 (Minas Gerais, 2011) estabeleceu no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais o termo de ajustamento de gestão para regularizar atos e procedimentos de Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados. Na disciplina do instituto restou consignada a vedação de sua aplicação quando configurado desvio de recursos públicos ou na hipótese de o processo já contar com decisão definitiva irrecorrível.

Após a experiência mineira, muitos Tribunais de Contas se somaram à previsão de ferramentas consensuais congêneres. Pesquisa realizada por Marcela Cristina Arruda Nunes (2021, p. 78) apontou que, em 1º de dezembro de 2021, 24³ dos 33 Tribunais de Contas já contavam com previsão de termo de ajustamento de gestão em suas normas. Com base nas respostas apresentadas pelas Cortes que contribuíram para aquele trabalho, a autora registrou que havia 75 ajustes firmados no Estado de Pernambuco, 17 no Rio Grande do Norte, 16 no Paraná, 12 em Minas Gerais, 7 em Goiás e no Piauí e 4 em Rondônia.

Em levantamento mais recente, realizado em 2023 pela Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil⁴, foi apontado que também o Tribunal de

²Art. 1º da Resolução Normativa nº 05 (Paraíba, 2007).

³São eles os Tribunais de Contas dos Estados da Paraíba, de Goiás, de Minas Gerais, de Sergipe, do Espírito Santo, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Mato Grosso, do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso do Sul, do Piauí, do Paraná; do Pará, do Amapá, do Maranhão, do Ceará, do Tocantins, da Bahia, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina e do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás.

⁴Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Contas do Alagoas (Alagoas, 2022) e o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2022b) incorporaram aos seus normativos procedimentos de solução consensual⁵.

Esses dados relevam que embora o termo de ajustamento esteja sendo sucessivamente difundido pelas Cortes de Contas no país, ainda é tímido o quantitativo de acordos celebrados em diversos Tribunais. Um caso que ilustra tal cenário é o do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que normatizou o termo de ajustamento de gestão em 2021⁶ e totaliza 31 termos propostos⁷, dos quais apenas 4 foram celebrados, enquanto 8 foram inadmitidos ou rejeitados.

Esses dados tornam premente a necessidade de que sejam discutidas formas para estimular quantitativa e qualitativamente o manejo dos Termos de Ajustamento de Gestão perante as Cortes de Contas nacionais. É imprescindível que se reflita sobre a utilidade e a proporcionalidade do arranjo, bem como sobre as vias normativas necessárias para o seu emprego.

A estruturação de um termo de ajustamento de gestão possui como pontapé inicial a identificação de um problema, a partir do qual serão pensadas soluções capazes de superá-lo. Por vezes a complexidade que ele apresenta impõe a adoção de múltiplas ações governamentais, que devem ser coordenadas para o alcance do resultado desejado em um prazo assinalado.

O ajuste tem lugar quando possível a verificação de um resultado útil decorrente de sua celebração. Essa avaliação depende da aptidão do instrumento para resolver o problema concreto que sobre o qual ele versa, o que exige considerações acerca da adequação ao fim a que se propõe, da necessidade da via eleita e das vantagens e desvantagens que ele propicia.

Na visão do filósofo alemão Robert Alexy (1986, posfácio), o princípio da proporcionalidade representa um parâmetro fundamental para a interpretação e aplicação do Direito. Mais do que uma simples regra jurídica, o princípio representa um critério de otimização que visa alcançar a solução mais justa e adequada em cada caso concreto a partir de considerações acerca de três subprincípios interligados:

⁵O Tribunal de Contas do Município de São Paulo trouxe, na Resolução nº 2 (São Paulo, 2020) previsão de mesa técnica, mas o instituto não está associado à celebração de instrumento de ajustamento específico.

⁶A regulamentação se deu por meio da Deliberação nº 329 (Rio de Janeiro, 2021).

⁷Pesquisa realizada em 03 de junho de 2025 no sítio eletrônico <https://www.tcerj.tce.br/consulta-processo/Processo>.

adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. As suas lições são hábeis a corroborar para a avaliação dos termos de ajustamento de gestão no âmbito dos Tribunais de Contas.

A adequação exige que a medida adotada tenha a capacidade real de produzir o efeito pretendido. A proposta de solução consensual deve ser idônea para alcançar o fim desejado, de modo que suas cláusulas devem ser concebidas para resolução integral do problema de gestão posto. A satisfação das obrigações pactuadas, ainda que envolvam prazo considerável para implementação, devem propiciar a recondução da falha e o resgate ao interesse público subjacente.

