



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA – PPGDDA

LEANDRO ALBERTO ALVES DE LIMA

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: projeto
regulatório para implantação de procedimento de consensualidade no Tribunal de Contas do
Estado do Pará - TCE/PA

BELÉM-PA
2024

LEANDRO ALBERTO ALVES DE LIMA

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: projeto regulatório para implantação de procedimento de consensualidade no Tribunal de Contas do Estado do Pará -TCE/PA

Projeto regulatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia - PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento na Amazônia.

Orientadora: Profa. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.

Linha de pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

BELÉM-PA
2024

LEANDRO ALBERTO ALVES DE LIMA

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: projeto regulatório para implantação de procedimento de consensualidade no Tribunal de Contas do Estado do Pará -TCE/PA

Projeto regulatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia - PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento na Amazônia.

Data da Avaliação: _____ / ____ / _____

Conceito: _____

Banca Examinadora

Profª Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira(Orientadora PPGDDA/ICJ/UFPA)

Profª Dra.
(Membro PPGDDA/ICJ/UFPA)

Profª Dra.
(Membro PPGDDA/ICJ/UFPA)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão à minha orientadora, professora Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, pelo apoio incondicional, orientação e incentivo ao longo deste projeto. Sua experiência foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, e sou eternamente grato por sua paciência e dedicação. Obrigado por acreditar em mim e por me guiar neste percurso.

Agradeço imensamente à minha família pelo apoio incondicional durante a realização do meu mestrado. Sou eternamente grato por estarem sempre ao meu lado. Sua compreensão, encorajamento e amor foram fundamentais para superar os desafios e me manter motivado ao longo dessa jornada.

Por fim, gostaria de expressar minha profunda gratidão ao Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) pela oportunidade de realizar o mestrado profissional em Direito na UFPA.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar a viabilidade da adoção de mecanismos autocompositivos como ferramentas de resolução de conflitos no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). A proposta envolve a criação de um projeto regulatório que estabeleça normas detalhadas para os procedimentos a serem seguidos, com o intuito de ampliar a atuação desse órgão de controle e evitar a judicialização de questões. A pesquisa parte do pressuposto de que a implementação de mecanismos de autocomposição pode ser uma solução eficaz para resolver, de forma consensual, os conflitos surgidos durante as atividades de fiscalização do TCE/PA. A Lei nº 13.140/2015 permite que a Administração Pública adote esses métodos para resolver controvérsias no âmbito administrativo, promovendo a efetividade das políticas públicas e assegurando soluções jurídicas colaborativas e rápidas, tanto com a sociedade quanto com os entes públicos. Nesse contexto, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: é viável a utilização de instrumentos de consensualidade pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará para solucionar conflitos surgidos no âmbito de sua competência? Para isso, a pesquisa adotou uma metodologia documental e bibliográfica, utilizando como fontes documentos, trabalhos técnicos e científicos sobre o tema, além da Instrução Normativa nº 92/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU), que trata dessa questão em nível federal e foi submetida a uma análise qualitativa. A pesquisa também examina a atuação de outros Tribunais de Contas, como o TCE/MT, TCM/SP e o próprio TCU, com o objetivo de analisar os instrumentos disponíveis para a autocomposição de conflitos e explorar as melhores práticas para implementar a mediação e conciliação no TCE/PA. Por fim, a pesquisa visa à elaboração de uma proposta de Lei Complementar e Resoluções que instituem o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e a Mesa Técnica (MT), normas fundamentais para promover a consensualidade no âmbito do TCE/PA.

Palavras-chave: Conflito. Mediação e Conciliação. Administração Pública.

ABSTRACT

The objective of this research is to assess the feasibility of adopting self-compositional mechanisms as conflict resolution tools within the Court of Accounts of the State of Pará (TCE/PA). The proposal involves the creation of a regulatory project that establishes detailed procedures to be followed, aiming to expand the role of this oversight body and prevent the judicialization of issues. The research is based on the premise that the implementation of self-compositional mechanisms can be an effective solution for consensually resolving conflicts arising during the TCE/PA's auditing activities. Law No. 13.140/2015 allows the Public Administration to adopt these methods to resolve disputes within the administrative sphere, promoting the effectiveness of public policies and ensuring collaborative and swift legal solutions with both society and public entities. In this context, the research seeks to answer the following question: is it feasible for the Court of Accounts of the State of Pará to use consensual instruments to resolve conflicts within its jurisdiction? To address this, the research employed a documentary and bibliographic methodology, using sources such as documents, technical and scientific papers on the subject, as well as Normative Instruction No. 92/2023 from the Federal Court of Accounts (TCU), which addresses this issue at the federal level and was subjected to qualitative analysis. The research also examines the actions of other Courts of Accounts, such as TCE/MT, TCM/SP, and the TCU itself, with the objective of analyzing the available instruments for self-composition of conflicts and exploring best practices for implementing mediation and conciliation within TCE/PA. Finally, the research aims to develop a proposal for a Complementary Law and Resolutions that establish the Management Adjustment Term (TAG) and the Technical Table (MT), fundamental norms to promote consensuality within TCE/PA.

Keyword: Conflict. Mediation and Conciliation. Public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Fluxograma processual da Solicitação de Consensualidade no TCU..... 69

Gráficos

Gráfico 1 - Percentual dos Tribunais que adotam ou não as soluções consensuais 73

Gráfico 2 - Percentual dos Tribunais que adotam um dos Instrumentos Consensuais..... 74

Gráfico 3 - Percentual dos Tribunais de Contas que adotam o consenso por meio de Lei 75

LISTA DE SIGLAS

ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
CCG	Controladoria de Contas de Gestão
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEJUSCs	Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos
CGE-PA	Controladoria Geral do Estado do Pará
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPNJUR	Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência
CRFB	Constituição Federal da República do Brasil
DARE	Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais
DER-RO	Departamento de estradas, Rodagens, infraestrutura e Serviços Públicos
DOE/PA	Diário Oficial do Estado do Pará
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LINDB	Lei de Introdução ao Direito Brasileiro
LOTCE/PA	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará
MPC/PA	Ministério Público de Contas do Estado do Pará
MPE-PA	Ministério Público do Estado do Pará
MP-TCU	Ministério Público de Contas junto ao TCU
MT	Mesa Técnica
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SECEX/Consenso	Comissão de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
SEFA	Secretaria da Fazenda do Estado do Pará
SINFRA/MT	Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso
SNJUR	Secretaria de Normas e Jurisprudência
SSC	Solicitação de Solução Consensual
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-MS	Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCE-RR	Tribunal de Contas do estado de Roraima
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado de Tocantins
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCM-RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A ABORDAGEM CONSENSUAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO	
SANCIONADOR DE CONTAS.....	15
2.1 Os Tribunais de Contas e o direito administrativo sancionador	16
2.2 A mudança de paradigma da Supremacia e indisponibilidade do interesse público.	18
2.3 O controle Externo e os Tribunais de Contas	22
2.3.1 Do processo de fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará	31
3 A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	37
3.1 Previsão do consensualismo na legislação brasileira	39
3.2 A autocomposição como ferramentas de Solução de Controvérsias.....	42
3.3 A Autocomposição previstas na Lei Federal nº 13.140/2015	49
3.4 A autocomposição na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) .	52
4 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	56
4.1 O diálogo como alternativa de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas	57
4.2 O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no processo de contas.....	60
4.3 Mesas Técnicas como instituto consensual nos Tribunais de Contas	64
4.3.1 A experiência da Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso .	66
4.4 A experiência do Tribunal de Contas da União na consensual de controvérsias	67
4.5 A experiência dos demais Tribunal de Contas na resolução consensual.....	72
5 PROJETO REGULATÓRIO: REGULAMENTAÇÃO DA CONSENSUALIDADE	
NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ – TCE/PA.....	80
5.1 Minuta de regulamentação	81
5.2 Da proposta de Lei Complementar	84
5.3 Da proposta de Resolução para instituição da Mesa Técnica	89
5.4 Da proposta de Resolução para instituição do Termo de Ajuste de Gestão	106
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS	126
APÊNDICE A – QUADRO SÍNTESE DOS ATOS NORMATIVOS DE	
CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	136
ANEXO 1 – RELATÓRIO DE INTERVENÇÃO.....	169

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, as ferramentas de consensualismo têm sido adotadas como uma alternativa à atuação unilateral e imperativa na administração pública, nesta pesquisa, pretende-se, examinar o controle externo, com foco nos instrumentos de consensualidade, a fim de levantar os contornos e limites dessa atuação.

Nesse sentido, a consensualidade na administração pública passou a ser destaque entre os assuntos do direito administrativo contemporâneo. Segundo Zelinski (2019), atualmente, a administração pública consensual emerge como uma nova faceta da administração pública. Anteriormente definida por uma abordagem rígida e unilateral, a administração pública agora se orienta por princípios de participação e democracia.

No cenário atual, o Direito Administrativo está experimentando uma transição paradigmática significativa, na qual o princípio da legalidade estrita está sendo gradualmente substituído por uma abordagem mais flexível e orientada para a realização dos direitos fundamentais e a promoção do bem-estar social.

De acordo com Zelinski (2019), o modelo tradicional, que é rígido e burocrático, não é mais visto como uma forma eficaz de alcançar a eficiência administrativa ou de atender ao interesse público.

Neste contexto, a mudança de paradigma abriu um novo horizonte para a atuação dos órgãos fiscalizadores, que passaram a atuar de forma moderna, substituindo o caráter sancionador realizado por meio da aplicação de punições pelo diálogo com o jurisdicionado, possibilitando maior efetividade em suas decisões.

Dessa forma, a atuação consensual e dialógica tem se mostrado uma ferramenta eficiente adotada por diversos Tribunais de Contas no exercício do controle externo, visando ser um instrumento voltado a aprimorar suas atribuições constitucionais.

Na lição de Medauar (2017), a Administração assume a função de mediação para resolver e harmonizar conflitos de interesse entre diversas partes ou entre essas partes e a Administração. Isso resulta em uma nova abordagem, que não se concentra mais exclusivamente no ato como ferramenta para definir e atender ao interesse público, mas adota uma postura aberta à colaboração dos indivíduos, valorizando o processo de consenso e participação.

Neste contexto, esta pesquisa foi estruturada e organizada em quatro itens, além desta introdução e da conclusão, os quais passo a descrever de forma sucinta. No item 2, foi

realizado um breve histórico da evolução do direito administrativo e a atuação dos tribunais de contas.

Neste cenário, demonstrando que é possível substituir a penalidade por soluções consensuais e chegar a uma decisão mais célere e efetiva, isso permite que o administrador repare as irregularidades identificadas e proponha a adequada aplicação dos recursos em favor da população, sem precisar recorrer ao poder sancionatório.

No item 3, foi abordada a atuação consensual no âmbito da administração pública, com destaque para a evolução da legislação consensual na área do direito administrativo com o advento da Lei nº 14.130/2015, explanando a dinâmica da consensualidade, bem como os ônus e as vantagens de sua utilização.

Por sua vez, o item 4 trata da atuação do Tribunal de Contas nas soluções consensuais, onde será realizada uma contextualização da utilização do Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e das Mesas Técnicas (MT) como ferramentas consensuais. Ademais, foram destacados os principais casos concretos sobre o tema examinados pelos Tribunais de Contas, de modo a verificar os limites de atuação então delimitados.

Por fim, no item 5, é apresentada a proposta de regulação, com o objetivo de trazer boas práticas de políticas públicas para dentro do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), com vista a melhorar o desempenho das atividades de fiscalização. O item propõe projeto regulatório com a finalidade de intervenção por meio de resolução, com o propósito de desenvolver ato normativo para regular a prática da consensualidade.

Sendo assim, as medidas de consensualidade têm alcançado notória relevância no âmbito das atividades exercidas pelos órgãos de controle externo. Neste contexto, menciono os Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) e as Mesas Técnicas (MT), que são instrumentos já utilizados por alguns órgãos de controle.

Nesse sentido, em janeiro de 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da instrução normativa nº 91/2022, buscou aumentar a eficiência e a economicidade da União por meio das soluções consensuais de conflitos, promovendo o diálogo entre o setor privado e a administração pública federal.

Em consequência disso, o TCU deu seu primeiro passo em busca de soluções consensuais para conflitos no âmbito da administração pública, alinhando-se às mais modernas práticas internacionais de fiscalização. Para isso, criou a Comissão de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SECEX/Consenso).

A nova unidade terá a competência de desenvolver, propor, sistematizar e avaliar propostas para a resolução consensual de controvérsias no país.

No entanto, para que seja implementada, é necessário estabelecer parâmetros objetivos, visto que a autocomposição conduzida pelo Tribunal de Contas deve estar respaldada em princípios e regras, visando a tentativa da melhor solução possível que garanta a composição conflitual na seara administrativa.

Em vista disso, partiu-se da ideia de que a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), na formulação da sua Instrução Normativa que instituiu a consensualidade na administração pública federal, serviria como base para auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) na elaboração de suas resoluções, contribuindo para a atividade de fiscalização deste órgão.

À luz dessa complexidade, surge o seguinte problema de pesquisa: de que maneira o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) poderá utilizar as soluções consensuais para resolver os conflitos oriundos no âmbito da competência deste Tribunal?

Para responder essa indagação, considerou-se a hipótese de que o Tribunal de Contas do Estado do Pará, para implementar técnicas consensuais, deve estabelecer normas que viabilizem acordos para resolver os conflitos sob sua competência. Como principal referência, foi utilizada a Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União.

Neste contexto, é fundamental identificar a possibilidade de implantação da autocomposição no controle externo paraense, com o objetivo de aumentar a efetividade das decisões pelo TCE/PA

Sendo assim, o objetivo geral consiste em adotar a consensualidade como instrumento de resolução de conflitos, a partir da elaboração de resoluções que especifiquem os procedimentos a serem adotados, ampliando o campo de fiscalização desta Corte de Contas.

Os objetivos específicos são: superar o paradigma do controle externo posterior com caráter sancionador, priorizando ações preventivas em vez de punitivas, mudando o foco do conflito para uma abordagem mais harmoniosa e colaborativa, que estimula a participação social; identificar como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas selecionados (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), atuam na resolução de conflitos por meio da consensualidade; consolidar as informações coletadas; e por fim elaborar a proposta de Lei Complementar, assim como as resoluções que instituem o Termo de Ajustamento de Gestão e a Mesa Técnica, estabelecendo a competência, os requisitos e os procedimentos necessários para a solução consensual de divergências envolvendo a Administração Pública Estadual.

Em relação à escolha dos Tribunais de Contas para a pesquisa, destaca-se o TCU, reconhecido pelas boas práticas no exercício do controle externo no Brasil. Além disso, o TCU adotou recentemente práticas de consensualidade, conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 91/2022.

O TCE/MT e o TCM/SP foram selecionados por serem pioneiros no desenvolvimento de soluções consensuais por meio das Mesas Técnicas. Esse instrumento visa promover o consenso, a eficiência e o pluralismo na resolução de questões complexas ou controversas ligadas à administração pública e ao controle externo.

O TCM/PA foi escolhido por ser um tribunal que compartilha a mesma realidade regional com o TCE-PA, podendo servir como exemplo de atuação e de boas práticas na resolução consensuais no Estado do Pará.

Além disso, essa ferramenta legitima o processo decisório e fortalece a segurança jurídica para os fiscalizados, dando prioridade a ações de controle externo preventivo antes da instauração de processos sancionadores.

Para a realização desta pesquisa, optou-se pelo método dedutivo, que é uma forma de estrutura de raciocínio lógico que, para chegar a uma conclusão específica, parte de uma ideia generalista. Ele começa com um conhecimento amplo e, por meio do uso de axiomas e teoremas, chega a uma conclusão particular.

Partiu-se da premissa de que a atuação dos Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCE/MT, TCM/SP e TCM/PA) tem o potencial de gerar boas práticas que podem ser aplicadas na formulação das Resoluções consensuais do TCE-PA. Essas práticas podem contribuir significativamente para o aprimoramento das atividades de fiscalização desse Tribunal.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, levantando os principais conceitos relacionados às questões investigadas, com o objetivo de construir um embasamento teórico adequado para o aprofundamento dos objetos de pesquisa.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa documental por meio do exame da Instrução Normativa nº 91/2022 do TCU, Resolução nº 12/2021 do TCE/MT e Resolução nº 02/2020 do TCM/SP, com vista a verificar os procedimentos adotados e as técnicas empregadas nas situações conflituosas.

Ademais, foram examinados os Acórdãos nº 1130/2023, 1797/2023, 2472/2023, 2508/2023 e 2514/2023 do TCU, que tratam de acordos nas áreas hidrelétrica e ferroviária, com o objetivo de mapear os casos práticos, identificar e examinar os principais desafios, barreiras e obstáculos enfrentados na concretização da cultura do consensualismo no âmbito da

administração pública. Também foram consolidados os dados sobre os casos já concluídos e aqueles ainda em tramitação

Além disso, a partir dos dados extraídos dos autos do Processo TCE/MT nº 81.864-0/2021, no qual foi homologada a primeira decisão consensual, foi possível investigar as estratégias mais eficazes de autocomposição para a resolução de conflitos. Com base nessa análise, foi elaborada a proposta de Resolução da Mesa Técnica.

Em relação ao Termo de Ajuste de Gestão (TAG), foi realizada uma análise detalhada da Resolução nº 02/2023 do TCM/SP, do Regimento Interno do TCE/MT, atualizado até a Emenda Regimental nº 06/2023, e do Regimento Interno do TCM/PA (ato nº 16/2017). Essas análises fundamentaram a elaboração da proposta do TAG.

Por fim, foi realizado um mapeamento das Leis Orgânicas, Regimentos Internos, além de resoluções e instruções normativas que regulam qualquer tipo de técnica autocompositiva, com o objetivo de identificar quais Tribunais de Contas estão adotando métodos consensuais em suas atribuições.

Com isso, foi elaborado uma proposta de Lei Complementar com a finalidade de instituir o Termo de Ajuste de Gestão e a Mesa Técnica no Tribunal. Na sequência, foram propostas as Resoluções anexas a este relatório, e, ao final, realizou-se a intervenção com a apresentação da pesquisa e do produto final aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

A pesquisa bibliográfica inclui artigos científicos, teses, teorias e material textual, e a pesquisa documental cobre documentos já elaborados por outros Tribunais, os quais servirão como base para a formulação das resoluções.

2 A ABORDAGEM CONSENSUAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONTAS

A Administração Pública no Brasil tem enfrentado novos desafios devido às inovações e mudanças no comportamento de uma sociedade cada vez mais pragmática e dinâmica. Esses desafios exigem que o Estado se adapte a essa nova realidade.

Nesse sentido, Silva (2023) afirma que a Administração Pública no Brasil está enfrentando um cenário de desafios crescentes, impulsionados por uma sociedade que requer respostas rápidas e eficazes para suas necessidades e desafios. Noutro passo, a regulação passou a ganhar força no modelo contemporâneo de Administração Pública.

Nessa conjuntura, a ferramenta da regulação passou a ser um dos conteúdos e contornos dos novos paradigmas do Direito Administrativo. Nesse novo padrão, insere-se a atuação dos Tribunais de Contas.

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, dentro do seu processo de julgamento das contas públicas, tem como finalidade proporcionar eficiência na gestão dos recursos financeiros do governo e evitar prejuízos aos cofres do Estado. Nesse contexto, as Cortes de Contas possuem o poder sancionador para aplicar penalidades aos seus jurisdicionados.

De acordo com Di Pietro (2019), o poder sancionador dos Tribunais de Contas é uma dimensão fundamental de sua atuação, estreitamente vinculada à função de controle da administração pública.

No entanto, a punição pode não ser sempre o método mais eficaz para lidar com as condutas dos gestores que estão em desacordo com a legislação de prestações de contas. Nesse contexto, é possível optar por soluções consensuais que conduzam a decisões mais rápidas e eficientes. Essas soluções permitem que o gestor corrija as impropriedades e assegure a correta aplicação dos recursos para o benefício da sociedade, sem recorrer à punição.

Portanto, essa medida solucionará os litígios de maneira mais ágil, prevenindo o extenso lapso de tempo para o julgamento das contas, que pode levar anos, e incentivará o responsável a corrigir as falhas de sua gestão desde o início para evitar possíveis sanções.

Para Santos (2019), o prolongamento do tempo para o julgamento das contas públicas pode comprometer a eficácia dos mecanismos de controle e a responsabilização dos gestores, tornando essencial a existência de um sistema ágil e eficiente para garantir a análise das contas com rapidez e rigor.

Considerando que os Tribunais de Contas atuam no contexto do Direito Administrativo sancionador, este trabalho, com uma abordagem empírica do tema, busca delinear os novos paradigmas que estão moldando o direito administrativo. O estudo posiciona o controle externo exercido pelas Cortes de Contas e a aplicação de modelos consensuais de resolução de controvérsias como instrumentos para promover a consensualidade.

Assim, o instrumento consensual Termo de Ajustamento de Gestão e as Mesas Técnicas surgem como ferramentas juridicamente válidas para a consecução do interesse público e para alcançar os objetivos constitucionais do Tribunais de Contas.

2.1 Os Tribunais de Contas e o direito administrativo sancionador

Para a consecução das finalidades estatais, o governo extrai da sociedade, por meio dos tributos, os recursos necessários para atender às suas obrigações constitucionais, como proporcionar educação, saúde e segurança, entre outros serviços essenciais. Em vista disso, Pascoal (2013, p. 3) nos diz: “Para a realização dos seus objetivos fundamentais, definidos especialmente em sua Lei Maior, o Estado precisa obter fontes de recursos extraindo-os da própria sociedade”.

Sendo assim, os recursos extraídos da sociedade ficam à disposição dos gestores públicos, que têm o dever republicano de empregá-los da melhor maneira possível, bem como prestar contas de sua gestão aos órgãos de controle. Nesse sentido, preleciona Pascoal (2013, p. 3) “é tarefa do Estado a realização do bem comum, que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas”.

Ocorre que nem sempre os gestores públicos cumprem as determinações legais e acabam cometendo desvios administrativos, o que impede a satisfação do interesse público e abre caminho para a aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas, despertando o *jus puniendi* estatal.