Pela necessidade, entre as medidas possíveis para alcançar o fim desejado, a escolha deve recair sobre a menos gravosa para os direitos e interesses envolvidos. Uma vez detectadas diversas vias de ação para o combate ao problema identificado, o proponente deve, à luz da realidade em que se encontra inserto, eleger aquela que melhor se amolda à sua resolução e justificar a sua escolha. Em um cenário em que devidamente motivada a opção do gestor, a Corte de Contas deve, tanto quanto possível, prestar deferência ao caminho eleito.

A proporcionalidade em sentido estrito exige que os benefícios gerados com a medida superem os ônus que ela impõe. Deve-se evitar que condutas desnecessariamente gravosas sejam pactuadas, ainda que sejam adequadas e necessárias a alcançar o fim desejado.

Também o princípio da razoabilidade orienta o juízo de valor exercido sobre as pretensas avenças. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (1999, p. 66), a atuação administrativa deve ser pautada em critérios rationalmente aceitáveis, a fim de que não se tolere condutas desarrazoadas, incoerentes, imprudentes ou insensatas.

Tanto o proponente quanto o Tribunal de Contas, ao se debruçarem sobre eventual solução consensual, devem promover uma análise contextualizada do caso concreto, considerando os diferentes valores em jogo, suas intensidades e as consequências de cada escolha administrativa. Termos que não contemplam uma demonstração dessas características estão fadados ao insucesso. É importante que sejam pensadas soluções equilibradas e consonantes com o interesse público e que se proponham a alcançar fins justos e adequados.

Além da preocupação acerca do conteúdo do ajuste, é necessário se debruçar sobre as formas institucionais para materialização do termo de ajustamento, que constituem expressão do direito ao devido processo legal. Ao se estabelecer a processualidade participativa (Moreira Neto, 2003b, p. 107), conferem-se previsibilidade e segurança à atuação concertada no âmbito dos Tribunais de Contas, com garantia às partes do procedimento adequado e estímulo à eficiência das ações estatais.

A regulamentação de instrumentos concertados e do trâmite para a sua utilização é relevante para conferir balizas aos jurisdicionados e aos servidores do Tribunal de Contas. As premissas pelas quais as propostas serão avaliadas e o conhecimento do percurso a ser perseguido são necessários para que, ao formular as propostas, o gestor possa direcionar seus termos às exigências normativas e incrementar as chances de êxito de sua pretensão. É igualmente importante que aqueles incumbidos da avaliação da viabilidade do ajuste possam recorrer a critérios técnicos para amparar a sua atuação. A transparência das etapas processuais e das regras impostas embasa a formação da escolha administrativa e constitui lastro para uma avaliação isonômica das avenças.

A mera previsão de atos ordenados e cronologicamente praticados para se ultimar uma decisão administrativa (Gasparini, 2008, p. 986), todavia, não é suficiente para garantir a finalidade a que se destina o controle externo e a propensão do procedimento à solução concreta de um problema governamental posto. É necessário que os envolvidos, além de conhecerem as normas vigentes, saibam corretamente manejá-las e confiem de que o instrumento é hábil ao fim a que se destina.

Desponta, assim, a necessidade de avaliar em que medida o tempo de tramitação processual pode figurar como um atrativo para as propostas de termo de ajustamento. Também é relevante refletir sobre a concessão de garantias ao gestor de que o problema por ele relatado em um ambiente consensual não lhe poderá trazer prejuízos em fiscalizações diversas. É ainda pertinente discorrer sobre de que forma os Tribunais de Contas podem auxiliar na consecução das propostas ou no aperfeiçoamento de seu teor.

2.2.1 A proceduralidade adequada e a previsibilidade temporal

Ao se conceber o processo administrativo, há que se ter em mente que ele não se encerra na previsão de uma sucessão encadeada de atos com vistas ao deslinde final, é necessário que sua tramitação ocorra em tempo razoável e que o procedimento previsto garanta os meios adequados para tanto, conforme preconizado no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da República (Brasil, 1988) e no art. 8º do Pacto de São José da Costa Rica, promulgado pelo Decreto nº 678 (Brasil, 1992b).

Especificamente em processos de termos de ajustamento de gestão a celeridade é um elemento que ganha especial relevância para a atratividade das propostas consensuais e para a utilidade do procedimento. A partir da identificação de uma falha na atividade estatal, a repercussão que ela é capaz de gerar nas políticas públicas e nos serviços prestados à população exige dinamicidade em seu tratamento.

A adequação das irregularidades, especialmente quando o agente público se propõe a dirimi-las, é matéria urgente e que demanda, sob o aspecto procedural, adequado tratamento por parte dos Tribunais de Contas. O jurisdicionado deve ter a certeza de que a situação que por ele será exposta será apreciada em um lapso temporal razoável para assim se sentir inclinado a adotar a ferramenta consensual.

Um dos benefícios de se obter um encontro de desígnios para o alcance de um resultado que atenda ao interesse público é reduzir as consequências naturais do longo e incerto tempo de um processo sancionador marcado pela litigiosidade. O rito estabelecido para o termo de ajustamento de gestão, portanto, deve não apenas ser previsível quanto às suas etapas, mas quanto ao tempo para a sua conclusão.

A definição do rito e a celeridade na resolução dos conflitos por meio do termo de ajustamento de gestão reforçam a confiança do proponente na seriedade e na eficiência da atuação do Tribunal de Contas. A estimativa da duração do processo facilita o planejamento do proponente e diminui a incerteza em relação ao andamento do conflito. Isso torna o instrumento de ajuste uma opção mais atraente em comparação com um processo administrativo sancionador, que pode perdurar por anos sem uma solução definitiva.

O procedimento deve ser concebido de modo a otimizar o tempo de sua tramitação. As diversas normatizações pátrias, embora possam conter traços

condizentes com as peculiaridades locais, podem servir de parâmetro para reflexão de melhorias. Um ponto que merece aprofundamento diz respeito à forma em que se desenvolve o juízo de admissibilidade da proposta de avença.

No Tribunal de Contas mineiro, o artigo 7º da Resolução nº 14 (Minas Gerais, 2014) estipula que o juízo de admissibilidade é exercido pelo próprio Conselheiro relator do processo e que apenas após pronunciamento positivo haverá oitiva da instância técnica. A Instrução Normativa nº 82 (Espírito Santo, 2022), ao regulamentar o termo de ajustamento de gestão no Tribunal de Contas capixaba, também confere ao relator a apreciação da admissibilidade da proposta.

Já o §2º do artigo 83 do Regimento Interno do Tribunal de Contas fluminense (Rio de Janeiro, 2023) estabelece que compete ao Presidente exercer tal pronunciamento, após oitiva da Procuradoria-Geral do Tribunal, sendo que, em fase futura, as propostas admitidas serão apreciadas por relator diverso. Ao se examinar o tempo de tramitação dos termos de ajustamento de gestão na Corte fluminense⁸, observa-se que nos processos em que já houve juízo de admissibilidade, 84 dias foram dedicados a esse exame preliminar. Para aqueles que já tiveram seu mérito apreciado, a decisão definitiva se deu após, em média, 264 dias.

Ao se concentrar o juízo de admissibilidade e de mérito em uma só figura, permite-se ao relator conhecer, desde a origem do processo, todos os seus contornos. Se o Conselheiro já se debruçou anteriormente sobre um feito, as análises subsequentes contarão com essa bagagem. A unicidade na condução processual é capaz de gerar ganhos de ordem temporal, já que o contato prévio com as cláusulas pretendidas pode abreviar a análise meritória.

Nesse sentido, é conveniente se pensar nos benefícios advindos de se estipular, de forma uniforme nos Tribunais de Contas, que a condução decisória do processo de ajustamento será integralmente exercida pelo relator. Pretende-se, com isso, conferir maior agilidade ao procedimento e incentivar que o gestor possa identificar nessa via consensual uma alternativa para a célere resolução dos problemas, com incremento da eficiência nas políticas públicas.

⁸ Pesquisa realizada em 20 de maio de 2024 no sítio eletrônico <https://www.tcerj.tj.br/consulta-processo/Processo>.

2.2.2 A normatização da garantia de não autoincriminação

A proposta de ajustamento exige comumente do agente público o reconhecimento expresso de uma falha na gestão, que constitui o objeto que se pretende adequar. A postura de confissão de uma irregularidade, originada em sua gestão ou em momento pretérito, quando dissociada de garantias de que a declaração não poderá ser utilizada em desfavor do interessado em processos diversos, poderá figurar como fator de desestímulo a iniciativas consensuais.