Nesse passo, Lima (2013, p. 443) afirma que “as sanções aplicadas pela Corte de Contas possuem fundamento na Constituição (CF: art. 71, VIII) e em diversas leis. A capacidade dos Tribunais de Contas de aplicarem sanções já foi inúmeras vezes reconhecida pela Suprema Corte”.

No entanto, o poder de punir, chamado de *jus puniendi* (direito de punir) estatal, tem seus limites e contornos delimitados na própria ordem jurídica que legitima sua existência.

Dito isto, a legitimidade do *jus puniendi* encontra-se dentro do espectro constitucional que rege a ordem democrática de direito. Portanto, é possível afirmar que um poder sancionador do Estado sem limites caracteriza-se como uma forma de arbitrariedade.

No âmbito do controle externo, os gestores públicos estão sujeitos ao controle de sua gestão pelas Cortes de Contas. A Constituição estabelece a origem dos recursos públicos e define a competência das Cortes de Contas para fiscalizar a aplicação desses recursos, garantindo a transparência e a legalidade na administração pública.

Segundo Silva (2021), a definição da origem dos recursos públicos e a supervisão da gestão desses recursos são fundamentais para garantir a transparência na administração pública. Vale destacar que a prestação de contas é uma obrigação constitucional e republicana. Caso não seja realizada dentro dos prazos legais, conforme disposto nos regimentos internos dos Tribunais de Contas, poderá levar à aplicação do instituto da Tomada de Contas Especial (TCE).

Assim sendo, Lima (2013, p. 281) leciona que “a Tomada de Contas Especial é o processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública”. Cabe salientar que a Constituição Federal, em seu art. 71, permite que a atuação dos Tribunais de Contas seja dotada de imperatividade e não de mera recomendação. Assim, tal dispositivo legitima o poder sancionador desses órgãos de controle.

De acordo com Bugarin (2008), essa função de controle é composta por três elementos essenciais: a) verificação, que envolve o exame da conduta do sujeito controlado à luz de uma norma ou princípio específico; b) juízo, que se refere à conclusão sobre a conformidade do ato analisado com a norma ou princípio vigente; e c) providência, que abrange a medida corretiva adotada pelo controlador ou a sugestão de ações corretivas a serem tomadas pela autoridade controlada.

É importante ressaltar que o processo de julgamento das contas é um procedimento administrativo formal, estritamente regulado por normas constitucionais e legais.

Este processo visa garantir direitos individuais fundamentais, tais como segurança jurídica, ampla defesa e contraditório.

Portanto, o processo de contas está sujeito às normas e princípios jurídicos, e a não observância dessas regras pode fazer com que a decisão seja considerada inválida. Desse modo, a atividade de controle externo dos Tribunais de Contas visa julgar as contas públicas e garantir o ressarcimento de eventuais prejuízos ao Estado em casos de irregularidades ou ilegalidades nas despesas.

Todavia, é importante observar que o julgamento das contas não é um processo simples. Nesse contexto, não há partes envolvidas no sentido tradicional; ou seja, o administrador não está sendo julgado por sua conduta pessoal, mas pela qualidade de sua gestão. Assim, o processo não demanda a análise de requisitos subjetivos, como dolo e culpa.

Nesse sentido, a recente inclusão do art. 22 na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) introduziu um dispositivo que exige que o operador do direito considere os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor na condução das políticas públicas, o que introduz um elemento de subjetividade ao processo sancionador de contas.

Esse fato traz à tona um grande desafio para o controle externo: conciliar a fiscalização com a investigação da subjetividade das situações concretas que podem ocorrer durante a atuação do gestor público.

Em vista disso, o direito sancionador no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser sempre pautado pela juridicidade. No entanto, os técnicos devem avaliar caso a caso os obstáculos e as dificuldades enfrentados pelos gestores na condução das políticas públicas.

Nesse passo, Oliveira (2007) afirmar que, atualmente, a lei não ocupa mais o papel central no ordenamento jurídico, cedendo espaço para a Constituição. A força normativa das normas constitucionais, especialmente dos princípios constitucionais, e a diversidade característica das sociedades democráticas modernas (ocidentais) impõem ao Estado o dever de respeitar o Direito em sua totalidade, e não apenas a lei, que é um produto formal do Poder Legislativo.

A juridicidade é a característica essencial da norma que garante sua validade e obrigatoriedade dentro do ordenamento jurídico. Sua aceitação é crucial para a manutenção da ordem legal e da convivência social, ou seja, o conceito de juridicidade está profundamente conectado à validade e eficácia das normas jurídicas, que devem ser aplicadas e exigidas de acordo com a Constituição e a legislação vigente.

2.2 A mudança de paradigma da Supremacia e indisponibilidade do interesse público

Um dos aspectos mais importantes para entender as premissas do projeto regulatório apresentado é a reinterpretação de um dos pilares essenciais do Direito Administrativo: o princípio da supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade.

Na lição de Valle (2020), historicamente, as premissas teóricas do direito administrativo foram baseadas em uma abordagem vertical e autoritária, levando à criação de

um sistema de prerrogativas concedidas ao Poder Público. Isso resultou em uma concepção abstrata e monista do interesse público, imposta de maneira indiscriminada sobre os interesses privados. Essa perspectiva se fundamentava na dicotomia entre o público e o privado, caracterizada por um conflito entre esses interesses e uma postura intransigente em relação ao interesse público.

Segundo Mello (2023), a doutrina apresenta divergências quanto às razões que fundamentaram a criação do regime jurídico administrativo mencionado. A corrente clássica sustenta que a necessidade de superioridade e indisponibilidade do interesse público está relacionada à finalidade institucional da Administração, que é promover o bem comum e proteger os interesses da coletividade. Isso, segundo essa perspectiva, impede que a Administração se posicione em igualdade com os particulares.

Em contrapartida a essa visão, Binbenojm (2008) argumenta que o surgimento do direito administrativo e do regime jurídico administrativo associado visava preservar as práticas do antigo regime francês, buscando evitar interferências decisórias de outros órgãos.

Dessa forma, a jurisdição administrativa, estabelecida na França após a Revolução, teria uma natureza autoritária, possibilitando que a própria Administração se beneficiasse ao barrar a resolução de conflitos por um órgão imparcial.

Os debates realizados buscam colocar em evidência a necessidade de reavaliar a posição de superioridade tradicionalmente atribuída à Administração Pública. Para Justen Filho (2020), isso se deve ao fato de que não existe mais um único interesse público que se sobreponha a todos, mas sim uma multiplicidade de interesses públicos, resultantes da sociedade plural e das diversas finalidades que justificam a existência do Estado, as quais precisam ser consideradas e ponderadas de forma concreta.

O moderno constitucionalismo rejeita a ideia de que um direito subjetivo individual, garantido pela Constituição ou pela lei, possa ser negado por um ato administrativo simplesmente com base em um alegado interesse público da coletividade apresentado pelo Administrador.

A formulação do interesse público ocorre por meio de diversos processos de natureza democrática, iniciando-se com a seleção de representantes e se estendendo a audiências, consultas públicas e ações diretas realizadas pelos cidadãos no exercício de seu poder político e jurídico.

A proteção dos direitos subjetivos individuais e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais impedem que a Administração Pública seja considerada como titular de direitos genericamente mais "dignos" de proteção do que os direitos individuais. Essa visão de

prevalência abstrata dos direitos da Administração em relação aos direitos individuais poderia comprometer a efetivação da proteção das minorias e das garantias fundamentais mais essenciais.

Assim, não é mais possível sustentar o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público da mesma forma que foi originalmente formulado, com a Administração Pública sempre em uma posição de superioridade nas relações jurídicas em que está envolvida ou com uma justificativa genérica e abstrata sobre o que constitui o interesse público.

Binenbomj (2008) alega-se que a primazia de um interesse sobre outro requer um juízo de ponderação que é dinâmico, e não estático, de modo que o Estado democrático de direito é um Estado de ponderação.

O sistema constitucional brasileiro, de fato, não se coaduna com uma perspectiva estática do interesse público que justifique a supremacia abstrata da Administração nas relações jurídicas. Embora seja necessário proteger os interesses sociais, essa proteção deve ser avaliada de forma concreta, a fim de evitar a perpetuação de uma concepção de direito administrativo que se baseie no conflito entre o público e o privado.

Dessa forma, mesmo para aqueles que sustentam a permanência da supremacia e da indisponibilidade como regras orientadoras do regime jurídico administrativo, essas noções não podem ser utilizadas como justificativa para a impossibilidade de acordos com o Poder Público.

Tal visão seria inconstitucional e ilegal, especialmente considerando a inclusão da consensualidade como uma consequência do princípio da eficiência e uma das técnicas que podem ser adotadas pela administração, a qual será abordada de forma mais detalhada.

Com relação ao princípio da legalidade estrita, ou legalidade administrativa, é importante salientar que esse princípio determina que o administrador público só pode fazer o que a lei permite, ou seja, está subordinado aos ditames legais. No entanto, a essência conceitual clássica desse princípio fundamenta-se em períodos em que havia pouco diálogo entre o Estado e a sociedade.

Na esteira desse entendimento, Monteiro (2012) aduz que o princípio da legalidade estrita, também conhecido como reserva da lei formal, apresenta-se relativamente defasado. Isso se deve à insuficiência dos mecanismos clássicos de administração do Estado Moderno para processar e resolver de forma concreta a diversidade de interesses públicos.

Na lição de Sundfeld (2014), o Direito Administrativo clássico é definido pela implementação de um sistema burocrático e formalizado na administração pública, que surgiu para substituir o regime absolutista, no qual a vontade do monarca era a única fonte normativa

do direito. Assim, o direito administrativo clássico tem sua raiz burocrática e formal, surgindo com a finalidade de romper com o regime absolutista, no qual o direito era a vontade absoluta do monarca.

A legalidade administrativa clássica contrasta fortemente com a legalidade administrativa contemporânea, uma vez que no passado a lei era desprovida de considerações morais e éticas. Nesse contexto, o fenômeno jurídico do neoconstitucionalismo tem ganhado força nos últimos tempos. Sob essa ótica, o neoconstitucionalismo emergiu como um movimento jurídico que busca reconectar o direito à moral e afirmar a primazia axiológica da Constituição. A esse respeito, Binenbojm afirma:

A constitucionalização do Direito, por sua vez, está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. (Binenbojm, 2014, p. 21).

Neste cenário, observa-se que a Constituição Republicana se torna o núcleo do ordenamento jurídico, irradiando seus princípios para todos os ramos do direito, em um fenômeno denominado constitucionalização do direito na doutrina. Nesse sentido, Binenbojm afirma:

A Constituição é o instrumento por meio do qual os sistemas democrático e de direitos fundamentais se institucionalizam no âmbito do Estado. O processo por meio do qual tais sistemas espraiam seus efeitos conformadores por toda a ordem jurídico-política, condicionando e influenciando os seus diversos institutos e estruturas, tem sido chamado de constitucionalização do direito ou neoconstitucionalismo (Binenbojm, 2014, p. 84).

O Direito Administrativo, portanto, recebeu uma nova interpretação que alinha seus conceitos aos princípios e valores da Constituição Federal de 1988. A legalidade administrativa deixou de ser apenas um instrumento que permitia as práticas dos gestores públicos e passou a ser um requisito adicional para a conduta do administrador.

Nesse sentido, Binenbojm preceitua que “a lei deixa de ser o fundamento único e último da atuação da Administração Pública para se tornar apenas um dos princípios do sistema de juridicidade instituído pela Constituição” (Binenbojm, 2014, p. 93).

Com isso, os doutrinadores contemporâneos estão reinterpretação o princípio da legalidade sob uma nova perspectiva teórica, passando a denominá-lo o princípio da juridicidade. Esta abordagem sugere que a Administração Pública deve se guiar pelos imperativos da lei, sem se restringir a fazer apenas o que a lei permite.

Assim sendo, Binenbojm preceitua que “a lei será o fundamento básico do ato administrativo. Outros princípios constitucionais, operando em juízos de ponderação com a legalidade, poderão validar condutas para além ou mesmo contra a disposição legal” (Binenbojm, 2014, p. 94).

A nova abordagem do Direito Administrativo, pautada pela Constituição Federal, símbolo da democracia que valoriza a dignidade da vida humana, trouxe o foco da proteção jurídica para o ser humano, abandonando o formalismo anterior e reformulando seus princípios.

Logo, o princípio da legalidade estrita, ou da reserva da lei formal, pode ser considerado desatualizado em certo grau, dado que os mecanismos tradicionais de administração do Estado Moderno são insuficientes para processar e resolver de maneira efetiva a diversidade de interesses públicos.

A legalidade estrita cede espaço, na resolução de casos concretos, à Constituição, que se baseia na ponderação de princípios, regras e interesses públicos envolvidos, sempre com o objetivo de encontrar a melhor solução para a coletividade.

2.3 O controle Externo e os Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas é um órgão previsto pela Constituição Republicana de 1988 que tem a função de analisar e julgar as contas dos gestores públicos e dos responsáveis por bens e recursos do Estado. Esse órgão exerce a fiscalização das contas públicas e possui atribuições estabelecidas pela Constituição, colaborando com o Poder Legislativo no exercício do controle externo.

Segundo Scaff (2018), os artigos 71 a 74 da Constituição Republicana de 1988 definem as atribuições, direitos, estrutura e composição do Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com o artigo 75 e o modelo federativo adotado pela Constituição brasileira, os Estados e o Distrito Federal são obrigados a seguir o mesmo modelo de controle externo estabelecido para a União.

O Poder Legislativo, por sua natureza, tem como funções principais a elaboração de leis e a fiscalização. No que diz respeito à fiscalização, essa função é desempenhada com o apoio de um órgão técnico, o Tribunal de Contas. Assim, o Poder Legislativo é responsável pelo controle externo.

A esse respeito, o “Tribunal de Contas é órgão auxiliar do poder legislativo que tem por competência fiscalizar as despesas da administração, com vista ao reconhecimento e apuração de ilegalidade e irregularidade” (Piscitelli, 2018, p. 248).

Para Medauar (2020), embora o termo "auxílio" no caput do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 possa causar confusão quanto à ligação do Tribunal de Contas com o Legislativo, as próprias normas constitucionais proíbem que ele seja subordinado a qualquer dos três poderes, assegurando sua natureza de instituição independente.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável pelo controle externo em nível federal. Seus principais deveres incluem a fiscalização da execução orçamentária e financeira da União, a auditoria das contas públicas e o julgamento das contas dos gestores públicos federais.

O TCU também avalia a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos e emite pareceres sobre as contas do chefe do poder executivo. Nos Estados e Municípios, essa função é exercida pelos Tribunais de Contas correspondentes. Esses tribunais têm competências semelhantes às do TCU; voltadas para a fiscalização das contas estaduais e municipais.

De acordo com Guerra (2019) é fundamental notar que os Tribunais de Contas do Brasil operam de forma independente, sem qualquer relação hierárquica entre si. Cada Tribunal possui autonomia e jurisdição exclusiva.

O Poder Legislativo detém a titularidade do controle externo, incumbindo-se da fiscalização nas esferas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Nesse contexto, o Tribunal de Contas desempenha um papel essencial como órgão auxiliar do Legislativo nessa missão.

Dessa maneira, “sua vinculação ao Poder Legislativo corresponde à tradicional e nobre missão do parlamento em fiscalizar o bom emprego, pelo Executivo, dos recursos oriundos da sociedade” (Lima, 2012, p. 30).

É importante ressaltar que, apesar de o Tribunal de Contas ter jurisdição em todo o território nacional, suas decisões não têm efeito de coisa julgada material, pois o Tribunal de Contas possui uma estrutura técnica e administrativa distinta da função jurisdicional.

Como ensina Lima (2019, p. 92), “o Tribunal de Contas, apesar do nome e da competência constitucional para julgar e aplicar sanções, não integra o Poder Judiciário”.

Assim, esses órgãos de controle dispõem de uma série de ferramentas de fiscalização para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira apropriada e para garantir a eficácia da administração pública.

Neste caso, o controle refere-se à fiscalização, inspeção, monitoramento ou verificação de um ato ou fato específico, com base em critérios estabelecidos, com o objetivo de verificar o cumprimento de normas pré-definidas ou identificar possíveis desvios para corrigi-los. Assim, controlar implica em fiscalizar e emitir um juízo de valor sobre a situação.

Alguns desses instrumentos incluem levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, que permitem a análise das contas prestadas pelos jurisdicionados. Nesse sentido, Lima nos afirma que:

O levantamento consiste em um instrumento de fiscalização que permite que o auditor de controle externo extraia as informações relevantes e necessárias sobre a entidade a ser auditada, permitindo um melhor planejamento da fiscalização a ser realizada (Lima, 2019, p. 285).

Conseqüentemente, as auditorias efetuadas pelas cortes de contas visam verificar a regularidade das contas públicas e a conformidade com as normas e leis vigentes. Essas auditorias podem ser de conformidade, financeiras ou operacionais.

Ademais, essas instituições realizam inspeções para identificar lacunas ou obstruções de informações nos órgãos públicos e demais jurisdicionados, com o objetivo de verificar as condições físicas dos bens públicos, a execução de obras e serviços e outros aspectos relevantes.

Além disso, esta renomada corte de contas verifica o cumprimento de suas determinações e recomendações por meio de um instrumento de fiscalização conhecido como monitoramento.

Nesse passo, preleciona Lima (2019, p. 288) que “Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados advindos”.

Os tribunais de contas também empregam o instrumento denominado acompanhamento para vigiar, ao longo do tempo, as atividades dos órgãos e entidades que estão sob sua jurisdição. Logo, Lima (2019, p. 287) afirma que:

Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – Examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – Avaliar ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

O surgimento do Tribunal de Contas ocorreu com a proclamação da República, por meio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, durante o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca. A instalação definitiva do Tribunal ocorreu em 1893, sob a responsabilidade do Ministro da Fazenda da época, Senhor Serzedelo Correa. Desse modo, Lima (2019, p. 15) menciona que:

A instalação efetiva do Tribunal só foi ocorrer em 1983, na gestão do ministro Serzedello Correa. Esse Ministro foi protagonista de um notável episódio, que o engrandeceu para a posteridade, mas cujo exemplo, lamentavelmente, não foi adotado por muitos de seus sucessores.

Em nosso país, o Tribunal de Contas da União (TCU) é a instituição encarregada de fiscalizar os recursos públicos federais. O TCU verifica se o dinheiro extraído da sociedade por meio dos impostos está sendo legalmente empregado na execução de produtos e serviços, contribuindo para a concretização das políticas públicas. Nesse ponto, preleciona Lima (2019, p. 15) que:

A Constituição de 1891, também sob forte influência de Ruy Barbosa, institucionalizou o Tribunal de Contas, prevendo, no art. 89, que a Corte deveria liquidar as contas da receita e despesas e verificara sua legalidade, antes de serem prestadas ao congresso.

Sua instalação definitiva ocorreu em 1893, graças aos esforços de Inocêncio Serzedêllo Corrêa, então Ministro da Fazenda do presidente Floriano Peixoto, primeiro presidente do Brasil. De acordo com Araújo e Soares (2016), embora o modelo de controle exercido pelos Tribunais de Contas não seja uma inovação da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União já teve sua regulamentação estabelecida na Constituição de 1891

As responsabilidades constitucionais do Tribunal de Contas foram se expandindo ao longo dos anos, embora tenham enfrentado limitações em suas competências durante os períodos de ditadura sob as Constituições brasileiras de 1937 e 1967.

Além disso, cada Estado conta com seu próprio Tribunal de Contas, cuja missão é auditar as contas do governo estadual e dos municípios. Na lição de Jacoby (2016), seguindo o modelo do Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos estados e municípios brasileiros devem se organizar de forma semelhante, respeitando as características da federação.

Entre suas atribuições estão: realizar auditorias; emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do poder executivo; julgar as contas dos administradores públicos; e apreciar, para fins de registro, atos de aposentadoria, reforma, e pensões, entre outras competências previstas pela Constituição.

Ademais, existe no sistema de tribunais de contas o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), que é um órgão estadual com competência para julgar as contas municipais dos entes federativos do respectivo Estado. Segundo preleciona Lima (2019, p. 19):

Além do Tribunal de Contas do Estado, cuja jurisdição alcança apenas a administração pública estadual, existe também um tribunal de contas dos municípios, responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios sob sua jurisdição.

Para os Estados que não possuem, em sua estrutura organizacional, um tribunal de contas dos municípios, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) é responsável por fiscalizar tanto as contas estaduais quanto as municipais. Portanto, é possível observar que “nos demais Estados, o TCE atua na fiscalização tanto da administração estadual quanto da municipal, excetuando-se no caso do TCE-RJ e do TCE-SP as respectivas capitais” (Lima, 2019, p. 19).

É importante ressaltar que, além dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), que são órgãos estaduais, no sistema de controle externo brasileiro há também o Tribunal de Contas do Município (TCM), um órgão municipal responsável pela fiscalização exclusiva das contas dos municípios.

Cabe salientar que, no Brasil, existem dois Tribunais de Contas do Município: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP).

No entanto, passou a ser vedada a criação deste tipo de órgão de fiscalização conforme o art. 31, § 4 da Constituição de 1988. Posto isto, “o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro herdou as atribuições das antigas cortes de contas do Distrito Federal e do Estado da Guanabara. Além do Rio de Janeiro, somente o Município de São Paulo dispõe de uma corte de contas” (Lima, 2019, p. 19).

Nesse sentido, este órgão fiscalizador desempenha um papel fundamental em nosso Estado, visto que tem a incumbência de combater a corrupção. Assim, controla adequadamente os recursos públicos, contribuindo para a transparência e eficiência na gestão pública, além de evitar o desperdício e a má aplicação, permitindo uma gestão efetiva.

Além disso, são órgãos independentes, com autonomia administrativa e financeira e com servidores próprios, o que lhes permite imparcialidade em suas decisões.