O incentivo à composição passa por se assegurar um ambiente de segurança jurídica no qual o reconhecimento da falha em processo de termo de ajustamento de gestão não possa ser empregado em prejuízo do declarante em procedimento distinto.

O princípio da não autoincriminação, previsto no artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição da República (Brasil, 1988), garante ao indivíduo o direito de não ser obrigado a produzir provas contra si. Embora tenha sua esfera nuclear nos processos penais, é possível cogitar a aplicação dessa garantia também no âmbito do direito administrativo sancionador, conforme já reconheceu o Superior Tribunal de Justiça no RMS nº 14.901/TO (Brasil, 2008).

A previsão de tal proteção não é desconhecida pela legislação infraconstitucional, em especial nos acordos de leniência. No direito concorrencial, o artigo 86, §10, da Lei Federal nº 12.529 (Brasil, 2011) estipula que a proposta de acordo de leniência rejeitada não importará em confissão quanto à matéria de fato nem reconhecimento da ilicitude da conduta e que será resguardado sigilo quanto às declarações realizadas.

Na Lei Federal nº 12.846 (Brasil, 2013), que cuida da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, o §7º do artigo 16 também consigna que a iniciativa de acordo de leniência rejeitada não ensejará o reconhecimento da prática do ato ilícito. O proponente, portanto, conta com a segurança de que sua declaração realizada com o intuito de se beneficiar do instituto não será utilizada caso infrutífera a sua tentativa de transação.

Também é válido citar que o parágrafo único do artigo 14 da Lei Federal nº 13.506 (Brasil, 2017b), que trata do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários, prevê a figura do

termo de compromisso, que envolve a garantia de que o ajuste não poderá ser empregado como confissão ou importar em juízo quanto à ilicitude da conduta em desfavor do declarante.

Ao se transportar tal lógica à disciplina do termo de ajustamento de gestão, essa garantia importaria que as declarações feitas pelo proponente durante a negociação e execução do termo não pudessem ser utilizadas contra ele em um eventual processo administrativo sancionador. Os efeitos do reconhecimento voluntário da falha estariam adstritos à negociação do ajuste no processo originado da proposta consensual, de modo que a confissão não poderia ser empregada como meio de prova ou de valoração negativa da conduta do agente em processo de controle externo diverso.

A previsão normativa dessa garantia por parte dos Tribunais de Contas seria capaz estimular a colaboração voluntária e eficaz dos interessados. Ao proporcionar um ambiente seguro para a revelação de informações relevantes sobre as irregularidades que se pretende dirimir, cria-se um incentivo para que as iniciativas consensuais se proliferem.

Sem essa proteção, o receio de sanção poderá representar fator desencorajador à participação nos acordos. Se esse aspecto puder ocasionar baixa aderência quanto à via consensual, os Tribunais de Contas não poderão contar com os benefícios decorrentes de seu emprego, que envolvem abreviação na resolução das falhas, opções mais certeiras na definição de políticas públicas e economia dos custos de controle.

A expressa garantia contra a autoincriminação possui o condão de assegurar ao interessado um ambiente estável para negociar e regularizar as falhas, sem o receio de que suas confissões sejam utilizadas para puni-lo posteriormente. É apropriado que os Tribunais de Contas avaliem inclusão de previsão normativa que contemple essa segurança, capaz de repercutir como incentivo à adesão dos jurisdicionados ao termo de ajustamento de gestão.

2.2.3 A instituição de mesas técnicas

Os mecanismos consensuais se propõem a empreender um controle externo mais horizontalizado e fomentar a ideia de parceria entre os Tribunais de Contas e seus jurisdicionados. Eles se alinham ao que se denominou de “justiça multiportas” (Dantas; Zymler, 2024), no qual se busca, por métodos consensuais e extrajudiciais, a ampliação das alternativas para a resolução de conflitos com vistas a alcançar soluções justas e céleres.

Muitas vezes, embora presente o aspecto volitivo do gestor em tentar dirimir determinado problema de forma concertada, ele depende do apoio do órgão de controle para a consecução ou aprimoramento de sua proposta. A diversidade administrativa brasileira importa no reconhecimento de níveis distintos de maturidade institucional. Naqueles em que há maior incipiente, a participação da Corte de Contas poderá agregar reforço técnico para o desenvolvimento da solução governamental. Mesmo naqueles dotados de maior estrutura, a visão sob o enfoque de controle pode corroborar com a solidez da proposta de regularização de um problema identificado.