Nessa esteira, para Pascoal (2015) o Tribunal de Contas é um órgão constitucional com autonomia administrativa e financeira, independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Mesmo que suas atribuições estejam descritas no Capítulo I, do Título IV, da

Constituição, que trata do Poder Legislativo, isso não significa que ele esteja administrativamente subordinado ao parlamento.

No que diz respeito às funções constitucionais dos Tribunais de Contas, o artigo 70 da Constituição Federal da República do Brasil de 1988 estabelece que a fiscalização no Brasil é dividida em dois tipos de controle: o Controle Externo e o Controle Interno.

De acordo com Guerra (2005) o controle externo é realizado por um órgão independente do que está sendo controlado, com o objetivo de implementar mecanismos que assegurem a plena eficácia das ações de gestão governamental.

Para Zymler (2015), o controle externo é aquele feito por um órgão que não faz parte do Poder Executivo. No Poder Legislativo, ele se divide em duas áreas: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que cobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária com o auxílio do Tribunal de Contas.

Por outro lado, o Controle Interno é exercido por um fiscalizador que está dentro da mesma estrutura do fiscalizado. Dessa maneira, Piscitelli menciona que:

O controle com vista a realização dos objetivos acima descritos será realizado externamente pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, ou internamente, pelo próprio órgão, por meio do controle hierárquico (Piscitelli, 2018, p. 245).

A partir desse entendimento, podemos distinguir o Controle Externo do Controle Interno, visto que a diferença entre os dois tipos de controle reside na localização do fiscalizador em relação à estrutura do fiscalizado. Nesse sentido, preleciona Piscitelli:

A despeito de se afigurar como modalidade de apoio ao controle externo, exercido pelos tribunais de Contas, o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes (Piscitelli, 2018, p. 247).

Além disso, o Controle Interno é um conjunto de técnicas e procedimentos adotados por uma organização com o objetivo de garantir a eficácia e eficiência de suas operações, garantir a confiabilidade de suas informações financeiras e assegurar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

Ademais, esse tipo de controle busca identificar e evitar fraudes, irregularidades e erros nas operações da organização. Para alcançar esses objetivos, é essencial promover uma cultura ética e de responsabilidade por meio da disseminação de valores e comportamentos adequados.

A respeito disso, a auditoria interna desempenha um papel fundamental no sistema de controle interno de uma instituição pública, pois realiza avaliações periódicas das operações e emite relatórios com recomendações de melhoria.

Dessa forma, a auditoria interna é uma função independente e imparcial que auxilia a alta administração. Vale ressaltar que o responsável pelo Controle Interno da organização tem o dever de comunicar aos órgãos de Controle Externo qualquer irregularidade identificada durante a fiscalização. Sendo assim, conforme afirma Piscitelli:

Nos termos do parágrafo 1 do artigo 74 da Constituição Federal, a constatação de irregularidade ou ilegalidades na gestão orçamentária deve ser imediatamente comunicada ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidaria do chefe do poder que se omitiu a esse respeito” (Piscitelli, 2018, p. 247).

Vale ressaltar que os Tribunais de Contas têm, resumidamente, as seguintes funções constitucionais: apreciar as contas do chefe do Poder Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos; avaliar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões; realizar inspeções e auditorias; fiscalizar a aplicação de recursos do Estado; aplicar sanções e determinar correções, entre outras.

Com relação as penalidades, Oliveira e Grotti (2021) afirmam que as sanções impostas pelos Tribunais de Contas são caracterizadas como parte do Direito Administrativo Sancionador de Controle Externo, pois decorrem do exercício de sua função administrativa específica de controle da legalidade, legitimidade e economicidade.

A função de apreciar as contas anuais do chefe do Executivo, é uma importante atribuição das Corte de Contas, que consiste em opinar por meio de parecer prévio a ser elaborado em até 60 (sessenta) dias após seu recebimento, se as contas deverão ser aprovadas com ou sem ressalva ou rejeitadas. Trata-se de uma função opinativa deste órgão de fiscalização.

É importante explicar que este parecer não vincula o poder legislativo, que pode se manifestar de forma contrária a sugestão do Tribunal. Em vista disso, Lima diz:

Tais pareceres prévios, embora constituam preciosas contribuições à análise, pelo Congresso Nacional, da gestão pública em âmbito federal, não se revestem de conteúdo vinculatório, representado tão somente uma manifestação de caráter eminentemente técnico (Lima, 2019, p. 89).

A função de julgar as contas dos administradores é uma competência jurisdicional, pois, nesse caso, os Tribunais de Contas têm a atribuição de avaliar todos os recursos geridos

pelos gestores públicos. Além disso, os demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos podem sofrer sanções impostas por este Tribunal.

Para Voronoff (2018), as sanções administrativas funcionam como ferramentas regulatórias, cujo propósito é assegurar que os comportamentos dos administrados estejam alinhados com os objetivos de interesse público estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Já a atribuição de apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões tem papel fundamental para o controle externo, tendo em vista que esta apreciação “consiste em conceder ou negar registro do ato” (Lima, 2019, p. 51).

Assim, essa atribuição abrange tanto os servidores públicos civis e militares quanto seus beneficiários. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas tem a função de realizar auditorias e inspeções, que podem ser iniciadas de ofício pelo próprio Tribunal ou por iniciativa do Legislativo. Desse jeito, Lima (2019, p. 286) conceitua auditoria:

Como instrumento de fiscalização utilizado pelo tribunal para:
 I-Examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
 II – Avaliar o desempenho dos órgãos entidades jurisdicionado, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
 III-Subsidiar apreciar os atos sujeitos a registro (Lima, 2019, p. 286).

Assim sendo, a auditoria consiste em uma técnica que permite comparar uma situação real com um padrão estabelecido, possibilitando averiguar se as informações estão corretas e consistente com a realidade.

Ademais, por meio desta ferramenta é possível avaliar a gestão dos recursos públicos nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Na lição de Lima, inspeção:

É o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir e omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representas quanto a legalidade, legitimidade e a economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição (Lima, 2019, p. 287).

Assim, este instrumento permite examinar detalhadamente as atividades de gestão pública, ajudando a preencher lacunas e omissões nas informações legais, legítimas e econômicas, e auxiliando na fiscalização pelo Tribunal.

Da mesma forma, os Tribunais de Contas fiscalizam como os Estados aplicam os recursos repassados a outros entes federativos e a entidades privadas sem fins lucrativos, confirmando sua função fiscalizadora.

Além disso, o Tribunal de Contas exerce suas atribuições sancionatórias ao aplicar sanções “aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sanções previstas em lei” (Lima, 2019, p. 57).

Por outro lado, a definição do momento de realização do controle é crucial para sua eficiência. Assim, o controle externo pode ser executado em três momentos distintos: prévio, concomitante e posterior.

O controle prévio refere-se à fiscalização que ocorre antes da efetivação do gasto, caracterizando-se por sua função preventiva que visa evitar eventuais danos ao erário. Um exemplo desse controle é a supervisão dos procedimentos licitatórios.

O controle concomitante refere-se à fiscalização que ocorre simultaneamente à realização dos gastos, sendo que esse controle é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações de órgãos de controle e do Ministério Público” (Lima, 2012, p. 5).

Por fim, o controle posterior é aquele exercido após a realização do gasto, sendo geralmente o tipo de controle mais comum praticado pelos Tribunais de Contas. Nesse ponto, “tem o objetivo de realizar avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador” (Lima, 2012, p. 5).

Por outro lado, as Cortes de Contas exercem várias funções, tais como: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

A julgadora se manifesta de forma clara quando os Tribunais de Contas realizam os julgamentos das prestações de contas dos responsáveis por bens e valores públicos, das contas que resultaram em prejuízos ao erário, bem como das denúncias e representações apresentadas.

A função opinativa diz respeito à atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, as quais serão analisadas e julgadas pelo Poder Legislativo.

A função corretiva diz respeito às competências de expedir determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, estabelecer prazos para a adoção de providências, suspender atos irregulares e ordenar o cumprimento de medidas cautelares.

A função sancionadora surge a partir dos julgamentos realizados pelos Tribunais de Contas, ao serem identificadas irregularidades cometidas pelos administradores públicos. Essa função envolve a aplicação de sanções, que podem incluir: multas, determinação para o recolhimento de débitos a fim de ressarcir o erário, declaração de idoneidade para licitar, declaração de inabilitação para o exercício de função comissionada, afastamento provisório do cargo por obstrução de auditoria ou inspeção, e a indisponibilidade de bens.

A função consultiva ocorre nas seguintes situações: quando os órgãos jurisdicionados solicitam consultas sobre assuntos de competência dos Tribunais de Contas e na emissão de pareceres sobre a regularidade de despesas, conforme solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

No que diz respeito à função informativa, cabe aos Tribunais de Contas fornecer informações sobre os trabalhos realizados ao Poder Legislativo, aos cidadãos interessados e à sociedade em geral.

Quanto à função ouvidora, os Tribunais de Contas são responsáveis por receber e processar denúncias e representações sobre irregularidades cometidas pelos administradores públicos.

A função normativa envolve a competência de expedir atos e instruções normativas relacionados às matérias de suas atribuições e à organização dos processos que lhes são submetidos, os quais os agentes públicos devem cumprir obrigatoriamente.

2.3.1 Do processo de fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará

A análise dos processos de prestação de contas ou da tomada de contas especial¹ nos Tribunal de Contas do estado do Pará (TCE/PA), compreende várias etapas. As mais relevantes incluem a instrução, que se dá pela elaboração de um relatório técnico pelas unidades competentes. Esse relatório pode concluir pela regularidade², regularidade com ressalvas³ ou irregularidade das contas⁴ dos gestores públicos, assim como dos demais responsáveis por bens, recursos e valores públicos estaduais.

¹ **Lei orgânica do TCE/PA - Art. 50.** Tomada de Contas Especial é o procedimento adotado pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para apuração dos fatos e identificação dos responsáveis quando verificada - Omissão no dever de prestar contas; II - Ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; III - não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado na forma prevista no art. 6º, inciso VII; e IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário Estadual.

² **Lei orgânica do TCE/PA - Art. 56.** As contas serão julgadas:
- Regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável

³ **Lei orgânica do TCE/PA - Art. 56.** As contas serão julgadas:
- Regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao Erário;

⁴ **Lei orgânica do TCE/PA - Art. 56.** As contas serão julgadas:
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas;
b) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; c) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; e) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Além disso, a unidade técnica pode recomendar ao plenário a imputação de débitos e a aplicação de multas, que devem ser ressarcidos aos cofres públicos estaduais. Em seguida, o jurisdicionado tem o direito à defesa e ao contraditório, princípios que estão expressamente estabelecidos na Constituição Federal de 1988⁵. Neste sentido, Lima (2019, p. 361) preleciona que:

Em todos os processos julgados pelo Tribunal de Contas é assegurado o direito de defesa a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, consideradas responsáveis por irregularidade ou por atos ilegais, ilegítimo ou antieconômico

Em seguida, o Ministério Público de Contas, responsável por assegurar o cumprimento da lei nos julgamentos das contas, elabora seu relatório ministerial, que servirá de base para a proposta de voto do conselheiro relator durante a sessão plenária do tribunal.

De acordo com a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE/PA (Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012), quando as contas públicas são julgadas irregulares em processos de prestação ou tomada de contas, e se houver débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, que será atualizada monetariamente, acrescida de juros de mora de 0,5% ao mês. Além disso, o Tribunal pode aplicar uma multa de até 100% do valor do dano⁶.

Assim, a irregularidade das contas com débito geralmente resulta da omissão no dever de prestar contas, da prática de atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos, de danos ao erário decorrentes de atos de gestão inadequados, bem como de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Nessa situação, o Acórdão condenatório será publicado no Diário Oficial do Estado do Pará (DOE/PA), onde constará a obrigação do responsável de comprovar, no prazo de 30 (trinta) dias, perante o Tribunal, que recolheu aos cofres públicos estaduais o valor correspondente ao débito imputado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, conforme a legislação vigente, ou da multa aplicada, se for o caso.

Nessa circunstância, uma vez comprovado o recolhimento integral, o Tribunal concederá quitação do débito ou da multa ao responsável. Contudo, o pagamento total do débito e da multa não altera a decisão do julgamento em relação à irregularidade das contas.

⁵ **Constituição Federal de 1988** – “Art. 5, inciso LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988).

⁶ **Lei Orgânica do TCE - Art. 62.** Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 82.

Por outro lado, se o responsável não conseguir comprovar o recolhimento dentro do prazo de 30 dias, o Tribunal emitirá a Certidão de Débito correspondente, que será encaminhada ao Ministério Público de Contas, que será responsável por promover a cobrança judicial da dívida, utilizando dados extraídos do Sistema de Cobrança de Débitos mantido pelo TCE/PA.

Conforme o art. 116, § 3º da Constituição Estadual do Pará de 1989, a decisão do TCE que resulta na imputação de débito ou na aplicação de multa torna a dívida líquida e certa, possuindo eficácia de título executivo.

Além disso, apesar dessa eficácia jurídica, que possibilita a cobrança judicial dos débitos de forma mais ágil, incluindo a possibilidade de atos de constrição de bens do devedor (como penhora, arresto e sequestro), as Cortes de Contas e o Ministério Público de Contas não têm legitimidade para executar judicialmente, em nome próprio, os acórdãos condenatórios.

Isso ocorre porque as condenações impostas pelo TCE/PA nas prestações e tomadas de contas se traduzem, na verdade, na obrigação dos responsáveis de devolver os recursos pertencentes ao erário estadual.

Assim, o ressarcimento cabe ao Estado do Pará, que possui a legitimidade ativa para executar judicialmente os créditos em seu favor, através da Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE/PA). Vale ressaltar, ainda, que toda decisão do TCE que impõe um débito ao responsável gera, em contrapartida, um crédito em favor do erário estadual.

Por outro lado, a efetividade das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas está diretamente relacionada a diversos fatores, incluindo a sistemática de cobrança tanto na esfera administrativa quanto judicial. É essencial que exista uma divisão clara de responsabilidades entre os diferentes órgãos envolvidos nos processos relacionados.

Um órgão de fiscalização eficaz é aquele que possui autonomia para conduzir auditorias, emitir relatórios, fazer recomendações e aplicar sanções quando necessário para garantir o cumprimento da legislação. Além disso, é importante que o tribunal disponha de mecanismos de execução de suas decisões, com poderes coercitivos que assegurem a observância das recomendações e penalidades impostas.

Outro aspecto crucial para a efetividade das decisões das Cortes de Contas é a supervisão e fiscalização das ações corretivas. Portanto, é essencial que o tribunal monitore e verifique se as recomendações estão sendo implementadas e se as sanções estão sendo aplicadas.

Em resumo, a efetividade das decisões do tribunal de contas depende da sua independência e autonomia, da capacidade de supervisão e fiscalização das ações corretivas, e da colaboração dos órgãos e entidades fiscalizadas. Quando esses fatores são combinados, aumenta a probabilidade de que as decisões do tribunal sejam efetivamente implementadas e tenham um impacto positivo na gestão dos recursos públicos.

Por outro lado, é importante destacar que a Constituição Republicana de 1988 estabelece que a sanção aplicada pelo Tribunal de Contas tem eficácia de título executivo, ou seja, constitui um título de crédito a favor do Estado, permitindo sua cobrança judicial. No entanto, o Tribunal de Contas não pode executar diretamente suas decisões no Poder Judiciário, pois não possui capacidade postuladora para isso. Como observa Lima (2019, p. 98), “não compete às Cortes de Contas proceder à execução de suas decisões”.

No Estado do Pará, em razão da legislação e de um Termo de Cooperação Mútua firmado entre os órgãos envolvidos, a cobrança dos créditos envolve diretamente o Tribunal de Contas do Estado do Pará, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará, o Ministério Público do Estado do Pará (MPE), a Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (SEFA) e a Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE/PA). Indiretamente, a Controladoria Geral do Estado (CGE) participa como órgão central do Sistema de Controle Interno, atuando como primeira linha de fiscalização dos recursos financeiros do Poder Executivo.

Conforme as disposições da Lei Orgânica e do Regimento Interno, o Tribunal de Contas do Estado do Pará deve notificar o responsável, fornecendo uma cópia do Acórdão condenatório, para que, no prazo de 30 dias, comprove o recolhimento dos valores correspondentes aos débitos imputados, devidamente atualizados e acrescidos de juros moratórios, por meio da apresentação do Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DARE) quitado. Se não houver a comprovação do recolhimento dentro do prazo estabelecido, o TCE/PA encaminhará o Acórdão ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará para que sejam tomadas as providências necessárias à cobrança judicial.

De acordo com o art. 11, inciso III da Lei Complementar nº 09, de 27 de janeiro de 1992 (Lei Orgânica do MPC/PA), cabe ao Ministério Público de Contas promover, junto à Procuradoria Geral do Estado ou a qualquer outro órgão indicado por lei, o ressarcimento devido ao erário estadual, acompanhando e fiscalizando todos os estágios da receita pública. Especificamente, o MPC deve disponibilizar à SEFA, para inscrição na Dívida Ativa do Estado, os Acórdãos que resultem na imputação de débito ou multa, no prazo máximo de 15 (quinze) dias após o recebimento do TCE/PA.

No mesmo prazo, o MPC/PA deve enviar ao MPE/PA cópias das decisões e de outras peças processuais quando forem identificados indícios de prática de ilícito civil ou penal, a fim de que sejam instaurados inquéritos civis e ajuizadas ações civis e penais, conforme estabelecido nos artigos 178 e 182 da Constituição do Estado do Pará⁷.

Assim, cabe à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) promover, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos Acórdãos, a inscrição dos responsáveis na Dívida Ativa do Estado, expedindo a respectiva Certidão, além de cadastrar a dívida em cartórios de protesto. No prazo máximo de 30 (trinta) dias da inscrição em dívida ativa, a SEFA deve encaminhar à PGE/PA os dados e a documentação do débito para fins de ajuizamento da ação executiva.

Vale mencionar que, de acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública⁸ aquela que é definida como tributária ou não.

A definição de dívida tributária está prevista na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Dentro do complexo ciclo de cobrança, cabe à Procuradoria Geral do Estado do Pará (PGE/PA) envidar esforços iniciais na promoção de medidas extrajudiciais para o recebimento voluntário e não litigioso do crédito. Quando as medidas administrativas se mostram ineficazes, compete à PGE/PA promover, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento das Certidões da Dívida Ativa expedidas pela Secretaria da Fazenda (SEFA), as

⁷ **Constituição do Estado do Pará** - Art. 178. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Constituição do Estado do Pará - Art. 182. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal e nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção do Estado nos Municípios, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo 128 da Constituição Federal; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

⁸ **Lei Federal nº. 6.830/1980** - "Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal" (Brasil, 1980).

ações judiciais referentes aos Acórdãos do TCE/PA, prazo que pode ser prorrogado em casos excepcionais.

Esclarece-se que as ações executivas ajuizadas pela PGE/PA no Poder Judiciário seguem a Lei Federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que regula a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e, subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

A investigação das causas das disfunções existentes no ciclo de cobrança dos créditos em favor do erário estadual é uma tarefa abrangente, pois envolve um número considerável de órgãos e requer um entendimento específico das dinâmicas, procedimentos e desafios enfrentados por cada um na execução da atividade de cobrança.

3 A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Outro ponto essencial a ser abordado diz respeito à questão da consensualidade. Não é viável discutir acordos que serão realizados pelo Poder Público sem considerar um dos principais institutos jurídicos associados a essa ideia.

Inicialmente, é importante ressaltar que, embora a consensualidade seja abordada no contexto do direito administrativo, não se trata de um tema exclusivo de nenhum ramo específico do direito. Isso se deve ao fato de que o próprio direito processual civil também a analisa, especialmente no que se refere à valorização dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

A atuação consensual da Administração Pública representa um avanço na sua relação com os administrados, pois permite a construção de soluções com base na participação e colaboração daqueles diretamente envolvidos na definição e execução de políticas públicas, bem como na gestão administrativa.

Essa nova abordagem da Administração Pública, que busca o consenso, não deve ser avaliada pelo controle tradicional, focado exclusivamente em verificar rigorosamente a conformidade da ação administrativa com as normas.

É particularmente relevante o estudo da consensualidade realizado pela doutrina administrativa, uma vez que o projeto regulatório proposto tem como objetivo abordar as possibilidades de consenso pela Administração Pública em diversas situações de conflito em que ela possa estar envolvida.

Para isso, é importante mencionar que não há consenso entre os estudiosos sobre a natureza jurídica do instituto. De Palma (2010) observa que os autores que analisam o direito administrativo abordam a consensualidade de duas maneiras principais: como um acordo de vontades ou como uma forma de exercício da função pública por particulares.

Para De Palma (2010), na primeira acepção, a consensualidade é entendida como um mecanismo de atuação da Administração Pública, permitindo que esta expresse sua vontade ao praticar atos administrativos que envolvem a resolução de questões de forma concertada com outras pessoas de direito público ou privado.

Dessa forma, o principal mecanismo para a efetivação do consenso seria o contrato, que se torna um instrumento cada vez mais valorizado e utilizado na prática administrativa. No entanto, a doutrina diverge sobre quais instrumentos estão incluídos no conceito de consensualidade, bem como sobre a inclusão do contrato, do acordo administrativo e dos mecanismos de concertação entre suas diferentes categorias.

Essa perspectiva de acordo de vontades também abrange a concepção de que a consensualidade é entendida como um novo método de realização dos atos administrativos, no qual a decisão unilateral é substituída por uma decisão dialogada.

É importante notar a correlação entre a superação do paradigma da indisponibilidade do interesse público e a valorização da consensualidade. Ao se questionar essa indisponibilidade abstrata, surgiu a valorização de uma administração mais consensual, dialógica e alinhada aos princípios do estado democrático de direito.

Por outro lado, as Soluções Consensuais estão diretamente ligadas aos princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. A noção de consensualidade está ligada às interpretações doutrinárias do princípio da eficiência, pois está diretamente relacionada à celeridade, à eficiência e à economia dos processos, bem como à realização da finalidade pública, que é essencial para o funcionamento da administração pública.

A noção de consensualidade está ligada às interpretações doutrinárias do princípio da eficiência, pois está diretamente relacionada à celeridade e à economia dos processos, bem como à realização da finalidade pública.

Nesse sentido, cito a lição de Oliveira (2018, p. 408), que afirma que o “princípio da eficiência possui relação direta com a celeridade e a economia processuais, bem como com a efetivação da finalidade pública”.

A alegação feita baseia-se na ideia de que a consensualidade oferece uma série de benefícios que podem permitir um desempenho mais satisfatório dos interesses públicos que orientam o comportamento do administrador.

Nesse ponto, várias vantagens dos atos administrativos consensuais são destacadas, como a maior facilidade no cumprimento dos acordos, uma vez que essas convenções envolvem a participação dos próprios interessados, que acompanham todo o processo necessário para a realização do ato.

Segundo Dallari (2002), promover a participação dos interessados na resolução de conflitos através da consensualidade ajuda a garantir a legitimidade das decisões e a desenvolver soluções mais justas e eficazes na Administração Pública.

Isso não implica que a Administração não possa ou não deva tomar decisões de forma unilateral. Significa, apenas, que ela deve ponderar se essa é a melhor abordagem, avaliando as vantagens e desvantagens para decidir se deve optar por uma atuação dialógica, justificando e motivando sua escolha entre uma alternativa ou outra.

Finalmente, a decisão alcança uma maior legitimidade devido à colaboração de todos os envolvidos na sua implementação. Para fazer uso desses métodos alternativos de resolução de controvérsias, é fundamental avaliar as vantagens e desvantagens do procedimento, para, assim, determinar se é o momento de utilizar essa abordagem dialógica.

A consensualidade está fortemente ligada aos mecanismos de participação da sociedade nas decisões da Administração Pública, e ao aprimoramento dos princípios democráticos que sustentam o Estado de Direito.

3.1 Previsão do consensualismo na legislação brasileira

Primeiramente, é necessário ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro tem enfrentado mudanças marcantes, com destaque para a Lei nº 13.140, datada de 26 de junho de 2015,⁹ conhecida como Lei de Mediação, o que estabeleceu a mediação entre particulares como uma forma de resolver conflitos e a autocomposição de controvérsias quando uma pessoa jurídica de direito público é parte.

Dessa forma, a administração pública conta com um capítulo específico para a resolução de litígios administrativos, permitindo que ela resolva suas controvérsias por meio da autocomposição de conflitos, conforme o Capítulo II, Art. 32 da referida norma, que diz:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (Brasil, 2015b).

Portanto, a autocomposição de conflitos no âmbito administrativo foi estabelecida no Capítulo II da referida lei, nesse sentido, Paul ressalta:

O capítulo II da Lei de mediação trata integralmente da autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, tendo como

⁹ Brasil. **Lei nº. 13.140/2015**. 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, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm?origin=instituicao. Acesso em: 23 ago. 2024.

grandes fundamentos jurídico-constitucionais para a adoção de métodos consensuais na resolução de conflitos que envolvem o poder público (Paul, 2017, p. 156).

Desde 2015, o Código de Processo Civil (CPC) determina que os entes federativos devem criar câmaras de mediação e conciliação dentro da administração pública. Essas câmaras têm a função de resolver os conflitos administrativos de maneira amigável, conforme o artigo 174 do Código de Processo Civil¹⁰.

Em vista disso, ao analisar os dispositivos legais da Lei de Mediação, observa-se que a legislação não trouxe inovações significativas para a autocomposição na esfera da Administração Pública. No entanto, Paul aponta que:

A lei de mediação está seguindo o estabelecido no art. 174 do código de Processo Civil – CPC, que conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o direito de criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo (Paul, 2017, p. 156).

Além disso, a Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelece que a adoção de medidas para a resolução de litígios deve ser abordada de maneira apropriada por meio de uma política pública voltada para a solução de controvérsias.

É importante ressaltar que, uma vez que a Resolução 125/2010 previu a criação obrigatória de Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs) pelo Poder Judiciário Brasileiro, nada impede que essas estruturas sejam utilizadas para conduzir atividades de conciliação relacionadas aos litígios que envolvem os entes públicos.

Isso demonstra, igualmente, que não há necessidade de estabelecer uma obrigação de criação dessas estruturas.

Portanto, observa-se que tanto a Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, quanto a Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, fundamentam a possibilidade de mediação e conciliação como instrumentos de autocomposição de conflitos junto aos órgãos de controle externo, reafirmando a importância de se buscar diretrizes para a resolução consensual.

¹⁰ 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” (Brasil, 2015a).

Por conseguinte, o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019¹¹, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB, estabeleceu em seu artigo 13, parágrafo §1, que os órgãos de controle no exercício das suas funções deveram privilegiar a atuação preventiva, em detrimento da punitiva.

Ato contínuo, a Lei nº. 14.133/2021¹², trouxe uma importante inovação para as licitações públicas, no que diz respeito à possibilidade de a administração pública utilizar os meios alternativos de resolução de controvérsias com os seus contratados por meio das ferramentas da conciliação, mediação e arbitragem.

Com o advento da lei nº. 14.133/2021, os Tribunais de Contas ganharam novas atribuições no controle das contratações públicas, conforme disposto no capítulo III da referida lei¹³. Essa norma trouxe diversas funções as Cortes de Contas brasileira no exercício da fiscalização das licitações e contratos administrativos, com destaque para o controle preventivo.

Como resultado, houve vários avanços no controle e na fiscalização das licitações e contratos públicos. Nesse contexto, é importante destacar a adoção de linhas sucessivas de defesa nas contratações públicas, com os Tribunais de Contas atuando como a terceira linha de defesa.

Nos últimos anos, os Tribunais de Contas têm desempenhado um papel cada vez mais relevante no que diz respeito a licitações e contratos administrativos. Isso ocorre porque eles são frequentemente chamados a intervir em situações de controvérsias no processo de contratação pública, sendo demandados por licitantes, gestores públicos e contratados por meio de denúncias e representações.

Adicionalmente, qualquer desconformidade na aplicação da lei mencionada pode ser formalmente representada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no §4º do art. 170 da Lei nº 14.133/2021¹⁴.

¹¹ Decreto nº 9.830/2019 – “Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§ 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores”.

¹² Lei nº. 14.133/2021 – Lei de licitações e contratos

¹³ Lei 14133/2021 – Lei de licitações e contratos

¹⁴ Lei nº.14.133/2021 - Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

Para Silva (2022), a Lei 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, atribui aos Tribunais de Contas um papel ampliado e mais estruturado na supervisão e fiscalização das contratações públicas.

É importante destacar que os Tribunais de Contas são instituições designadas constitucionalmente para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Assim, o legislador infraconstitucional atribuiu aos órgãos de controle o papel de fiscalizar a Lei nº 14.133/2021, conforme disposto no artigo 170 da referida Lei¹⁵.

Diante disso, a lei em análise introduziu regras importantes sobre a atuação dos tribunais de contas em licitações e contratos administrativos.

No entanto, é importante salientar que, embora o consenso seja amplamente estudado no âmbito do direito administrativo, ele também pode ser aplicado a outros ramos do direito. Um exemplo disso é o direito processual civil, que utiliza o consenso para valorizar os meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

3.2 A autocomposição como ferramentas de Solução de Controvérsias

O indivíduo não consegue viver isolado. Para isso, ele interage com outras pessoas das quais necessita para sua sobrevivência. Dessa forma, o Estado, por meio do ordenamento jurídico, cria regras para regulamentar a conduta humana. Segundo Saraiva (2021). para garantir uma convivência organizada em sociedade, o Direito cria regras que têm o propósito de resolver conflitos e evitar a perpetuação de situações adversas, com o objetivo de promover a paz nas relações sociais.

Todavia, a mera disposição de um conjunto de normas gerais e abstratas não é suficiente para disciplinar as relações sociais e evitar o surgimento de conflitos. De acordo com Saraiva (2021), este meio tradicional de acesso à justiça para os indivíduos enfrenta, atualmente, uma crise de identidade e eficiência, consequência da cultura de litigiosidade ativa presente no Brasil.

Dessa forma, os conflitos podem surgir de diversos fatores relacionados à convivência em sociedade, ocorrendo em áreas como relações de trabalho, familiares e outras. A maneira

¹⁵ Lei nº.14.133/2021 - "Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei".

como esses desentendimentos são gerenciados pode ter um impacto significativo na sociedade como um todo.

Vale ressaltar que o conflito é uma parte intrínseca da vida humana, uma vez que as pessoas têm pensamentos variados, diferentes perspectivas e formas distintas de enxergar o mundo e suas relações. Assim, a existência de interesses opostos é uma constante na vida cotidiana. Nesse sentido, preleciona Sales:

O conflito faz parte do cotidiano das pessoas, devendo ser interpretado como algo necessário ao aprimoramento das relações interpessoais e sociais. Aponta-se assim a necessidade de que as controvérsias sejam resolvidas de forma adequada, permitindo um sentimento de satisfação e de contemplação às pessoas envolvidas (Sales, 2009, p. 1).

Nesse contexto, é importante observar que a ocorrência de conflitos entre indivíduos é inevitável devido à configuração social contemporânea. Silva (2022, p. 2) afirma que "o volume e a movimentação processual da justiça brasileira, com aumentos progressivos nos últimos anos, são indicativos claros da tendência de crescimento da mobilização por direitos".

De acordo com Sales (2009), é essencial avaliar o tipo de conflito para escolher um mecanismo de solução adequado às necessidades específicas.

De modo geral, a resolução de controvérsias tem sido alcançada por meio de processos baseados na legislação, como ocorre nas vias judiciais. Nesse sentido, Carvalho (2015) afirma que é responsabilidade do Judiciário desempenhar o complexo papel de resolver os conflitos que lhe são apresentados, de maneira justa, em um tempo razoável e com base nas leis em vigor.

Entretanto, esses métodos tendem a desrespeitar a duração razoável do processo, além de serem onerosos e frequentemente não produzirem os resultados esperados pelas partes envolvidas.

Além de tudo o que já foi exposto, pode-se argumentar que o judiciário, ao seguir um rito processual fixo, enfrenta dificuldades em solucionar todos os conflitos que lhe são apresentados, pois não dispõe de um sistema jurisdicional adequado para atender a essa demanda.

Segundo Giuseppe Chiovenda (2000), o objetivo primordial do processo é a aplicação da vontade da lei, desconsiderando a resolução do conflito entre as partes, o que frequentemente não é levado em conta nem pelo juiz nem pelo órgão responsável pela execução.

De acordo com Azevedo (2004), ao término do processo, devido à inadequada abordagem de certos aspectos, pode surgir o que é conhecido como litigiosidade remanescente, resultando na continuidade da animosidade e do conflito entre as partes.

Isso geralmente acontece porque não houve uma resolução adequada do problema de comunicação entre as partes — não se trata apenas de questões juridicamente tuteladas, como no caso de vizinhos que permanecem em posições opostas devido à falta de diálogo — ou porque não foram abordados todos os aspectos controvertidos e juridicamente protegidos perante o Estado.

Para Azevedo (2016), é comum observar que, ao final do processo, após um longo período de litígio, as partes que “vencem” a lide muitas vezes não sentem que realmente resolveram o conflito. Isso permite concluir que há algo inadequado no funcionamento da máquina estatal.

Conforme Silva (2020), há uma necessidade de um acesso direto e imediato à justiça, sem a intermediação de um agente estatal e regras formais que, em vez de aproximar a justiça da sociedade, parecem distanciá-las. Isso se reflete na busca por técnicas que permitam às partes resolverem seus conflitos por conta própria.

Segundo Calmon (2019), para solucionar essa questão, tem-se incentivado outras formas de resolução de conflitos, como a autocomposição, visando alcançar a pacificação contínua da sociedade e evitar, além de eliminar, o maior número possível de conflitos.

No Brasil, o ordenamento jurídico tem indicado métodos alternativos de resolução de disputas desde 2010. A primeira norma a tratar do assunto foi a Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça. Posteriormente, em 2015, foram introduzidas a Lei de Mediação (Lei 13.140) e o próprio Código de Processo Civil (Lei 13.105).

A Resolução nº 125 do CNJ pavimentou o caminho para a implementação da “Política Nacional de Tratamento dos Conflitos”. Seus dispositivos foram projetados com um enfoque principalmente educativo, com pouca aplicação de sanções, com o objetivo de promover uma cultura da paz.

Em 2015, o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 2015) introduziu mudanças significativas na litigância judicial no Brasil. Entre essas mudanças, destaca-se a consagração dos métodos consensuais como uma nova modalidade de serviço público de justiça. Também em 2015, entrou em vigor a Lei de Mediação (Lei n. 13.140), que estabeleceu regras para a mediação tanto no âmbito judicial quanto no extrajudicial.

Conseqüentemente, os métodos alternativos de resolução de controvérsias têm recebido cada vez mais atenção como alternativas eficazes e construtivas para resolver os desentendimentos entre as partes.

Portanto, a adequação do meio de resolução ao tipo de conflito é de grande importância. Dessa forma, a sociedade pode resolver seus conflitos por meio de autocomposição ou heterocomposição.

Além disso, as soluções para conflitos podem ser divididas em duas grandes categorias: autocomposição e heterocomposição. A autocomposição abrange técnicas como mediação e conciliação, enquanto a heterocomposição engloba jurisdição estatal e arbitragem. Como explana Sales (2009), é possível classificar e distinguir os meios de solução de conflitos com base em vários critérios, incluindo a jurisdição e o poder decisório.

Dentro dessa perspectiva, os meios de resolução podem ser divididos em dois grandes grupos: o judicial, também conhecido como modelo tradicional, no qual um juiz decide sobre a questão com base no Direito, e o extrajudicial, que se subdivide em negociação, conciliação, mediação e arbitragem.

Contrariamente à jurisdição, a autocomposição exige que as partes diretamente envolvidas na disputa cheguem a um acordo de maneira autônoma, colocando os envolvidos como protagonistas das decisões a serem tomadas.

Para Calmon (2019), a autocomposição é o meio mais autêntico e genuíno de solução de conflitos, pois emana da própria natureza humana o querer-viver-em-paz. Ele acrescenta que o diálogo informal é intrínseco à natureza humana e continuará a existir de forma natural ou socialmente incentivada, mesmo que o poder público tente exercer algum controle.

De acordo com Tartuce (2019), a abordagem consensual se revela mais eficaz do que a do sistema litigioso, pois permite ampliar o objeto da discussão para incluir outros aspectos relevantes para as partes interessadas. Em contrapartida, no processo judicial, o juiz está restrito ao que foi solicitado pelas partes, mesmo que perceba a existência de uma solução mais benéfica.

A autocomposição se destaca por promover uma justiça restauradora, que se expressa através da retribuição, restituição, compensação ou perdão. Seu propósito é resolver o conflito de forma abrangente e profunda, assegurando que todos os envolvidos aceitem plenamente os resultados.

Segundo Tartuce (2019), a autocomposição pode ser dividida em duas categorias: bilateral negociada e bilateral facilitada. Na bilateral negociada, as partes se comunicam diretamente para alcançar um acordo, sendo essa a forma mais básica e econômica de

autocomposição. Na bilateral facilitada, a presença de um terceiro imparcial é necessária para ajudar a mediar o diálogo entre os envolvidos.

A autocomposição é um processo de resolução de conflitos em que as partes envolvidas trabalham juntas para chegar a uma solução ou acordo, sem depender da intervenção de figuras externas, como juízes ou árbitros. Sendo assim, uma forma de resolução de conflitos na qual as próprias partes envolvidas escolhem a solução, sem que haja imposição de uma decisão por terceiros.

Em algumas situações, a autocomposição não é alcançada apenas pelo diálogo direto entre as partes, sendo necessário o auxílio de um terceiro que facilite a comunicação e incentive os envolvidos a encontrarem uma solução para o impasse.

Dessa forma, a autocomposição é valorizada no direito por permitir que as partes tenham mais controle sobre a resolução do conflito, além de ser uma alternativa mais rápida e menos burocrática para solucionar o problema.

Em contraste, a heterocomposição é um método de solução de conflitos em que uma terceira parte externa, como um juiz ou árbitro, é responsável por tomar a decisão final e vinculativa. Nesse caso, as partes envolvidas não têm influência sobre a decisão e devem aceitar a resolução estabelecida pela terceira parte.

A principal diferença entre heterocomposição e autocomposição está na presença ou ausência de uma terceira parte externa na resolução do conflito. Na heterocomposição, uma terceira parte, como um juiz ou árbitro, toma a decisão final para resolver o conflito, enquanto, na autocomposição, são as próprias partes envolvidas que trabalham juntas para encontrar uma solução mutuamente aceitável.

Ademais, o Poder Judiciário tem demonstrado incapacidade de resolver os conflitos de forma eficiente e dentro de um prazo aceitável, desestimulando assim a sociedade que necessita de suas decisões. Apesar disso, preconiza Silva (2022, p. 2) que:

Nas últimas décadas, a hegemonia do método estatal tradicional tem sido, todavia, questionada: o processo judicial é sempre o método mais adequado para se produzir justiça? A jurisdição estatal é a única competente para tanto? Poderia a própria sociedade promover, de forma autônoma e difusa, soluções para as disputas de interesse mais justas do que a provinda do Estado? Determinadas disputas seriam resolvidas com mais justiça mediante outros tipos de mecanismos? Deve a sociedade ter seus próprios mecanismos de solução de disputas?

Conforme Silva (2022), desde a criação do Estado, o método de jurisdição estatal era visto como a solução mais apropriada para a resolução de conflitos. Contudo, a sociedade

evoluiu de maneira a fazer com que o Poder Judiciário se tornasse lento e ultrapassado, incapaz de oferecer respostas adequadas no tempo necessário para a sociedade.

A insatisfação com o Poder Judiciário não é um problema isolado, mas sim um reflexo de uma série de desafios que podem ser enfrentados por meio de reformas e melhorias sistemáticas. Sendo assim, “a insatisfação da população com a justiça estatal sugere espaço para um tipo direto e imediato de acesso à justiça, sem a intermediação de um agente estatal e regras formais que mais parecem distanciar a justiça da sociedade” (Silva, 2022, p. 3).

Dentro do contexto da autocomposição, a conciliação e a mediação ganham destaque como as principais ferramentas para a resolução de conflitos nos Tribunais de Contas. Essas práticas não apenas ajudam a reduzir o número de demandas judiciais, mas também permitem um tratamento mais eficaz das lides.

Cabe ressaltar que os métodos alternativos de resolução de conflitos surgiram para tornar o sistema judicial mais rápido e eficiente. Dessa forma, ao incentivar a resolução extrajudicial, o Estado reduz o volume de processos, economiza recursos públicos e contribui para a satisfação dos cidadãos.

Conforme explica Sales (2009), os métodos alternativos de resolução de controvérsias não foram criados para substituir o modelo tradicional do Poder Judiciário, mas para oferecer alternativas mais vantajosas e adequadas a aqueles que buscam soluções específicas e, por vezes, especializadas para suas necessidades.

Resolver conflitos envolve encontrar uma solução para disputas ou problemas entre duas ou mais partes. Esse processo pode ser conduzido por meio de diferentes técnicas, como negociação, mediação e arbitragem.

As técnicas alternativas de resolução de conflitos servem, portanto, como ferramentas extrajudiciais que proporcionam diferentes maneiras de abordar e resolver disputas entre indivíduos ou grupos. Essas abordagens oferecem alternativas ao processo judicial tradicional, visando soluções colaborativas e que sejam aceitas por todas as partes. Essas alternativas ao processo judicial tradicional oferecem diversas vantagens, como menor formalidade, maior confidencialidade, rapidez e menor custo.

Além disso, esses métodos estimulam a comunicação e a colaboração entre as partes, frequentemente resultando em acordos mais benéficos para todos. Entre os métodos alternativos de resolução de conflitos, encontram-se a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem. Esses mecanismos são fundamentais para a obtenção de decisões mais eficazes e equitativas. Nesse contexto, Sales (2009) oferece uma definição de conciliação.

A conciliação é um procedimento mais célere. Frequentemente se restringe a apenas uma reunião entre as partes e o conciliador. É muito eficaz para conflitos em que inexistente entre as partes relacionamento significativo no passado ou contínuo no futuro, preferindo estas buscar um acordo de forma imediata para pôr fim a uma controvérsia ou a um processo judicial (Sales, 2009, p. 5).

Por sua vez, a mediação é um método de resolução de conflitos no qual uma terceira parte atua como intermediária entre as partes envolvidas, ajudando-as a chegar a um acordo que possibilite uma solução eficaz para o conflito. Nesse contexto, a conciliação guarda semelhanças com a mediação, mas o conciliador desempenha um papel mais proativo ao sugerir soluções. Ele ouve as partes, coleta informações pertinentes e propõe alternativas para resolver o conflito, visando alcançar um acordo que seja satisfatório para ambas as partes. Nesse sentido, Sales (2009, p. 6) afirma:

a mediação é definida como um método não adversarial de resolução de conflitos, caracterizado pela intervenção de um terceiro. Este mecanismo requer que as partes gerenciem o conflito por si mesmas, visando principalmente restabelecer a comunicação entre elas.

A intervenção desse terceiro geralmente ocorre quando as partes enfrentam dificuldades de diálogo ou falta de confiança, impedindo-as de chegar a uma solução satisfatória por conta própria. Assim, um mediador imparcial facilita a comunicação entre elas e auxilia na busca por uma solução negociada.

O papel do mediador não envolve tomar decisões, mas sim ajudar as partes a explorarem seus interesses, promover a compreensão mútua e facilitar a criação de um acordo que seja mutuamente satisfatório. O presente trabalho abordará apenas o instituto da conciliação, enquanto ferramenta de autocomposição, que está relacionado ao foco desta pesquisa, que é a elaboração da Resolução de Consensualidade.

A mediação e a conciliação diferem em sua abordagem e em seus objetivos. Na mediação, o mediador, que é um terceiro imparcial, não pode sugerir soluções para o conflito; sua função é apenas facilitar a comunicação e ajudar as partes a refletirem sobre suas propostas, buscando restaurar vínculos que possam ter sido danificados.