Nesse sentido, é pertinente que os Tribunais de Contas não apenas disponibilizem a via conciliatória, mas também estabeleçam um canal aberto a fim de que as soluções sejam construídas em conjunto. O emprego do caráter orientador e pedagógico no auxílio ao desenvolvimento das avenças pode estimular o número de propostas e a qualidade de seu teor.

Uma das formas de implementar esse diálogo construtivo consiste na regulamentação de mesas técnicas que contemplem espaço para desenvolvimento de composições capazes de evitar ou mitigar a litigiosidade. Sobre a relevância dessa ferramenta, Rodrigo Melo do Nascimento (2023, p. 11), ressalta que:

“Os debates têm por objetivo tanto a realização de um controle externo mais simples, menos solene, mais céleres, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, quanto a promoção de procedimentos de controle externo que prestigiem o diálogo e a cooperação. A iniciativa, além de auxiliar o gestor público na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão, legitima o processo decisório e amplia a segurança jurídica aos fiscalizados.”.

Um exemplo de sucesso na normatização e implementação dessa temática se verifica no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. O artigo 237 do Regimento Interno (Mato Grosso, 2021) autoriza o procedimento para “consenso, estudo ou

solução sobre temas controvertidos, relevantes e complexos relacionados à administração pública e ao controle externo”.

Conforme narram José Carlos Novenni e Ricardo Castilho (2024, p. 59), a inspiração para a adoção da mesa técnica naquele Tribunal foi a discussão envolvendo a juridicidade do emprego do registro de preços para obras e serviços de engenharia. Como resultado de um estudo técnico multilateral do Tribunal de Contas e do Executivo do Estado do Mato Grosso, foi editada uma resolução para orientação quanto à temática, que passou a nortear a Corte de Contas e os demais jurisdicionados quanto à matéria.

O caso ilustra as potencialidades de uma interação produtiva capaz de ensejar aspectos benéficos que extrapolam a definição das diretrizes para determinado concreto e alcançam vantagens ao aprimoramento do trabalho desempenhado pelo Tribunal de Contas e à sua consolidação enquanto instituição referencial pedagógica.

As mesas técnicas possuem finalidades múltiplas e não taxativas (Faria; Castro, 2024), de modo que há que se cogitar sua aplicação como subsídio às propostas de termo de ajustamento de gestão. Seja por iniciativa do Tribunal de Contas ou mediante provocação dos interessados, os participantes, do setor público ou privado, podem utilizar desse instrumento para a busca conjunta de uma atuação estratégica para a solução de um problema identificado.

Há que se destacar que existem, nos feixes normativos das Cortes de Contas, instrumentos que, embora guardem similitude no nome, distinguem-se das mesas técnicas em suas características. Como exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro conta com a reunião técnica, prevista no artigo 197, inciso XXI, e no artigo 247, inciso VII, do Regimento Interno (Rio de Janeiro, 2023), para que o jurisdicionado possa expor para a Secretaria-Geral de Controle Externo justificativas e esclarecimentos sobre questões técnicas controvertidas.

Não há dúvidas que a previsão de reunião é um avanço importante na direção de um diálogo participativo, no qual o jurisdicionado pode influenciar na formação do convencimento da equipe técnica do Tribunal. Ainda assim, a redação confere certo grau de passividade do órgão de controle enquanto destinatário das informações que lhe serão apresentadas pelo fiscalizado, o que distancia o instituto das mesas técnicas.

Nesse contexto, é necessário avançar para criar e potencializar os espaços de troca mútua de conhecimento, em que se permita o desenvolvimento de soluções conjuntas. Sobressai a necessidade de refletir sobre a conveniência em se formalizar, nos normativos dos Tribunais de Contas, as mesas técnicas. Mais do que o esclarecimento acerca de pontos técnicos, dos debates advém a possibilidade de resolução harmoniosa de controvérsia. Trata-se de ferramenta que poderá contribuir para a multiplicação quantitativa e acerto qualitativo de propostas de ajustamento.