O foco está em resolver o conflito sem comprometer o relacionamento entre os envolvidos. Por outro lado, o conciliador pode oferecer sugestões para a resolução do problema e costuma atuar em casos onde as partes não têm uma relação anterior.

Na mediação, o mediador auxilia as partes a identificarem as questões em conflito, incentivando-as a buscar soluções que considerem os interesses da outra parte. Esse trabalho é

realizado com uma abordagem positiva e voltada para o futuro, visando encontrar um entendimento que beneficie todos os envolvidos.

Assim, a autocomposição se apresenta como uma alternativa para aliviar a crise do Poder Judiciário, pois não apenas reduz a quantidade de processos judiciais, mas também se revela uma ferramenta mais eficaz para promover a pacificação social.

3.3 A Autocomposição previstas na Lei Federal nº 13.140/2015

Primeiramente, é importante destacar que as situações previstas na Lei Federal 13.140/2015 não esgotam os casos em que os entes públicos podem optar pela resolução por autocomposição. Isso ocorre porque a lei estabelece uma regra subsidiária que não impede que cada ente preveja outras situações ao elaborar seus atos normativos específicos.

A Lei Federal nº 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, regulamenta a autocomposição como um método alternativo. Para Spengler (2010), por métodos alternativos, referimo-nos à mediação, conciliação, negociação e arbitragem. O termo "alternativo" deve ser entendido de forma mais ampla, não se limitando apenas ao objetivo de desafogar o Judiciário.

Autocomposição refere-se ao processo em que as partes envolvidas em um litígio buscam, de forma voluntária, resolver suas divergências por meio de negociações e acordos, sem a necessidade de intervenção judicial direta.

Segundo Rodrigues (2013), além de buscar a solução mais favorável para as partes envolvidas, o mecanismo tem vantagens econômicas, uma vez que é de baixo custo para ser implementado e acelera o processo.

Essa lei estabelece princípios fundamentais para a mediação, como a imparcialidade do mediador, a confidencialidade das informações trocadas durante o processo e a autonomia das partes para definir o conteúdo do acordo.

De acordo com Spengler e Eidt (2022), a essência da mediação reside em um diálogo flexível, no qual não se lida com autoridades, mas sim com a autonomia das partes envolvidas na busca por uma solução.

A mediação facilitada pela Lei 13.140/2015 busca promover um ambiente colaborativo e amigável para a resolução de disputas, incentivando a comunicação direta entre as partes e a busca por soluções mutuamente aceitáveis.

Além disso, a legislação estabelece diretrizes claras para a condução do processo de mediação, protegendo os direitos das partes e promovendo a cultura da paz e da conciliação. A autocomposição, portanto, é vista como uma alternativa eficaz e menos adversarial ao litígio judicial tradicional, proporcionando às partes maior controle sobre o resultado final e contribuindo para a descongestão do sistema judiciário.

A autocomposição é amplamente utilizada no ordenamento jurídico brasileiro como uma ferramenta consensual de resolução de controvérsias, representando uma alternativa aos procedimentos judiciais. A Lei Federal nº 13.140/2015 trouxe significativas inovações ao promover a busca por soluções mais pacíficas e eficientes.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.140/2015 estabeleceu normas para práticas como a mediação e a conciliação, fornecendo diretrizes claras para sua implementação.

Segundo Spengler e Eidt (2022), a Lei de Mediação funciona como uma autorização geral para que a administração incorpore métodos autocompositivos em suas atividades, visando a prevenção e a resolução de conflitos.

Dessa forma, a autocomposição é caracterizada pela resolução de conflitos por meio da intervenção direta das partes envolvidas, podendo contar ou não com a assistência de um terceiro imparcial.

Nesse tipo de composição, as partes têm plena autonomia para negociar e encontrar soluções que atendam aos seus interesses, de maneira voluntária e colaborativa, sem a imposição de uma decisão por terceiros. Esse mecanismo de resolução de disputas valoriza a participação ativa e a livre manifestação das vontades das partes, contribuindo para a busca de soluções consensuais e pacíficas.

Inicialmente, é importante destacar que as hipóteses estabelecidas na Lei Federal nº 13.140/2015 não representam um rol exaustivo de situações em que os entes públicos podem recorrer à autocomposição. Esta lei funciona como uma norma subsidiária, não excluindo a possibilidade de que cada ente regulamente outras situações ao editar normas específicas.

A análise dessas hipóteses é fundamental para compreender o cenário da resolução negociada estabelecida pelo legislador nacional. Portanto, ao abordar a autocomposição envolvendo a administração pública, é necessário considerar a Lei de Mediação, que, pela resolução administrativa de conflitos, estabelece que é incumbência das Câmaras de Prevenção e Conciliação resolver, prioritariamente, os conflitos entre entes públicos pertencentes à mesma pessoa jurídica de direito público.

Nessa primeira situação, o papel desempenhado por tais Câmaras não seria considerado uma verdadeira autocomposição, uma vez que não visa alcançar uma solução

consensual entre os órgãos envolvidos, mas sim impor uma decisão pela autoridade competente no âmbito administrativo.

Nesta modalidade, também se contempla a situação em que essas Câmaras podem facilitar a resolução consensual de disputas entre particulares e a administração pública, representando um verdadeiro exercício de autocomposição.

Observa-se que a lei não especifica quais serão esses casos, sendo essa definição atribuída aos regulamentos de cada ente público, conforme estabelecido no §2º do artigo 32 da mesma legislação. Nesse caso, a lei menciona apenas uma hipótese específica em que se autoriza o uso da resolução negociada, relacionada ao equilíbrio econômico dos contratos (§5º do artigo 32).

Inclui-se, também, nessa primeira hipótese prevista na Lei 13.140/2015, a celebração de termo de ajustamento de conduta. Esse instrumento é geralmente utilizado quando há uma possível solução consensual envolvendo direitos difusos ou coletivos, como em casos de lesão ao meio ambiente, ao direito do consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, infrações à ordem urbanística e econômica, à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, e a qualquer outro direito difuso ou coletivo.

Na segunda hipótese prevista na lei, estão incluídas as resoluções de conflitos por meio de mediação, enquanto as Câmaras de Resolução, previstas na legislação, não tiverem sido criadas. Nesse caso, a lei determina que devem ser seguidas as diretrizes estabelecidas pela Subseção III do Capítulo I, incluindo a possibilidade de realizar mediação em causas já judicializadas, com a designação de mediadores para conduzir as reuniões necessárias à obtenção da solução consensual ou para encerrar o processo caso não se chegue a um ajuste.

A terceira hipótese de autocomposição refere-se aos casos que envolvem a resolução de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

Embora a lei não tenha detalhado extensivamente como esse processo deve ocorrer, a intenção do legislador foi que essa resolução fosse feita de forma especial, provavelmente, devido ao fato de que a prestação de um serviço público específico poderia ter sérias implicações para o interesse público.

A quarta hipótese prevista na lei de mediação refere-se à transação por adesão, que ocorre em casos de mediação envolvendo uma controvérsia entre a administração direta ou indireta federal e particulares.

Nessa situação, já existe um posicionamento consolidado pelo Advogado Geral da União, fundamentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou de outros tribunais superiores, ou ainda em um parecer aprovado pelo Presidente da República.

A quinta e última hipótese é a composição extrajudicial de conflitos. As situações previstas nos artigos 36 e 37 abrangem casos de conflito interno entre órgãos da Administração Pública da União ou entre a União e outros entes públicos (Estados, Municípios, suas autarquias e fundações).

Nessa hipótese, o Advogado Geral da União pode intermediar um acordo entre as partes ou resolver diretamente a questão. No entanto, se a matéria estiver sendo debatida em uma ação de improbidade ou em um procedimento no Tribunal de Contas da União (TCU), a conciliação só será válida com a anuência do juiz ou do Ministro relator do TCU.

Observe-se que o artigo 32 previa a resolução de conflitos envolvendo também órgãos da Administração Pública. A doutrina frequentemente distingue essa hipótese da prevista no artigo 36, com base no critério da existência da câmara de conciliação que a lei de mediação determinou criar no artigo 32.

Para Di Pietro (2023), a situação prevista nos artigos 36 seria aplicável apenas até que as Câmaras de Conciliação previstas em cada um dos entes públicos sejam criadas. É importante ressaltar, além disso, que o artigo 38 impõe algumas restrições no que diz respeito a tributos inscritos na Secretaria da Receita Federal ou em dívida ativa da União.

3.4 A autocomposição na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)

Neste tópico, serão analisadas as disposições inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que tratam diretamente da autocomposição realizada por entes públicos. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), também conhecida como Decreto-Lei nº 4.657/1942, é um marco legislativo fundamental que estabelece as normas sobre a aplicação e interpretação das leis no Brasil.

Recentemente, a LINDB passou por significativas alterações, introduzindo princípios modernos de direito administrativo e, notadamente, reforçando a importância da autocomposição como meio de solução de conflitos.

Segundo Guerra e Palma (2023), a Lei nº 13.655/2018, que modifica a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelece um novo marco para a consensualidade administrativa.

Observe-se que o projeto que culminou na alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito tinha como objetivo claro consolidar um panorama normativo que servisse como guia para os operadores do direito público. Não por acaso, os dispositivos procuravam estabelecer uma espécie de parte geral do direito público, incluindo regras sobre criação jurídica, invalidade, consensualidade, responsabilização dos agentes e responsabilidade processual.

Um dos princípios fundamentais que orientaram essas modificações foi a segurança jurídica. Por isso, houve uma preocupação especial com a preservação dos efeitos dos atos administrativos, a criação de regimes de transição, a mudança de interpretações e as consequências que determinadas decisões podem ter sobre a gestão e as políticas públicas.

Para Sundfeld (2022), dada a natureza das normas presentes na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que têm a função de servir como uma orientação fundamental para a aplicação integrada do próprio direito, conforme destacado por a inclusão de uma norma que prevê a ampla possibilidade de celebração de acordos pela Administração Pública parece estar em harmonia com as mudanças paradigmáticas defendidas pela doutrina. Essas mudanças são baseadas nos princípios da eficiência e da consensualidade na Administração Pública.

A autocomposição refere-se à capacidade das partes envolvidas em um litígio de resolverem suas divergências sem a necessidade de intervenção judicial direta. A LINDB, em seu artigo 3º, § 3º, enfatiza a promoção da autocomposição como um dos princípios norteadores da administração pública, buscando evitar litígios e promover a eficiência na gestão pública.

Além disso, a LINDB incorporou o princípio da segurança jurídica, que também está intimamente ligado à autocomposição. Ao estimular que as partes busquem solucionar suas controvérsias de forma consensual, a lei contribui para a redução de incertezas e para a previsibilidade nas relações jurídicas, aspectos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Outro aspecto relevante é a valorização dos métodos alternativos de resolução de disputas (ADR), como a mediação e a conciliação, que são incentivados pela LINDB como meios eficazes e menos onerosos para resolver conflitos de maneira célere e satisfatória para as partes envolvidas.

A inclusão de uma regra que prevê ampla possibilidade de realização de acordos pela Administração parece estar alinhada com a mudança de paradigmas da Administração Pública, conforme defendido pela doutrina a partir dos princípios da eficiência e da consensualidade.

Observa-se que o projeto que levou à alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito tinha como objetivo principal consolidar um panorama normativo destinado a orientar os profissionais do direito público.

Não por acaso, os dispositivos buscavam estabelecer uma espécie de parte geral do direito público, abrangendo normas sobre criação jurídica, invalidade, consensualidade, responsabilidade dos agentes e responsabilidade por processos.

Um dos princípios norteadores dessas alterações foi a segurança jurídica, o que explica a extrema preocupação com a preservação dos efeitos dos atos administrativos, a implementação de regimes de transição, a evolução na interpretação e as consequências que certas decisões podem ter na gestão e nas políticas públicas.

Entre as normas inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, destaca-se o artigo 26, que permite à Administração firmar compromissos com os interessados em casos de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

Segundo Guerra e Palma (2018), o artigo 26 da LINDB representa uma autorização geral para que a Administração Pública possa realizar transações, estabelecendo um novo regime jurídico que favorece a consensualidade administrativa.

Para Guerra e Palma (2023), o texto normativo, em certa medida, sistematiza o que normas isoladas vêm tratando há tempos sobre mecanismos que direcionam a Administração Pública para a consensualidade administrativa, envolvendo a celebração de acordos que substituem sanções e outros compromissos de ajustamento de conduta.

A previsão do artigo representa, além disso, uma normatização genérica mais adequada sobre a possibilidade de a Administração Pública firmar acordos. Na lição de Peixoto (2021), o art. 26 da LINDB tem nítido potencial de atuar como uma espécie de centro normativo ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos.

Em relação à previsão do artigo 26, houve um veto ao inciso II do parágrafo primeiro desse dispositivo, que permitia a autocomposição sobre sanções já aplicadas e créditos já estabelecidos. O motivo do veto foi o receio de que tal permissão pudesse desestimular o cumprimento da lei e comprometer o princípio da reserva legal.

A principal vantagem do novo dispositivo na Lei de Introdução é sua clareza e adequação ao estabelecer os requisitos necessários para sua aplicação efetiva, permitindo sua imediata eficácia e utilização por todos os entes públicos.

Ressalte-se, por fim, que o compromisso previsto na LINDB configura-se como um ato emanado dentro de um procedimento administrativo, pois, como já mencionado, é por meio desses procedimentos que ocorre a atuação consensual do ente público.

4 A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem passado por diversas transformações que buscam aprimorar a transparência, eficiência e controle dos gastos públicos. Nesse contexto, a consensualidade emergiu como uma abordagem inovadora e promissora, sendo incorporada aos mecanismos de fiscalização e controle exercidos pelos Tribunais de Contas.

A consensualidade na administração pública refere-se à adoção de práticas e mecanismos que incentivam a colaboração e o consenso entre os órgãos de controle, gestores públicos e outras partes interessadas. Essa abordagem busca solucionar conflitos administrativos de maneira mais eficiente, evitando litígios prolongados e promovendo soluções mais ágeis e eficazes.

Para Di salvo (2018), a Administração Pública Consensual surge como parte do movimento de modernização da gestão administrativa, rompendo com o modelo tradicional baseado na imperatividade unilateral dos atos administrativos. Esse novo modelo se baseia no diálogo, na negociação, na cooperação e na coordenação. Embora ainda siga a lógica da autoridade, agora ela é temperada pela lógica do consenso.

Os instrumentos consensuais, como os Termos de Ajustamento de conduta (TACs) e as Mesas Técnicas (MT), têm ganhado destaque como alternativas às tradicionais sanções e processos administrativos. A adoção dessas práticas visa não apenas à correção de irregularidades, mas também à prevenção de futuras inconformidades, ao promover uma cultura de diálogo e cooperação.

Os Tribunais de Contas, como órgãos autônomos responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, têm um papel crucial na implementação da consensualidade. Esses tribunais, ao adotarem práticas consensuais, buscam equilibrar a rigidez do controle com a flexibilidade necessária para uma gestão pública eficiente.

Um exemplo significativo dessa evolução é a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. Esses órgãos têm explorado novas formas de interação com os gestores públicos, priorizando a orientação e a prevenção de irregularidades. A utilização de auditorias colaborativas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições de controle são exemplos de iniciativas que fortalecem a consensualidade.

A incorporação da consensualidade pelos Tribunais de Contas traz inúmeros benefícios. Entre eles, destacam-se a redução de conflitos judiciais, a celeridade na resolução de questões administrativas e a promoção de uma cultura de integridade e transparência. Além disso, a consensualidade contribui para a construção de um ambiente mais propício à inovação e à eficiência na administração pública.

No entanto, a implementação dessa abordagem não está isenta de desafios. A resistência cultural à mudança, a necessidade de capacitação dos servidores e a criação de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação são alguns dos obstáculos a serem superados. É fundamental que os Tribunais de Contas desenvolvam diretrizes claras e capacitem seus quadros para atuar de maneira eficaz dentro dessa nova perspectiva.

O cenário atual da consensualidade nos Tribunais de Contas do Brasil revela um movimento em direção a uma administração pública mais dialogada e colaborativa. Ao incorporar práticas consensuais em suas atividades, esses tribunais não apenas aprimoram o controle e a fiscalização dos recursos públicos, mas também promovem uma gestão mais eficiente e transparente. Superar os desafios e consolidar essa abordagem será essencial para o fortalecimento das instituições de controle e para a construção de um Estado mais íntegro e eficiente.

4.1 O diálogo como alternativa de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas

O diálogo como alternativa de resolução de conflitos em âmbito administrativo representa uma abordagem colaborativa e eficaz para lidar com divergências e disputas. Em vez de se recorrer imediatamente a processos judiciais ou medidas coercitivas, o diálogo promove a comunicação direta entre as partes envolvidas, buscando alcançar um consenso ou uma solução satisfatória para ambas.

De acordo com Oliveira (2008), assim surge a chamada Administração Pública dialógica, em contraste com a monológica, que é resistente à criação e ao desenvolvimento de processos de comunicação com a sociedade.

No contexto administrativo, muitas vezes, os conflitos surgem de interpretações diversas de normas, políticas ou decisões. Em vez de simplesmente impor uma decisão unilateral, as partes podem se beneficiar ao sentar-se à mesa e discutir seus pontos de vista, preocupações e interesses. Esse processo permite não apenas a expressão das diferentes perspectivas, mas também a identificação de soluções criativas e mutuamente aceitáveis.

Além disso, o diálogo como método de resolução de conflitos administrativos promove a construção de relações de trabalho mais sólidas e de confiança mútua entre os envolvidos. Ao invés de perpetuar ressentimentos ou rivalidades, as partes têm a oportunidade de desenvolver um entendimento mútuo e, possivelmente, estabelecer bases para futuras colaborações.

Ademais, o diálogo pode ser facilitado por profissionais especializados em mediação ou conciliação, que ajudam a garantir que as discussões sejam construtivas e focadas na busca de soluções práticas e sustentáveis. Esse processo muitas vezes é mais rápido e menos oneroso do que as vias tradicionais de resolução de disputas, beneficiando não só as partes envolvidas, mas também a eficiência administrativa como um todo.

Portanto, ao adotar o diálogo como uma alternativa para resolver conflitos administrativos, as organizações não apenas promovem um ambiente mais harmonioso e produtivo, mas também demonstram um compromisso com a resolução pacífica e colaborativa de disputas, contribuindo para uma gestão eficaz e sustentável.

A fim de promover uma maior aproximação entre a administração pública e os particulares através do diálogo, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015¹⁶, introduziu métodos consensuais na resolução de conflitos na esfera pública. Na verdade, essa lei não trouxe inovações à legislação, mas reforçou o disposto no art. 74 do Código de Processo Civil¹⁷.

Diante disso, a administração pública consensual reflete um novo estágio do modelo gerencial, representando um avanço ao promover uma maior interação entre o setor público e o privado.

Apesar dos resquícios do passado ainda estarem presentes, o foco atual é o cidadão. A Administração Pública gerencial deve buscar a eficiência na administração dos assuntos públicos, pois, primeiramente, a proteção constitucional está centrada no cidadão, enquanto o gestor público é apenas um administrador desses bens.

¹⁶ Lei nº. 13.140/2015 - "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" (Brasil, 2015b).

¹⁷ 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" (Brasil, 2015a).

Para Moreira Neto (2018), em termos do contexto brasileiro, é possível teoricamente apontar um momento anterior para o início da administração pública gerencial, mas é com a Emenda Constitucional nº 19/1998 que, normativamente, se estabelece um marco na transição da administração pública burocrática para a gerencial.

Na prática, a consensualidade na administração pública tem se tornado uma ferramenta cada vez mais empregada, visando facilitar e agilizar a resolução de conflitos entre particulares e os órgãos e entidades públicas.

Neste contexto, a solução amigável tem se mostrado a forma mais viável para a gestão pública resolver seus problemas, uma vez que as partes envolvidas buscam alcançar um acordo mútuo por meio de diálogos e negociações, evitando assim a judicialização das demandas.

Portanto, o uso dessa ferramenta gerencial traz diversos benefícios para a população e para o Estado, permitindo uma resolução rápida e eficaz dos problemas, evitando a burocracia e a lentidão dos processos judiciais. Além disso, contribui para a economia, uma vez que a judicialização acarreta altos custos tanto para os particulares quanto para a administração pública.

Assim, a utilização da consensualidade para resolver conflitos é respaldada pelo princípio da autotutela, que permite ao Estado revisar seus próprios atos e realizar acordos e audiências para solucionar litígios e questões administrativas.

Para este fim, as legislações brasileiras, através da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, já mencionada, e do Decreto nº 10.310/2020, que instituiu a "Política de Negociação e Solução de Conflitos no âmbito da Administração Pública Federal", estabelecem orientações para a negociação e resolução de conflitos na esfera da administração pública federal.

No entanto, é crucial enfatizar que o uso da consensualidade deve ser prudente e estar dentro dos limites estabelecidos pela lei, observando rigorosamente os princípios da impessoalidade, moralidade e igualdade. Qualquer acordo deve ser justo e buscar o interesse coletivo.

Além disso, o diálogo entre a administração e os cidadãos valoriza a construção coletiva de soluções e a inclusão de diversas perspectivas na administração pública.

Essa abordagem na gestão visa promover a participação e a integração da sociedade na vida ativa do Estado. Portanto, os gestores públicos têm a responsabilidade de regulamentar os meios de comunicação e os espaços de participação, permitindo que a sociedade contribua com opiniões e sugestões sobre políticas públicas, programas de governo e projetos.

Ademais, uma administração pública baseada no diálogo fortalece a capacidade de interação entre as entidades governamentais, facilitando a implementação e formulação de políticas públicas e promovendo uma maior participação dos servidores no processo decisório. Esse diálogo interno contribui para uma gestão mais eficiente e para o reconhecimento do serviço público.

Para implementar essa nova gestão consensual, é necessário promover ferramentas de participação, como consultas públicas, audiências e canais de comunicação direta com o cidadão. Isso contribui para promover uma cultura de participação, *accountability* e transparência. Esse modelo de gestão busca superar a visão tradicional, que se baseia na hierarquia entre o Estado e o indivíduo, e visa democratizar e fortalecer a confiança da sociedade nos gestores públicos.

4.2 O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no processo de contas

Inicialmente, pode-se questionar se há justificativa para a utilização de ferramentas consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que, no campo do direito administrativo, ainda prevalece a visão da superioridade e da indisponibilidade do interesse público.

Segundo Medauar (2020), para que o interesse público seja plenamente realizado, é necessário resolver as controvérsias de maneira ágil, promover a conciliação entre interesses e garantir a adesão dos particulares às diretrizes estabelecidas, evitando os custos e a lentidão dos processos judiciais.

Esses princípios fundamentam o Direito Administrativo Clássico, onde o autoritarismo metodológico orienta a atividade da Administração Pública e sua relação com os particulares. Antigamente, acreditava-se que o Interesse Público era indisponível, impedindo o uso de instrumentos consensuais pela Administração Pública.

No entanto, o Direito Administrativo tem evoluído para reconhecer que o interesse público pode ser alcançado por meio da consensualidade, que se torna uma ferramenta para promover a eficiência e a satisfação do interesse público.

Grego-Santos (2019) afirmar que a concretização desse novo interesse público está relacionada a um processo de abandono gradual de posturas unilaterais, substituindo-as por soluções construídas de forma dialogada com os interessados, com o objetivo de garantir o direito fundamental à boa Administração Pública.

Assim, a Administração Pública deve buscar meios mais eficientes de resolução de conflitos, reduzindo o custo operacional e proporcionando maior eficácia na fiscalização.

Neste contexto, Saddy e Greco (2016) afirmam que a busca por resultados se tornou uma preocupação constante para a Administração. Isso decorre do dever jurídico de garantir efetividade, ou seja, de assegurar que os interesses públicos sejam devidamente atendidos.

O consensualismo na Administração Pública ingressa no campo do Controle Externo realizado pelos Tribunais de Contas por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG). De acordo com Ferraz (2014), a produção de instrumentos consensuais de controle tem como objetivo deliberado substituir parcialmente o controle baseado em sanções pelo controle fundamentado no consenso, e o controle repressivo pelo controle incentivador.

Este instituto é utilizado como um mecanismo de acordo, convergindo para um objetivo recíproco: corrigir as ações incorretas praticadas pelo fiscalizado. Para Sobral de Souza e Portela (2020), no contexto de controle consensual, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) é utilizado como uma ferramenta moderna de prevenção frente a uma violação concreta ou potencial de natureza não dolosa às normas, sendo adotado pelos Tribunais de Contas.

O TAG se apresenta como um mecanismo moderno de controle, com a função de diagnosticar rapidamente as irregularidades e, ao mesmo tempo, oferecer soluções. O Termo de Ajuste de Gestão são acordos celebrados entre os Tribunais de Contas e seus jurisdicionados com a finalidade de corrigir impropriedades detectadas durante a fiscalização.

Para Ferraz (2020), o TAG é uma ferramenta de controle alinhada com as modernas tendências da Administração Pública e do direito administrativo, que se afastam dos métodos autoritários em favor de abordagens mais consensuais. O objetivo é buscar a consensualidade como uma alternativa preferível à aplicação de medidas coercitivas, sempre que isso for possível e adequado.

Segundo Bordin (2020), a celebração de TAG valoriza o fortalecimento do diálogo, do consenso e da bilateralidade, além de promover uma atuação orientadora e colaborativa dos Tribunais de Contas na gestão governamental para uma implementação eficaz das políticas públicas.

O Termo de Ajuste de Gestão (TAG) tem suas origens nas ferramentas de gestão pública, aspirando aprimorar a eficácia e a eficiência das políticas públicas. Para Cunda (2009), o TAG surge como um moderno mecanismo de controle, destinado a identificar rapidamente irregularidades e fornecer soluções simultaneamente.

Seus princípios estão fundamentados na necessidade de estabelecer compromissos entre a administração pública e os jurisdicionados, com a finalidade de melhorar a entrega de serviços à população.

Na esteira desse entendimento, Alves Barroso Filho (2020) afirma que o mecanismo estabelece um acordo de vontades entre o órgão controlador e o controlado, no qual este último se compromete a cumprir a legislação e a alcançar os objetivos das políticas públicas. Em contrapartida, o andamento de processos que poderiam resultar em penalidades é suspenso.

É relevante destacar o conteúdo do inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, que atribui aos Tribunais de Contas a competência para “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (Brasil, 1988).

Ainda que o mecanismo do TAG como instrumento de negociação para ajustar a conduta do gestor aos parâmetros legais não tenha sido previsto durante a aprovação do texto constituinte de 1988, é certo que a interpretação desse dispositivo permite essa possibilidade.

O TAG é um mecanismo que visa fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade, por meio de acordos que buscam a melhoria contínua da gestão pública, atendendo de forma mais eficaz às demandas e necessidades da população.

Os atributos do Termo de Ajuste de Gestão envolvem a formalização de um acordo entre as partes, no qual são estabelecidos compromissos, responsabilidades e metas a serem atingidas.

Adicionalmente, o Termo de Ajuste de Gestão deve ser pautado pela eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos provenientes dos impostos pagos pela sociedade, com a meta de melhorar a gestão e alcançar os resultados esperados.

O processo de formalização do Termo de Ajuste de Gestão exige a designação das partes envolvidas, a definição dos objetivos e metas a serem alcançados e o estabelecimento dos compromissos e responsabilidades.

Para Bordin (2020), os Tribunais de Contas têm a competência para celebrar Termos de Ajustamento de Gestão com base no inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal. Esse dispositivo legal confere a eles a responsabilidade de estabelecer um prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias para corrigir ilegalidades e assegurar a correta aplicação da lei.

Esses órgãos podem firmar os ajustes com base diretamente no art. 71 da Constituição Federal de 1988 ou na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual quem possui

determinadas atribuições também tem os meios ou poderes correspondentes para exercê-las. No entanto, considera-se, se não primordial, pelo menos oportuna, a previsão desse instrumento na Lei Orgânica ou no Regimento Interno desses Tribunais.

Trata-se de um procedimento complexo que exige a cooperação entre todas as partes para desenvolver soluções que aprimorem a gestão. É igualmente importante definir de maneira clara e objetiva as responsabilidades e as contribuições de cada um, estabelecendo compromissos de forma transparente.

Além disso, a monitoração e a avaliação da execução do Termo de Ajuste de Gestão são essenciais para assegurar a efetividade das ações acordadas. Para isso, é fundamental estabelecer requisitos claros de avaliação e indicadores de desempenho que permitam a mensuração do progresso em relação às metas e objetivos estabelecidos.

Ademais, a periodicidade das avaliações deve ser definida previamente para permitir a identificação de eventuais desvios e a tomada de medidas corretivas em tempo hábil.

A transparência e a comunicação eficaz entre as partes envolvidas também são aspectos cruciais no processo de monitoramento e avaliação, com o objetivo de garantir a prestação de contas e a efetiva correção de rumos quando necessário.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o TAG se apresenta como uma alternativa ao processo sancionador, funcionando como um instituto alternativo de resolução de conflitos para os Tribunais de Contas.

Na lição de Sobral de Souza e Portela (2020); os Tribunais de Contas que utilizam o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) o empregam como um instrumento de consenso e solução de problemas com as instituições públicas sob sua jurisdição. Inicialmente, o TAG evita a aplicação imediata de penalidades para atos infracionais não dolosos. A sanção só seria aplicada como último recurso, caso o gestor não cumprisse o acordado no TAG.

Dessa forma, a proposta desta ferramenta alternativa é servir como uma opção adicional para a resolução de litígios administrativos, podendo se revelar um mecanismo mais eficiente conforme a situação.

Por outro lado, ao criar um TAG, ele compete diretamente com o modelo sancionador tradicional do julgamento de contas e pode ser utilizado pelo Tribunal de Contas se for visto como uma solução mais eficaz para alcançar resultados efetivos, contanto que o jurisdicionado siga as orientações.

Ao examinar o texto do art. 26 da LINDB¹⁸, constata-se que para a utilização desse instrumento são exigidos certos requisitos mínimos, como: a) a definição do prazo para cumprimento; b) a especificação das penalidades em caso de descumprimento; e c) a busca por soluções jurídicas proporcionais, equitativas, eficientes e que estejam alinhadas com os interesses gerais.

Para Guerra e Palma (2018), a LINDB buscou estabelecer um padrão mínimo regulamentar para o compromisso nela previsto, com o objetivo de proporcionar clareza e previsibilidade quanto ao regime jurídico aplicável.

Com base nas descrições apresentadas neste trabalho, um modelo gerencial e consensual de direito administrativo permite a resolução de disputas de forma consensual, o que representa uma abordagem mais eficaz para atingir o interesse público.

Destarte, o intuito de um sistema de controle externo não é punir por punir, mas garantir que a gestão pública seja eficiente e proba. Logo, nem sempre punir o administrador é a melhor alternativa, uma vez que tal atitude pode acarretar mais prejuízos do que benefícios na garantia dos gastos públicos.

Por fim, os desafios futuros para o Termo de Ajuste de Gestão envolvem a necessidade de aprimorar os mecanismos de acompanhamento e avaliação, com o objetivo de garantir uma maior eficácia na implementação das metas e compromissos definidos.

4.3 Mesas Técnicas como instituto consensual nos Tribunais de Contas

O sistema de controle externo no Brasil tem se desenvolvido continuamente em suas funções constitucionais, adotando iniciativas que visam aumentar a efetividade da fiscalização e, por consequência, aprimorar as contratações públicas.

Entre as iniciativas, destacamos a crescente aplicação da inteligência artificial na análise de editais de licitações e o desenvolvimento de estruturas para acordos no processo de

¹⁸ Art. 26 da LINDB - 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.

contas, especialmente através do Termo de Ajuste de Gestão (TAG), celebrado entre o Tribunal de Contas e os jurisdicionados.

Nesse cenário, a Mesa Técnica surgiu como uma ferramenta de consensualidade e tem despertado crescente interesse das Cortes de Contas do país para melhorar as contratações públicas. As mesas técnicas são reuniões ou audiências com a finalidade de discutir determinada problemáticas identificadas na fiscalização ou a respeito de temática que poderá ser objeto de auditoria

Nas palavras de Monteiro e Bordin (2021), as Mesas Técnicas são reuniões especializadas, conduzidas durante a instrução de processos de fiscalização, têm como objetivo esclarecer apontamentos e justificativas, fundamentando-se na cooperação entre instituições.

Neste trabalho, as normas e procedimentos foram definidos de maneira minuciosa para as soluções consensuais, com o objetivo de estabelecer regras uniformes e um rito claro para os participantes na busca pela resolução de conflitos.

Essas Mesas Técnicas são semelhantes às audiências judiciais no poder judiciário, pois utilizam ferramentas consensuais para buscar um acordo, encerrando o litígio e evitando que o processo se prolongue nos Tribunais de Contas.

Esses atributos permitem que dessas reuniões emergja uma proposta para solucionar as ilegalidades de despesas ou irregularidades nas contas através de ajustes, o que pode resultar na celebração de um TAG entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável. Dessa forma, surge um possível hibridismo das Mesas Técnicas.

Diante da dinâmica das discussões entre os participantes, com o objetivo de solucionar as falhas formais aparentes, os jurisdicionados têm seus problemas esclarecidos pelos Tribunais de Contas. Dessa forma, as Mesas Técnicas permitem que os jurisdicionados aprimorem os esclarecimentos que serão formalizados posteriormente.

No caso específico, as Mesas Técnicas têm sido empregadas em auditorias de questões complexas, como licitações e contratos. Isso geralmente ocorre devido a litígios originados de denúncias e representações.

Na lição de Monteiro e Bordin (2021), na prática, as Mesas Técnicas têm sido chamadas para fiscalizar questões complexas, como as licitações de desestatizações. Elas também podem envolver contratos administrativos em andamento que tenham sido alvo de observações.

Esse instituto tem demonstrado ser altamente eficaz na realização dos objetivos dos Tribunais de Contas, ao possibilitar maior agilidade e transparência no processo de prestação de contas, além de estar alinhado com as normas internacionais de controle externo.

Nessa perspectiva, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) busca promover uma maior proximidade entre o órgão fiscalizador e seus jurisdicionados.

Nesse sentido, ao estabelecer procedimentos para essas reuniões, busca-se garantir a segurança jurídica e promover o diálogo institucional entre os diversos órgãos e entidades estatais. Isso é essencial para melhorar a gestão e assegurar uma destinação adequada dos recursos públicos.

4.3.1 A experiência da Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso

No dia 23 de novembro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aprovou a Resolução Normativa n.º 12/2021, que criou a Mesa Técnica. Esse órgão foi estabelecido com o objetivo de promover consensos, aumentar a eficiência e garantir a diversidade na resolução de questões controversas relacionadas à Administração Pública e ao controle externo.

Essa abordagem inovadora do Tribunal de Contas está alinhada com o avanço da consensualidade no Direito Administrativo. A utilização de métodos consensuais para a resolução de conflitos na Administração Pública brasileira ganhou força a partir de uma nova interpretação dos princípios de indisponibilidade e supremacia do interesse público.

A primeira Mesa Técnica foi estabelecida em 12 de abril de 2022, para abordar o problema de pavimentação do trecho da rodovia estadual MT-170, que passa pelos Municípios de Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, localizados no noroeste do Estado de Mato Grosso.

O acordo estabelecido entre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e a Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso (SINFRA/MT) permitiu a retomada das obras de pavimentação da antiga rodovia MT-170, cuja disputa jurídica se arrastava desde 2008.

O procedimento da Mesa Técnica é conduzido pela Secretaria de Normas e Jurisprudência (SNJUR) e supervisionado pela Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJUR) do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

As soluções acordadas levaram em conta o histórico do empreendimento, a situação atual, especialmente os contratos e projetos já entregues e aceitos, a estadualização ocorrida, a conformidade da rodovia com as normas técnicas da SINFRA/MT, e os benefícios estimados ao se realizar o empreendimento nesse padrão.

Por fim, as soluções técnico-jurídicas acordadas na Mesa Técnica nº 02/2022 foram aprovadas pelo Plenário do TCE/MT em 12 de julho de 2022, por meio da Decisão Normativa nº 01/2022. Essa decisão foi publicada no Diário Oficial de Contas em 13 de julho de 2022, na edição nº 2549, tendo como data de publicação o dia 14 de julho de 2022.

Essa decisão trouxe os seguintes benefícios para o Estado do Mato Grosso como: **(1)** Economia de Recursos Financeiros: a execução dos projetos na forma atual exigiria aproximadamente R\$ 780 milhões. No entanto, ao revisar os padrões da SINFRA, esse valor pode ser reduzido para cerca de R\$ 480 milhões; **(2)** Economia de Tempo: a abordagem adotada oferece uma economia de tempo significativa para atender ao interesse público, especialmente quando comparada à realização de uma nova licitação.

Essa decisão representa um marco na transformação da postura do Tribunal de Contas de Mato Grosso, que deixa de adotar uma abordagem puramente verticalizada como órgão de controle e sancionador. Agora, o Tribunal se posiciona como um facilitador na busca de soluções para a resolução de conflitos na Administração Pública.

4.4 A experiência do Tribunal de Contas da União na consensual de controvérsias

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi um dos primeiros a adotar a mediação e conciliação para resolver disputas administrativas, conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 91/2022¹⁹, que introduziu a autocomposição como uma ferramenta para resolver conflitos administrativos de forma mais eficiente e rápida, visando otimizar o tempo dos processos no Tribunal e reduzir o número de litígios judiciais.

Esta ferramenta apoia este Tribunal em suas atribuições, permitindo que os gestores públicos e outros responsáveis participem ativamente na busca por soluções para resolver os problemas identificados pelo órgão fiscalizador. O órgão de controle externo atua como

¹⁹ BRASIL. TCU. **Instrução Normativa nº 92, 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, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 24 ago. 2024.

mediador e facilitador nesse processo, buscando conciliar os interesses das partes e promovendo transparência e accountability na administração pública.

A consensualidade possibilita que os gestores públicos contribuam na elaboração das propostas, facilitando a implementação de medidas corretivas e prevenindo a recorrência de erros.

Além disso, a adoção de abordagens consensuais nos Tribunais de Contas fortalece a relação entre o órgão fiscalizador e os gestores públicos, estabelecendo confiança e respeito mútuo. Essa forma de atuação favorece a prevenção de irregularidades e melhora da gestão, resultando em benefícios para todos os envolvidos.

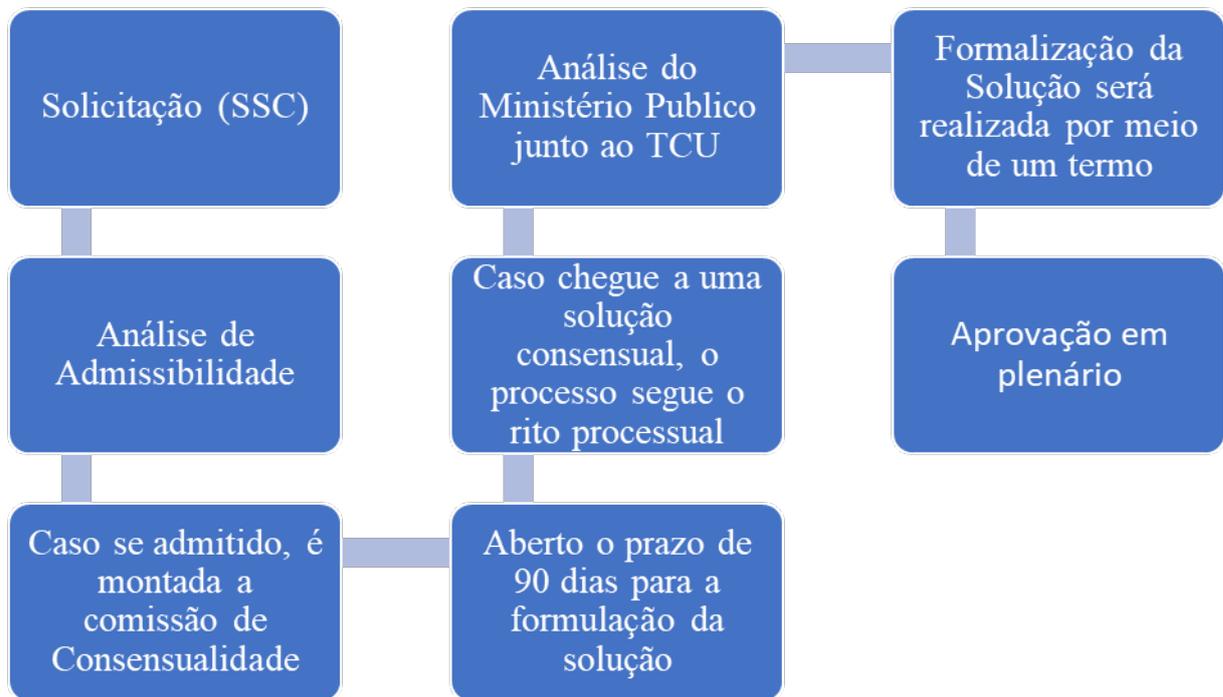
No entanto, é importante ressaltar que esse método não exclui a possibilidade de punição em casos de irregularidades comprovadas pelo órgão fiscalizador. Nesses casos, este Tribunal mantém sua função de controle e fiscalização, podendo aplicar sanções diante de condutas contrárias à lei ou à jurisprudência estabelecida.

Em resumo, essa abordagem é fundamental para aprimorar a gestão pública, promover eficiência na administração dos recursos e fortalecer a relação entre gestores e fiscalizadores. Busca-se soluções cooperativas que evitem a judicialização e garantam a continuidade dos serviços públicos com qualidade.

Com o objetivo de promover a eficiência e a economia no governo através do diálogo entre as partes, o Tribunal de Contas da União instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex/Consenso) no final de 2022, por iniciativa do presidente, Ministro Bruno Dantas.

Nesse contexto, uma Instrução Normativa foi elaborada para estabelecer os requisitos procedimentais e o rito a ser seguido para a apresentação das solicitações. Abordo agora essa normativa específica do Tribunal, conforme fluxograma a seguir:

Figura 1 - Fluxograma processual da Solicitação de Consensualidade no TCU



Fonte: Elaboração própria, a partir da análise da Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022.

Inicialmente, a Solicitação de Solução Consensual (SSC) no Tribunal de Contas da União (TCU) só pode ser requerida pelas autoridades mencionadas no artigo 264 do seu Regimento Interno (RITCU), além dos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no artigo 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019²⁰, e pelo ministro relator do processo.

Assim, conforme o artigo 2º da mencionada Instrução Normativa, apenas as autoridades máximas dos poderes executivo, legislativo e judiciário têm o direito de solicitar medidas de resolução consensual.

Desse modo, caso haja interesse dos legitimados para iniciar um processo consensual perante este órgão fiscalizador, devem submeter sua manifestação ao relator. Este, por sua vez, tem a obrigação de encaminhar o requerimento à Secretaria de Solução de Conflitos (Secex/Consenso).

²⁰ Lei nº. 13484/2019 – “Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000: I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); VI - a Agência Nacional de Águas (ANA); VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine); X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM)”.

Quanto ao procedimento, a solicitação de solução consensual deve detalhar o risco e a relevância da situação, a materialidade do caso, identificar as unidades jurisdicionadas e os particulares envolvidos, verificar a existência de processo no tribunal sobre o assunto e confirmar a capacidade operacional do TCU, conforme estabelecido pelo artigo 3º da norma mencionada²¹.

Além disso, os procedimentos para resolver o litígio devem incluir um parecer técnico e jurídico detalhando os obstáculos para alcançar uma solução consensual. Portanto, o processo deve ser encaminhado à secretaria do TCU responsável pela mediação para uma análise preliminar de sua admissibilidade, conforme estabelecido no artigo 3º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 91/2022²².