3 CONCLUSÃO

A resistência quanto à aplicação da composição no âmbito da administração pública foi sucessivamente perdendo espaço diante de inovações legislativas e do reconhecimento acadêmico e jurisprudencial quanto à viabilidade jurídica dessa via e ao seu proveito prático na consecução do interesse público. Diante do fenômeno da consensualização administrativa, potencializado pelas prescrições da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, os Tribunais de Contas avançam na regulamentação do tema.

Conforme diretrizes traçadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e na Declaração de Moscou da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, bem como nas prescrições da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, a solução pacífica de conflitos passa por uma atividade estatal inclusiva. A modernização do controle externo exige acrescer aos tradicionais mecanismos impositivos e unilaterais a possibilidade de uma atuação concertada, caracterizada por um encontro de desígnios na definição eficiente da solução dos problemas de gestão.

A visão tridimensional do contraditório – caracterizada pelos direitos ao conhecimento, à reação e à influência – pode não ser suficiente para garantir a melhor condução do caso concreto. O diálogo participativo pode avançar para albergar o compartilhamento da definição do teor decisório.

Em um cenário em que a regulamentação dos termos de ajustamento de gestão se prolifera nas Cortes de Contas nacionais, é importante pensar em formas a incentivar, na prática, o seu emprego. Sobressai a necessidade de se resguardar a

procedimentalidade adequada e célere, dada a urgência na solução de problemas de elevada repercussão social. Diante do cotejo de experiências de Cortes de Contas diversas, é pertinente racionalizar o procedimento e constitui boa prática a reunião dos juízos de admissibilidade e de mérito em uma só figura.

Também a previsão da garantia de não autoincriminação pode funcionar como um vetor para estímulo às propostas de ajustamento, à semelhança do que ocorre em acordos de leniência em outras esferas administrativas. Para a disseminação do ajustamento, a regulamentação das mesas técnicas é igualmente importante ao propiciar um espaço para o desenvolvimento conjunto de soluções.

É pertinente, portanto, que sejam pensadas regulamentações para os termos de ajustamento de gestão que comportem garantias aos jurisdicionados e que os auxiliem em suas demandas. Pretende-se, com isso, fomentar, sob os aspectos quantitativo e qualitativo, a utilização desse importante instrumento e trazer luz à consensualidade como motor de um controle externo moderno e atento a formas cooperativas de aperfeiçoamento estatal.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 3, de 22 de fevereiro de 2022.** Normatiza o termo de ajustamento de gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Alagoas. Alagoas: TCE-AL, 2022. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc2004202215510100000062602be5f057f.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1986, 627 p. Disponível em https://www.mpbam.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/alexey-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A consensualidade no Direito Administrativo: acordos regulatórios e contratos administrativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 167, p. 293-310, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/850>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas:** um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução nº 02, de 6 de agosto de 2014.** Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3202/2014 relacionadas à temática “Controle Externo Concomitante”. Fortaleza: Atricon, 2014. Disponível em: <https://atricon.org.br/resolucao-atricon-no-022014-controle-externo-concomitante/>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória nº 02, de 24 de agosto de 2022.** Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Brasília, DF: Atricon, 2022a. Disponível em: <https://atricon.org.br/notas-recomendatoria/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 23 jun. 1941.

BRASIL. Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2015b.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 13.506, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários; altera a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001; revoga o Decreto-Lei nº 448, de 3 de fevereiro de 1969, e dispositivos da Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997, da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13506.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 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: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Federal nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 14.901/TO. Recurso ordinário em mandado de segurança. Servidora pública estadual. Demissão. Processo administrativo disciplinar. Citação. Ausência de indicação das acusações feitas. Nulidade. Interrogatório da investigada. Compromisso de dizer a verdade. Prerrogativa contra auto-incriminação. Art. 5º, LXIII, da CF/88. Infringência. Anulação do processo que se impõe desde o ato citatório. Recurso ordinário provido. Segurança concedida. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 21 out. 2008. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=14901&O=JT>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Recurso Extraordinário 253885/MG. Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido. Relatora: Min. Ellen Gracie, julgado em 4 jun. 2002. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22RE%202025%203885%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 22, de 22 de dezembro de 2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou-/instrucao-normativa-tcu-n-91-de-22-de-dezembro-de-2022-461082838>. Acesso em: 30 jun. 2024.

DANTAS, Bruno; ZYMLER, Benjamin. Consensualização é inevitável na solução de conflitos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/consensualismo-e-inevitavel-na-solucao-de-conflitos/?_gl=1*ho7mtn*_gcl_au*MTQzMjYyMzYzMS4xNzIxMDYxNDU0*_ga*MzlyMzU4MDkzLjE3MjEwNjE0NTQ.*_ga_H1D7PSZ1DW*MTcyMTA2MTQ1NC4xLjEuMTcyMTA2MTQ2OC40Ni4wLjlwMDY1NDM4NjE. Acesso em: 21 jun. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 82, de 8 de fevereiro de 2022. Regulamenta a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Espírito Santo: TCE-ES, 2022. Disponível em: <https://www.tcees.tce.br/biblioteca/ato-normativo/detalhes-ato-nomativo/?id=5038>. Acesso em 10 jul. 2024.

FARIA, Flávia Bortot Scardini; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. A primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 170-199, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/40>. Acesso em 15 jul. 2024.

FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. Responsabilidade civil do Estado, faute du service e o princípio constitucional da eficiência administrativa. *In:* GUERRA, Alexandre D. de Mello; PIRES, Luis Manoel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (coord.). **Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Interesses públicos e privados na atividade estatal de regulação. *In:* MARRARA, Thiago (org.). **Princípios de direito administrativo**: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 16, de 14 de dezembro de 2021**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007. Mato Grosso: TCE-MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MEDAUAR, Odete. Constituição de 1988: catalisadora da evolução do Direito Administrativo. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 28, n. 99, p. 100-107, set. 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7922742/mod_resource/content/1/odete%20medauar%20%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988.pdf. Acesso em: 16 jul. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 89, p. 8-33, 1967. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/30088/28934>. Acesso em: 16 jul. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 120, de 15 de dezembro de 2011**. Altera a Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/120/2011/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 14, de 10 de setembro de 2014**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: TCE-MG,

2014. Disponível em: <https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1136405>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003a. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45823>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas Tendências da Democracia: Consenso e Direito Público na Virada do Século: o Caso Brasileiro. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 106-126, 2003b. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2003-volume-57>. Acesso em: 10 jul. 2024.

NASCIMENTO, Rodrigo Melo do. Consensualidade nos Tribunais de Contas: Mesas Técnicas como ferramenta de Controle Dialógico. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v.4, n. 2, p. 10-11, 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tce.br/portalecg/pagina/edicoes_anteriores_revista_do_tribunal_de_contas_do_estado_do_rio_de_janeiro. Acesso em: 15 jul. 2024.

NOVELLI, José Carlos; CASTILHO, Ricardo. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas do Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n.1, p. 46-75, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889/621>. Acesso em: 15 jul. 2024.

NUNES, Marcela Cristina Arruda. **O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais**: aplicação ao TCE-SP. São Paulo: FGV, 2021. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/7b8c2e03-59a3-4944-adca-3fccfd6418cf>. Acesso em 13 mai. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, p. 241-271, maio/jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43372>. Acesso em: 8 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, de 27 de setembro de 2015**. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução Normativa nº 5, de 25 de setembro de 2007**. Estabelece normas para o Pacto de Adequação de Conduta Técnico Operacional, e dá outras providências. Paraíba: TCE-PB, 2007. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/legislacao/atos-normativos>. Acesso em: 15 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Ministério Público do Estado. MPRJ, TCE e Prefeitura de Guapimirim assinam TAC para regular a cobrança de IPTU no Município. [Portal de Notícia do] **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 13 nov. 2017. Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=50203>. Acesso em: 11 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Deliberação n.º 338, de 8 de fevereiro de 2023**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2023. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-tcerj?origin=instituicao>. Acesso em: 21 dez. 2025.

RUSSIA. **Moscow Declaration**. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 23., Moscow, 2019. Moscow, Russia: INTOSAI, sept. 2019. Disponível em: [https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration\(EN\).pdf](https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration(EN).pdf). Acesso em: 8 jul. 2024.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município. **Resolução nº 2, de 4 de março de 2020**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: TCM-SP. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Sobre a autora

Daniele Maghelly Menezes Moreira | e-mail: danielemaghelly@gmail.com

Especialista em Direito Público e Privado – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Procuradora do Município de Nova Iguaçu.

 <https://orcid.org/0009-0004-5170-2173>

 <http://lattes.cnpq.br/4819442716826051>