Após análise preliminar pela Secex e consenso, o processo é encaminhado para a apreciação do presidente do TCU, que possui competência para aceitar a solicitação conforme o artigo 5º da Instrução Normativa nº. 91/2022. Contudo, se a matéria em questão não for aceita, o processo deverá ser arquivado conforme o parágrafo 2º do mesmo artigo desta instrução²³.

Se o presidente do TCU se manifestar favoravelmente à admissibilidade da solicitação, os autos serão enviados ao relator do processo em andamento. Caberá a este ratificar ou não a decisão do presidente do TCU²⁴.

²¹ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada; II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução; III – indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia; IV – indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; V – manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN”.

²² **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: Parágrafo único. Compete à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) providenciar, por meio de diligência, os elementos indicados nos incisos II, III e V deste artigo, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN”.

²³ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 5º Compete ao Presidente do TCU, após a análise prévia da SecexConsenso, decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual nos termos desta IN, levando em consideração:

§ 2º Na hipótese de a solicitação não ser admitida pelo Presidente do TCU, o respectivo processo será arquivado”.

²⁴ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 6º Caso o objeto da controvérsia já esteja sendo tratado em processo em tramitação no TCU, a solicitação de solução consensual será analisada em processo próprio, observando-se o disposto nos artigos 4º e 5º desta IN.

§ 1º No caso previsto no caput deste artigo e havendo manifestação do Presidente do TCU favorável à admissibilidade da solicitação, a SSC será encaminhada ao relator do processo já em tramitação, o qual poderá, levando em consideração eventual prejuízo à condução processual, ratificar ou não a manifestação do Presidente do TCU”.

Ato contínuo, após a admissibilidade, o processo é direcionado a Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex, e posteriormente, designado a comissão de solução consensual²⁵.

Além disso, essa norma permite que pessoas privadas envolvidas na disputa participem, após análise pela Segex do TCU. Além disso, a controladoria de resolução consensual, por decisão unânime de seus membros, pode convidar especialistas na área para participar das discussões como colaboradores, desde que não estejam envolvidos nas controvérsias²⁶.

Em sequência, a comissão terá um prazo inicial de 90 (noventa) dias para elaborar sua proposta de solução, com a possibilidade de prorrogação por mais 30 (trinta) dias, a critério do presidente do órgão, visando acelerar o processo²⁷.

Se não for possível elaborar a proposta dentro do prazo estipulado, a comissão deve informar ao presidente do órgão de controle. Este, por sua vez, recomendará o arquivamento dos autos. Por outro lado, se houver concordância unânime entre os membros da comissão, a proposta será encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), responsável pelo rigoroso cumprimento da lei nos processos de contas.

Assim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) dispõe de um prazo de 15 (quinze) dias para analisar e emitir sua opinião através de parecer ministerial, conforme estabelecido no artigo 8º da Instrução Normativa²⁸.

Após a análise pelo relator, os autos são encaminhados ao plenário do TCU para deliberação. Por meio de acórdão, o plenário pode sugerir alterações na proposta de solução

²⁵ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** - “7§ 1º A CSC será composta, no mínimo, por:

I – um servidor da SecexConsenso, que atuará como coordenador;

II – um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada; e

III – um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º desta IN, tenha manifestado interesse na solução”.

²⁶ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 7º Após a admissibilidade prevista no art. 5º e no § 1º do art. 6º desta IN, o processo de SSC será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para, ouvida a SecexConsenso, designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

§ 3º A CSC, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaborador, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia”.

²⁷ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 7º Após a admissibilidade prevista no art. 5º e no § 1º do art. 6º desta IN, o processo de SSC será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para, ouvida a SecexConsenso, designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

§ 4º A CSC terá noventa dias contados da sua constituição para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até trinta dias”.

²⁸ **Instrução Normativa do TCU nº. 91/2022** – “Art. 8º Havendo concordância de todos os membros da CSC com a proposta de solução apresentada, o respectivo processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU para que, no prazo de até quinze dias, se manifeste sobre a referida proposta”.

controversa, recusá-la ou aprová-la integralmente. A recusa em acatar as sugestões de consenso resultará no arquivamento dos autos, com o subseqüente andamento do processo.

Ao término do processo, o presidente do TCU e os demais altos dirigentes dos órgãos e entidades formalizarão o termo de solução em até 30 (trinta) dias, caso aprovado. Além disso, o TCU utilizará a técnica de auditoria conhecida como monitoramento para verificar o cumprimento dos termos do acordo pelas partes.

4.5 A experiência dos demais Tribunal de Contas na resolução consensual

A consensualidade, no contexto do direito administrativo e da atuação dos Tribunais de Contas, refere-se à adoção de práticas mais colaborativas entre os órgãos de controle e os gestores públicos. Tradicionalmente, a relação entre tribunais de contas e gestores é marcada por uma postura de fiscalização e julgamento, onde o tribunal atua de maneira predominantemente repressiva, apontando erros e aplicando sanções.

No entanto, a consensualidade propõe uma mudança de paradigma, promovendo uma atuação preventiva e orientadora por parte dos tribunais. Em vez de apenas punir, os tribunais de contas passam a adotar medidas que incentivam a correção dos atos administrativos antes que se tornem ilícitos. Isso pode incluir a emissão de orientações, pareceres prévios e até mesmo a celebração de termos de ajustamento de conduta.

A consensualidade busca, portanto, uma administração pública mais eficiente e menos litigiosa, onde o foco é a correção de desvios e a melhoria contínua da gestão pública, em vez da mera penalização dos erros.

Apesar dos benefícios, a consensualidade enfrenta alguns desafios. Um deles é a necessidade de balancear a orientação com a fiscalização rigorosa, para evitar a conivência com práticas inadequadas.

Além disso, a cultura da consensualidade requer mudanças na mentalidade tanto dos tribunais quanto dos gestores públicos, que devem estar dispostos a adotar uma postura mais aberta ao diálogo e à cooperação.

Com o intuito de aprimorar este trabalho, foi realizada uma pesquisa nos principais tribunais de contas do Brasil. O sistema de tribunais de contas no país é composto por 33 (trinta e três) entidades, distribuídas em três níveis distintos.

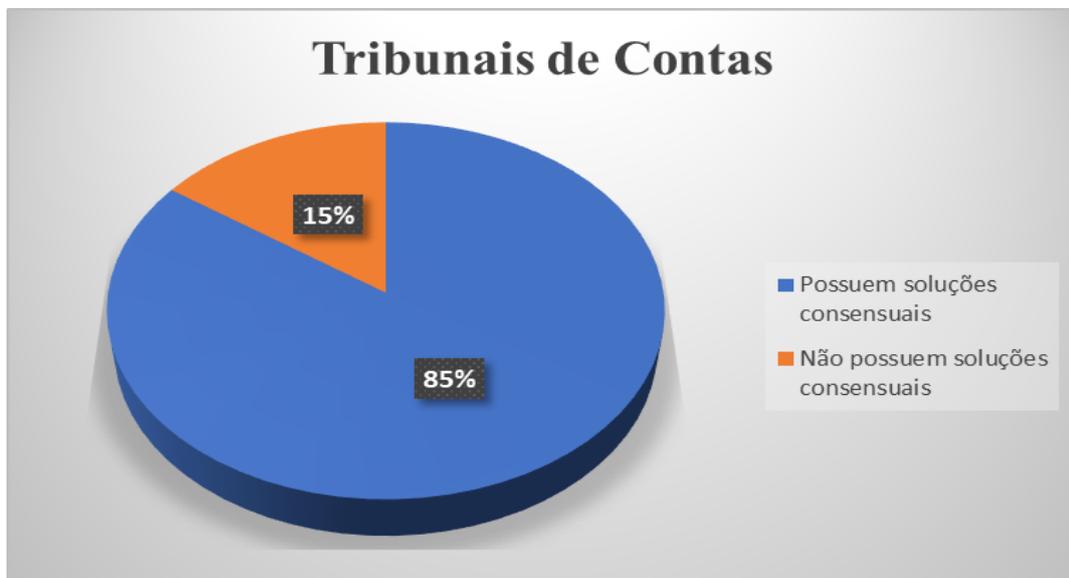
No nível federal, temos o Tribunal de Contas da União (TCU). No âmbito estadual, são os 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas Estaduais, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Além disso, destacam-se os Tribunais de Contas dos Municípios, responsáveis pela fiscalização dos recursos municipais, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) e o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO).

Por fim, no nível municipal, encontramos dois Tribunais de Contas Municipais, representados pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ) e pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP).

Ao analisar as Leis Orgânicas, os Regimentos Internos, assim como as Resoluções e Instruções Normativas que regulamentam a consensualidade no controle externo, constatou-se que, dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, apenas 5 (cinco) não dispõem de nenhum tipo de solução autocompositiva. A seguir, estão os tribunais que se enquadram nessa situação:

Gráfico 1 - Percentual dos Tribunais que adotam ou não as soluções consensuais

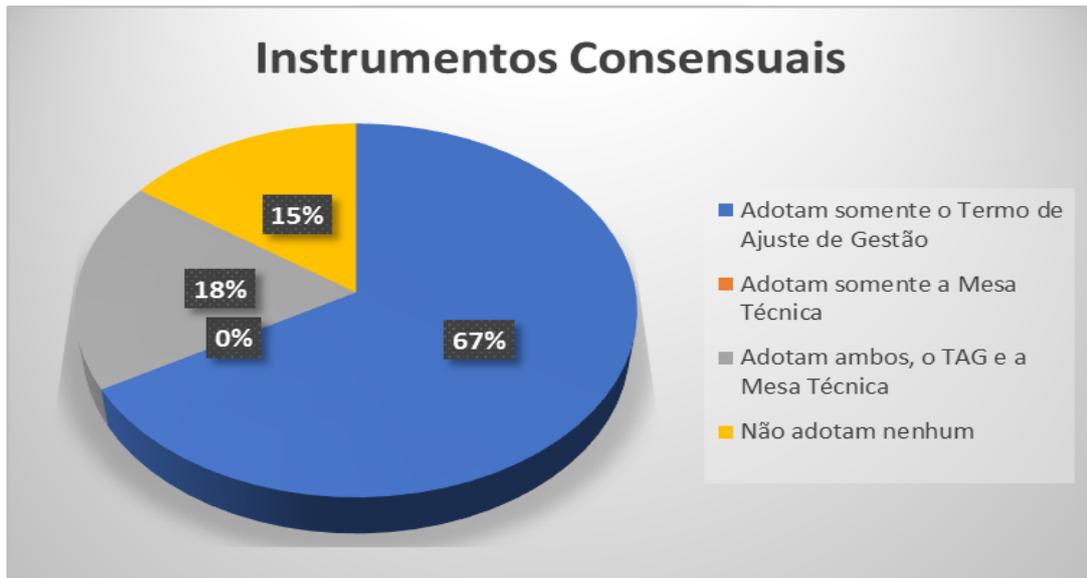


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados levantados na pesquisa feita pelo autor.

Como observado, 85% (oitenta e cinco por cento) dos Tribunais de Contas brasileiros adotam algum tipo de medida autocompositiva. Apenas o TCE/PA, TCE/RR, TCE/SP, TCDF e TCM/RJ, que representam 15% (quinze por cento), não possuem nenhum instrumento consensual.

No que diz respeito ao instrumento consensual utilizado pelos Tribunais de Contas para resolver os litígios surgidos no exercício de suas competências, observou-se que a maioria desses tribunais adota o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Percentual dos Tribunais que adotam um dos Instrumentos Consensuais



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados levantados na pesquisa feita pelo autor.

Como se pode observar, apenas 18% (dezoito por cento) dos Tribunais de Contas adotam ambos os instrumentos. Esse resultado se explica pelo fato de que a Mesa Técnica é uma ferramenta relativamente nova, que está gradualmente sendo adotada no cenário consensual.

O TCM/SP foi pioneiro na sua implementação, por meio da Resolução nº 02/2020. Dessa forma, os Tribunais que possuem tanto o TAG quanto a Mesa Técnica são: TCM/SP, TCE/MT, TCE/PE, TCE/SE, TCE/MG e TCU.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) instituiu a Resolução nº 201/2023, que trata do Termo de Ajuste de Gestão (TAG). Além disso, de forma inovadora, elaborou a Resolução nº 204/2023, que regula a solução consensual de conflitos no âmbito do TCE/PE.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe adotou o sistema de mesas técnicas, um mecanismo de controle dialógico destinado a buscar soluções consensuais para prevenir litígios e problemas estruturais. A adesão a esse sistema foi oficializada em 01/02/2024, por meio da Resolução TC nº 359.

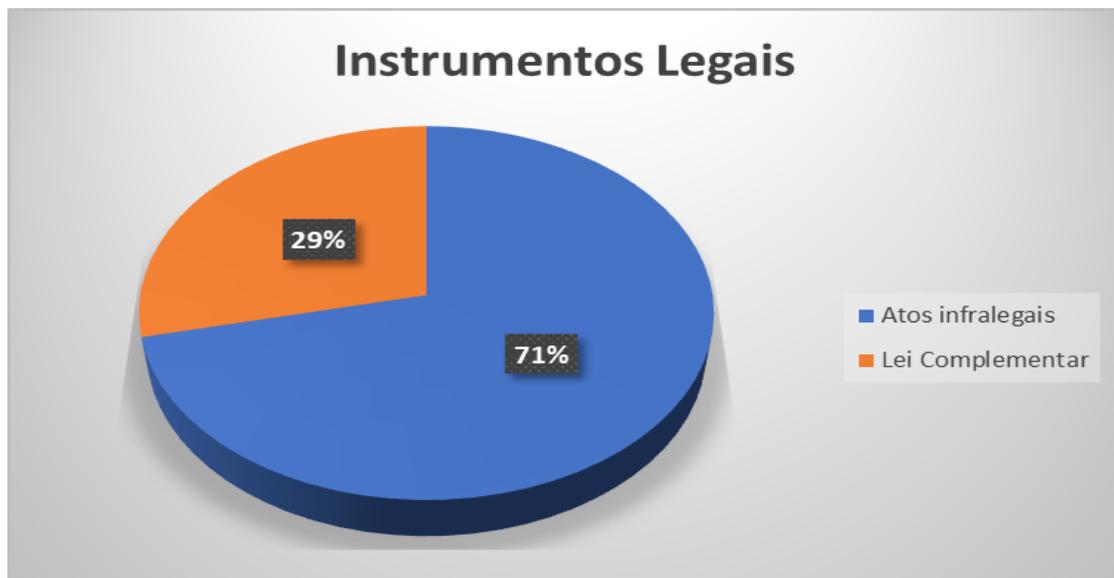
Vale destacar que, em 2022, o TCU instituiu a Instrução Normativa nº 91/2022 com o objetivo de resolver conflitos no âmbito da Administração Pública Federal. No entanto, a norma não especifica claramente se o instrumento consensual adotado seria o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ou a Mesa Técnica.

Ao analisar os acórdãos nº 1130/2023, 1797/2023, 2472/2023, 2508/2023 e 2514/2023 do TCU, constata-se que o Tribunal adota uma abordagem híbrida para a solução consensual de conflitos. Em algumas situações, são implementadas medidas preventivas que se assemelham ao modelo de Mesa Técnica. Em outras, são celebrados acordos para corrigir irregularidades identificadas, caracterizando o uso do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Dessa forma, o TCU foi incluído no rol das instituições que adotam ambos os instrumentos.

Por outro lado, os Tribunais que utilizam exclusivamente o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) são: TCE/AP, TCE/AC, TCE/AL, TCE/AM, TCE/BA, TCM/BA, TCE/CE, TCE/ES, TCE/GO, TCM/GO, TCE/MA, TCE/MS, TCM/PA, TCE/PB, TCE/PR, TCE/PI, TCE/RJ, TCE/RN, TCE/RO, TCE/RS, TCE/SC e TCE/TO. Esses tribunais representam 67% (sessenta e sete por cento) do total.

Por fim, foi analisada a forma como os Tribunais de Contas incorporaram a consensualidade em suas atividades de controle externo. Observou-se que a maioria dos Tribunais de Contas utilizou atos infralegais, ou seja, Resoluções ou Instruções Normativas para implementar suas ferramentas consensuais, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Percentual dos Tribunais de Contas que adotam o consenso por meio de Lei



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados levantados na pesquisa feita pelo autor.

Neste caso, constatou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC²⁹, Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE/AP³⁰, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE³¹, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES³², Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE³³, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN³⁴, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC³⁵, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS³⁶ e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA³⁷ criaram suas estruturas consensuais por meio de Lei Complementar, o que representa 29% (vinte e nove por cento) dos Tribunais de Contas.

Por outro lado, optaram por atos normativos infralegais o Tribunal de Contas do Estado do Alagoas – TCE/AL³⁸, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM³⁹, Tribunal

²⁹ ACRE. **Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal De Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, Revoga a Lei Complementar Estadual Nº 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências. Artigo 106. Disponível em: <http://sistemas.tce.ac.gov.br/elegis/visualiza.xhtml?id=7306>. Acesso em: 02 de abr. 2024.

³⁰ Lei Complementar nº. 88/2015

³¹ Artigo 41- da Lei Ordinária nº. 16.819/2019 (ADAPTA A REDAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº. 12.509, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1995 -LEI ORGÂNICA DO TCE/CE) - A Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados.

³² ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 835, de 07 de novembro de 2016**. Acrescenta dispositivos ao art. 1º da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) - instituindo o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec8352016.html#a1>. Acesso: 07 nov. 2016.

³³ SERGIPE. **Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Cf.: Art. 52. “O Tribunal pode, de forma alternativa ou cumulativa às providências mencionadas nos arts. 50 e 51, celebrar com a autoridade competente, para o desfazimento e/ou saneamento do ato ou negócio jurídico impugnado, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, conforme disposto neste artigo, no Regimento Interno e na legislação correlata.”

³⁴ RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf). Acesso em: 07 abr. 2024. Artigo - Art. 122: “O Ministério Público junto ao Tribunal poderá propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão para adequar atos e procedimentos dos Poderes, Órgãos ou Entidades controladas aos padrões de regularidade, cujo objeto não limite a competência discricionária do gestor.

³⁵ SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024. Art. 36-A. “Fica instituído Termo de Ajustamento de Gestão visando à conformidade com as normas constitucionais e legais, de atos e procedimentos considerados, pelo Tribunal de Contas, como irregulares, ilegítimos ou contrários aos princípios do Direito Público”.

³⁶ Lei Complementar nº. 160, de 2 de janeiro de 2012 - Art. 25-A. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, visando a dar celeridade à correção de potenciais irregularidades nos atos sujeitos ao seu controle, pode firmar com seus jurisdicionados Termos de Ajustamento de Gestão

³⁷ Lei Complementar nº 109/2016.

³⁸ ALAGOAS. **Resolução nº 03/2022**. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Alagoas. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc2004202215510100000062602be5f057f.pdf>. Acesso em: 03 de Mar. de 2023.

de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA⁴⁰, Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA⁴¹, Tribunal de Contas do estado de Goiás – TCE/GO⁴², Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA⁴³, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT⁴⁴, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB⁴⁵, Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR⁴⁶, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE⁴⁷,

³⁹ AMAZONAS. **Resolução TCE/AM nº 21, de 4 de julho de 2013.** Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado do Amazonas. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-21_2013.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

⁴⁰ BAHIA. **Resolução TCM/BA nº 1463, de 20 de dezembro de 2022.** Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/resolucao-1463-2022-1.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2023.

⁴¹ BAHIA. **Resolução TCE/BA nº 84/2020, de 10 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Resolucao_084_2020.pdf. Acesso: 02 fev. 2024.

⁴² GOIÁS. **Resolução TCE/GO nº 06/2012, de 30 de setembro de 2012.** Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10084>. Acesso em: 02 dez. 2024.

⁴³ Instrução Normativa nº. 59/2020

⁴⁴ MATO GROSSO. **Resolução TCE/MT nº 12/2021, de 23 de novembro de 2021.** Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12. Acesso: 03 mar. 2024. Cf. art. 227 do Regimento Interno do TCE/MT – “Art. 227 Os Termos de Ajustamento de Gestão com autoridades competentes poderão ser celebrados por intermédio do Presidente do Tribunal de Contas e dos respectivos Relatores, visando ao desfazimento ou ao saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado”.

⁴⁵ PARAÍBA. **Resolução Normativa nº 05/2007.** Estabelece normas para o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjysffb0qH7AhUDppUCHWo3BtIQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fpublicacao.tce.pb.gov.br%2Feb163727917cbba1ea208541a643e74&usg=AOvVaw2Kufe5bQKtGKK3nswR12bt>. Acesso em: 18 fev. 2024. Conforme: “que ao Tribunal, sem abdicar de seu direito e sem fugir ao seu dever de punir os infratores das normas que orientam a gestão da coisa pública, cabe, como sempre fez, adotar medidas de orientação, de prevenção e correção de desvios, que favoreçam ao administrador evitar erros ou corrigi-los, se praticados, desde que tais falhas sejam sanáveis e o dano ao erário delas decorrentes seja reparável”.

⁴⁶ PARANÁ. **Resolução TCE/PR nº 59, de 1 de fevereiro de 2017.** Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area_/249. Acesso em: 13 nov. 2023. Cf.: “Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), cujo objetivo 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”.

⁴⁷ PERNAMBUCO. **Resolução TCE/PE nº 201, de 31 de maio de 2023.** Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão em meio eletrônico e revoga a Resolução TC nº 2, de 7 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-201-2023-regulamenta-o-termo-de-ajuste-de-gestao-em-meio-eletronico-e-revoga-a-resolucao-tc-no-2-de-7-de-janeiro-de-2015?origin=instituicao&q=201/2023>. Acesso em: 04 out. 2023.

PERNAMBUCO. **Resolução TCE/PE nº 204, de 21 de junho de 2023.** Disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou convertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adocao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a>

Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI⁴⁸, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ⁴⁹, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO⁵⁰, Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TCE/TO⁵¹, Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM/SP⁵² e Tribunal de Contas da União – TCU⁵³, o que representa 71% (setenta e um por cento) dos Tribunais de Contas.

Portanto, não criaram até o exato momento nenhum procedimento de consensualidade: o Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima – TCE/RR, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM/RJ, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP e o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

Assim, esta pesquisa introduz uma inovação no âmbito do TCE/PA, ao incorporar na proposta de Resolução os instrumentos de conciliação e mediação como ferramentas a serem utilizadas no exercício da atividade fiscalizatória deste Tribunal.

Além disso, é relevante destacar que o TCE/PA não dispõe de nenhuma norma específica sobre o tema, o que torna essa iniciativa inédita.

administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204/2023. Acesso em: 07 nov. 2023.

⁴⁸ PIAUÍ. **Resolução TCE/PI nº 10, de 07 de abril de 2016**. Institui o Termo de Ajustamento de Gestão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, regulamenta sua aplicação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/resolucao-no-102016-de-07-de-abril-de-2016/>. Acesso em: 07 maio 2024.

⁴⁹ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Deliberação nº 338, de 8 de fevereiro de 2023**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/legislacao>. Acesso: 18 fev. 2024. Cf.: “Artigo 78 - A regularização de atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidas ao controle do Tribunal de Contas poderá ser efetivada mediante a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)”.

⁵⁰ RONDÔNIA. **Resolução TCE/RO nº. 246, de 25 de agosto de 2017**. Institui o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Rondônia. Disponível: <https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-246-2017.pdf>. Acesso: 15 mai. 2024.

⁵¹ TOCANTINS. **Instrução Normativa TCE/TO nº 01, de 15 de maio de 2019**. Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Tocantins. Disponível em: [377169 \(central.to.gov.br\)](https://central.to.gov.br). Acesso em: 10 jun. 2024.

⁵² SÃO PAULO. **Resolução TCM/SP nº 02, de 07 de março de 2020**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com o jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e das outras providências. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947>. Acesso em: 10 abr. 2024

SÃO PAULO. **Resolução TCM/SP nº 02, de 08 de fevereiro de 2023**. Normatiza o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/56625>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁵³ BRASIL. **Instrução Normativa do TCU nº 91, 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-tcu-n-91-de-22-de-dezembro-de-2022-4610828> 3. Acesso em: 22 abr. 2024.

Da pesquisa realizada, observa-se, que a maioria dos Tribunais de Contas possui regulamentos específicos para a resolução consensual de controvérsias, especialmente, no que diz respeito aos Termos de Ajuste de Conduta (TAG).

5 PROJETO REGULATÓRIO: REGULAMENTAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ – TCE/PA

É importante ressaltar que o projeto regulatório tem um papel crucial na organização da prática regulatória. Ao criar e padronizar normas para a implementação de estratégias destinadas a reduzir a judicialização excessiva, por meio da prevenção e promoção da consensualidade, ele organiza a atividade administrativa relacionada. Isso possibilita que a administração pública realize suas ações de forma mais eficiente e coordenada.

Com o objetivo de promover boas práticas de políticas públicas no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e melhorar o desempenho das atividades de fiscalização, a proposta busca instituir instruções normativas que estabeleçam atos normativos para regular a prática da consensualidade. Para Fischer *et al.* (2021, p. 15), o projeto regulatório “é um trabalho acadêmico de intervenção cuja finalidade é contribuir com propostas de projetos voltados para a regulamentação de práticas e realidades voltadas à resolução de um problema por meio de ato normativo”.

Dessa maneira, esse trabalho acadêmico será estruturado e “conterá três partes: a minuta de regulamentação, a justificativa normativa e a nota técnica ou estudo com a fundamentação teórica do projeto” (Fischer *et al.*, 2021, p. 15).

Este projeto de intervenção, cujo produto é um ato normativo, está voltado para a articulação de ações, visando resolver problemas surgidos durante as atividades de fiscalização deste tribunal, buscando soluções que venham a contribuir para o exercício de suas atribuições constitucionais, devendo, para isso, atender “as técnicas legislativas e a legislação vigente, como a Lei Complementar nº 95/98⁵⁴ e o Manual do Senado Federal” (Fischer *et al.*, 2021, p. 15).

A normatização ocorrerá com um projeto de intervenção que se destina a implementar a consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas. Tais finalidades são voltadas diretamente para a consensualidade que se pretende instalar por meio deste projeto regulatório. Cabe ressaltar que se trata de um projeto inovador que deverá ser aprimorado no decorrer de sua execução.

A criação da consensualidade por Lei Complementar no âmbito do Controle Externo paraense se justifica uma vez que existe previsão no art. 113, § 1º, inciso II da Constituição do

⁵⁴ Lei Complementar nº 95/1998 - Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Estado do Pará⁵⁵. Desta forma, para a implementação da consensualidade, a maioria dos órgãos de controle externo necessitou modificar suas normas de funcionamento vigentes, isto é, por lei complementar.

Essa questão é reforçada por Motta Filho (2017, p. 170), que afirma: “as leis complementares são atos normativos primários cujas hipóteses de aplicação estão taxativamente prescritas na Constituição, tendo já o STF decidido que é exaustivo o rol das hipóteses constitucionais que exigem disciplinamento por lei complementar”

5.1 Minuta de regulamentação

Para aplicar a política de consensualidade neste Tribunal é fundamental seguir rigorosamente os procedimentos legais para atingir o objetivo proposto. A legislação é o único meio capaz de regulamentar essa questão, uma vez que o não cumprimento dos acordos estabelecidos pelos jurisdicionados pode resultar em sanções aplicadas pelos órgãos de controle, que, em geral, devem estar previstas em Lei⁵⁶.

No entanto, conforme pesquisa realizada, apenas 8 (oito) Tribunais de Contas⁵⁷ optaram pela inclusão da consensualidade em suas Leis Orgânicas. Neste caso, o Tribunal de Contas do Estado do Pará deverá apresentar projeto de Lei Complementar para aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA)⁵⁸.

⁵⁵ Constituição do Estado do Pará – “Art. 113. As leis complementares e suas alterações serão aprovadas por maioria absoluta.

§ 1º. Dentre outras previstas nesta Constituição, consideram-se leis complementares:

II - as Leis Orgânicas do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Magistério Público, da Polícia Civil e da Polícia Militar;”

⁵⁶ Constituição Federal de 1988 - "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (Brasil, 1988).

⁵⁷ Tribunais de Contas: Tribunal de Estado de Sergipe – TCE/SE, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE/MS, Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC, Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE/AP, Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE e Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES.

⁵⁸ PARÁ. **Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 30 de mar. 2023. Art. 2º: “Compete privativamente ao Tribunal: IX - apresentar projeto de lei sobre matéria de sua competência”.

Nesse sentido, Motta filho, (2017, p. 670) afirma que: “As leis complementares são atos normativos primários cujas hipótese de aplicação estão taxativamente prescritas na Constituição”.

Dessa forma, será enviado a proposta de lei Complementar à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) que visa instituir o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e a Mesa Técnica (MT). Nesse contexto, o TAG será utilizado como uma ferramenta de autocomposição, permitindo a celebração de acordos entre o órgão de controle e os entes fiscalizados, com o objetivo de corrigir impropriedades identificadas durante a fiscalização.

A Mesa Técnica, por sua vez, funcionará como um instrumento autocompositivo destinado a estabelecer acordos com os jurisdicionados quando forem identificadas falhas de natureza formal. Seu foco será o controle preventivo, visando corrigir irregularidades.

É importante destacar que a Mesa Técnica e o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) não se confundem, pois operam em momentos distintos e, inclusive, em situações excepcionais.

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) é uma ferramenta de controle que permite resolver irregularidades já existentes. Nesse tipo de acordo, os jurisdicionados se comprometem a corrigir os problemas dentro dos termos e prazos estabelecidos pelo tribunal, sob pena de sanções em caso de descumprimento.

Por outro lado, a Mesa Técnica é uma ferramenta de solução consensual que facilita a celebração de acordos com foco no controle preventivo. Ela possibilita a substituição de sanções por medidas consensuais para corrigir as impropriedades identificadas.

Diante disso, esses dois instrumentos consensuais poderão ser implantados simultaneamente no âmbito do controle externo paraense, com o objetivo de resolver litígios por meio de acordos consensuais em vez de punições.

Neste caso, a proposta de Lei deverá acrescentar ao capítulo II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará – LOTCE/PA⁵⁹, que trata da fiscalização, as seções VIII e IX que iram prever os instrumentos de consensualidade.

Posteriormente, com fulcro no art. 3º do mesmo diploma legal⁶⁰, terá de ser editado duas Resoluções para que, de forma minuciosa este órgão de controle, fixe as competência, os

⁵⁹ PARÁ. **Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 30 de mar. 2023.

⁶⁰ PARÁ. **Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 30 de mar. 2023. Art. 3º: “Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de

requisitos e os procedimentos a serem observados para a solução consentida de divergência envolvendo a administração pública estadual.

Nesse sentido, estas resoluções consistem em atos expedidos por uma determinada autoridade com competência para normatizar a matéria, no sentido de disciplinar a execução de lei, decreto ou regulamento, sem extrapolar os limites legais.

Na lição de Justen Filho, (2018, p. 115), “ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cumpre, então, a administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis à sua efetiva aplicabilidade”.

Nessa etapa, é importante lembrar que o administrador público só pode realizar ações que sejam permitidas por lei, ou seja, ele está sujeito às normas legais, conforme estabelece o artigo 37 da Constituição Federal de 1988⁶¹.

Dessa maneira, é evidenciado que a lei não especifica as ações que devem ser realizadas pelo gestor público. Por conseguinte, é indispensável um instrumento infralegal que permita a efetiva atuação no âmbito público.

Por meio de decretos, instruções normativas e outros instrumentos, é possível ao administrador tomar as decisões necessárias para o cumprimento de suas atribuições. Nesse contexto, poder regulamentar, portanto, “é a prerrogativa conferida a administração pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir sua efetiva aplicação” (Justen Filho, 2018, p. 115).

Ademais, essas ferramentas infralegais não podem inovar o ordenamento jurídico, visto que somente o Poder Legislativo tem essa atribuição. Nesse sentido, Justen Filho (2018) afirma que essa prerrogativa conferida a administração pública é apenas para complementar a lei, não podendo alterá-la no pretexto de regulamentar. Além disso, Justen Filho, (2018, p. 116) menciona a natureza do poder regulamentar:

O poder regulamentar representa uma prerrogativa de direito público, pois que conferido aos órgãos que tem incumbência de gestão dos interesses públicos. Só o enfoque de que os atos podem ser originários e derivados, o poder regulamentar e de natureza derivada (ou secundária), somente e exercido a luz de lei preexistente. Já as leis constituem atos de natureza originária (ou primária), emanado diretamente da constituição.

regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos ou 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 e aplicação das sanções previstas nesta Lei”.

⁶¹ Constituição Federal de 1988 – “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988).

É relevante observar que ao Tribunal de Contas do Estado do Pará compete a função normativa de elaborar e regulamentar regras. Isso inclui a capacidade de criar instruções normativas e outros atos referentes às suas atribuições e aos processos que devem ser submetidos a ele, com a obrigação de cumprimento pelos jurisdicionados e previsão de responsabilidade em caso de descumprimento. Nesse sentido, cito o art. 3 da lei Complementar nº. 081/2012 (Lei Orgânica do TCE/PA) que diz:

Art. 3º Ao Tribunal de Contas do Estado, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos ou 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 e aplicação das sanções previstas nesta Lei.

A respeito disso, expostas os pilares que orientaram o presente trabalho, passa-se a expor, efetivamente, o projeto de lei que regula o consensualismo, devendo o mesmo ser submetido ao Poder Legislativo.

5.2 Da proposta de Lei Complementar

O projeto de lei tem como finalidade acrescentar ao art. 2º, que trata da competência privativa do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), os incisos XIII, XIV, XV e XVI, com o intuito de disciplinar os novos instrumentos de consensualidade.

Sendo assim, os incisos XIII e XIV, que irão compor o artigo 2º da Lei Complementar nº 081/2012 (Lei Orgânica do TCE/PA), darão ao plenário desta Corte de Contas a competência para celebrar os acordos realizados com seus jurisdicionados.

Ademais, os incisos XV e XVI do referido diploma legal estabelecerão as determinações e recomendações, respectivamente, que os Conselheiros poderão impor nos acordos homologados pelo plenário. Por fim, o inciso XVII traz a ferramenta de auditoria como mecanismo para verificar se o cumprimento das deliberações está sendo atendido.

Além disso, o projeto normativo inclui, no Título III, Capítulo II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a Seção VIII – Instituído o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e a Seção IX – Instituído a Mesa Técnica no TCE/PA.

Nestas seções serão estabelecidas as normas gerais da Seção VIII, que institui o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), e da Seção IX, que institui a Mesa Técnica. Os procedimentos específicos serão regulamentados por meio de ato próprio.

Para que isso ocorra, o projeto de lei deve ser submetido ao Poder Legislativo para aprovação e, posteriormente, à sanção do governador. Assim, será necessário analisar o procedimento legislativo para a aprovação da Lei Complementar na Constituição do Estado do Pará.

No contexto do processo legislativo, é fundamental analisar os trâmites legais necessários para que um projeto se transforme em lei. No Estado do Pará, o Poder Legislativo é representado pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), cuja principal função é elaborar leis que regulam a vida em sociedade e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, Moraes (2017, p.315) afirma que:

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo.

De acordo com Barcellos (2018), o Poder Legislativo possui a competência para exercer a função legislativa, ou seja, para criar normas e promover mudanças na ordem jurídica. Nesse passo, o artigo 102 da Constituição do Estado do Pará⁶² disciplinou o processo legislativo, compreendendo a elaboração de emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Decretos Legislativos e Resoluções.

É fundamental ressaltar que o processo legislativo para a elaboração das leis pode ser compreendido como um conjunto sistemático de regras que o Poder Legislativo deve seguir para cumprir sua função institucional, conforme as disposições da Constituição do Estado do Pará.

O parlamento desempenha um papel essencial na democracia, refletindo de maneira genuína a vontade popular. Suas decisões são tomadas de forma colegiada, e é justamente na força do coletivo e no respeito à diversidade de opiniões e ideias que o parlamento se enriquece e se aproxima da sociedade.

Na Assembleia Legislativa do Estado, as deliberações ocorrem através de debates e votações sobre os projetos apresentados ao Parlamento. Esses debates têm a função de promover proposições e decisões de maneira democrática, conforme os princípios do Estado democrático de direito. Essa prática é a verdadeira expressão da democracia representativa.

⁶² Constituição do Estado do Pará - Art.102. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - decretos legislativos; VI - resoluções.

O processo legislativo é regido por um conjunto de normas estabelecidas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa, que define as etapas do processo: introdutória, constitutiva e complementar.

Conforme a Constituição do Estado do Pará, o projeto deve ser de iniciativa do órgão legitimado. Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Pará é responsável pela iniciativa de projetos no âmbito de sua competência.

A proposição será encaminhada para a Mesa Diretora⁶³, onde será autuada e publicada para conhecimento público. Após a publicação, a proposição ficará sob a responsabilidade da Mesa para receber possíveis emendas.

A proposta de um projeto pode ser modificada ou complementada através de emendas, as quais podem ser apresentadas até o momento anterior ao envio do projeto às comissões permanentes.

Seguindo para as Comissões Permanentes, o Presidente da Assembleia encaminha a proposição e as emendas para análise e deliberação. As Comissões Permanentes examinam a legalidade, o mérito e a adequação dos recursos públicos da proposta, podendo também realizar audiências para obter mais informações.

Dentro das Comissões, os Membros podem apresentar novas emendas ou fazer alterações significativas ao projeto. A análise da Comissão resulta em um parecer que é adicionado ao processo legislativo.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) realiza a análise preliminar do projeto para verificar sua legalidade e constitucionalidade. Se aprovado pela CCJ, o projeto é então encaminhado às Comissões temáticas para a devida análise dos aspectos específicos do mérito.

Se a CCJ rejeitar o projeto, este será submetido ao Plenário, que pode confirmar ou alterar a decisão. Aprovado pela CCJ, o projeto seguirá para as Comissões pertinentes e, se necessário, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que avaliará os aspectos orçamentários e a viabilidade dos recursos públicos.

Após a avaliação das Comissões, o Projeto será submetido ao Plenário para votação. O Plenário pode introduzir novas emendas, o que pode levar a uma nova análise pelas Comissões. Com a aprovação final, o Projeto é enviado à Comissão de Redação para a elaboração da redação final e, em seguida, ao Governador para sanção ou veto.

⁶³ Regimento Interno da Assembleia do estado do Pará – “Art. 23. À Mesa, na qualidade de Comissão Diretora, eleita na forma dos arts. 4º ao 9º, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa”.

O Governador, ao sancionar, mandará publicar a lei; caso haja veto, o projeto retorna à Assembleia Legislativa, que pode confirmar ou rejeitar o veto, sendo a lei promulgada pelo Presidente da Assembleia se o veto for derrubado. Veja-se o teor completo da proposta de lei Complementar sugerida a seguir.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
LEI COMPLEMENTAR Nº ____, DE ____

Acrescenta ao art. 2º os incisos XIII e XIV, bem como inclui ao dispositivo previsto no Título III, capítulo II da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará – LOTCE/PA (Lei Complementar nº. 081/2012) que trata da fiscalização, a seção VIII - Instituído o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG e a seção IX – Instituído a Mesa Técnica no TCE/PA.

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA estatui e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

TÍTULO I
NATUREZA, COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO
CAPÍTULO I
NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 2. Compete privativamente ao Tribunal:

XIII – Julgamento e homologação de processos relativos a Termo de Ajuste de Gestão – TAG;

XIV - Aprovar e homologar os acordos estabelecidos através da Mesa Técnica deste Tribunal.

CAPÍTULO III

PRESIDENTE, VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR

Art. 12. Compete ao Presidente, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

VII – Decidir sobre a conveniência e a oportunidade de admitir a solicitação de solução consensual.

VIII – Celebrar com o legitimado o Termo de Ajuste de Gestão - TAG

TÍTULO III

ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO

CAPÍTULO II

FISCALIZAÇÃO

Seção VIII

Termo de Ajuste de Gestão – TAG

Art. 45–A. Os Termos de Ajustamento de Gestão com as autoridades competentes poderão ser celebrados pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos respectivos Relator, devendo ser aprovado pelo Tribunal Pleno, com o objetivo de regularizar atos e procedimentos de acordo com a norma legal e a decisão do TCE/PA.

§1. As disposições e procedimentos para a celebração e execução dos TAGs serão detalhados em regulamentação específica devendo conter:

- a) a identificação precisa da obrigação determinada e do Poder, órgão ou entidade responsável pelo seu cumprimento;
- b) a fixação de prazo, para o cumprimento da obrigação e comprovação junto ao Tribunal de Contas;
- c) a expressa adesão, de todos os signatários, ao TAG;
- d) as sanções cabíveis no caso de descumprimento do TAG.

§2. Na hipótese de o TAG envolver gasto com pessoal, ficará o Poder, órgão ou entidade impossibilitado de adotar medida que aumente o referido gasto.

§3. O Ministério Público junto ao Tribunal deverá se manifestar nos procedimentos administrativos de celebração de TAG.

Seção IX

Mesa Técnica

Art. 45-B. O Tribunal poderá conduzir o procedimento de Mesa Técnica para alcançar consenso, realizar estudos ou encontrar soluções para temas controversos, relevantes e complexos relacionados à administração pública e ao controle externo.

§ 1º Os objetivos da Mesa Técnica são realizar um controle externo de maneira mais rápida, preferencialmente preventivo, e orientado para procedimentos que valorizem o consensualismo, o diálogo e a cooperação.

§ 2º Os consensos, estudos e demais encaminhamentos decididos nas Mesas Técnicas podem ser, conforme o julgamento do Presidente da Mesa Técnica, enviados ao Relator ou Presidente do Tribunal para homologação em Plenário ou para outras ações necessárias.

§3. Os pedidos para a realização de Mesas Técnicas devem cumprir os requisitos de admissibilidade e seguir os procedimentos estabelecidos em ato normativo do Tribunal.

PALÁCIO DO GOVERNO, ___ de ___ de _____.

Governador do Estado do Pará

5.3 Da proposta de Resolução para instituição da Mesa Técnica

Para regulamentar a Mesa Técnica no âmbito do Tribunal de Conta do Estado do Pará, após conversão do projeto em lei, o plenário deste Tribunal deverá aprovar a proposta de resolução que regulamenta este instituto.

A proposta de Resolução para a criação da Mesa Técnica foi desenvolvida com base na Instrução Normativa nº 92/2022 do TCU e na Resolução nº 12/2021 do TCE/MT. Dessa forma, a proposta foi estruturada em 10 (dez) capítulos.

O Capítulo I da Resolução estabelece a base para a implementação de uma política de consensualidade no TCE/PA. A ênfase está na criação de um ambiente mais colaborativo e transparente para a resolução de conflitos, buscando soluções extrajudiciais e promovendo a eficiência e a boa-fé nas relações entre a administração pública e a sociedade.

Ademais, o artigo 1º estabelece o escopo e a finalidade da Resolução. A ênfase está na consensualidade, o que significa que o Tribunal deve buscar soluções que envolvam acordos e negociações, em vez de apenas decidir de maneira unilateral e impositiva. Por sua vez, o artigo 2º especifica que a Resolução se aplica a procedimentos destinados à resolução consensual de controvérsias e à prevenção de conflitos relacionados à Administração Pública Estadual.

No que tange o artigo 3º que é um artigo central que define as metas da resolução. Vamos detalhar cada um dos objetivos:

Inciso I: A ideia é que a administração pública e a sociedade possam resolver conflitos de maneira consensual sem a necessidade de processos judiciais, promovendo uma abordagem mais direta e colaborativa.

Inciso II: Estimula o diálogo entre a administração pública e a sociedade, o que pode levar a soluções mais eficazes e transparentes para os problemas enfrentados.

Inciso III: Busca criar uma cultura de gestão pública que valorize a cooperação e a transparência, em vez de conflitos e confrontos.

Inciso IV: Garante que os processos sejam conduzidos de maneira eficiente, eficaz e com boa-fé, o que é essencial para a legitimidade e a confiabilidade dos procedimentos.

Inciso V: Assegura que os conflitos sejam tratados de maneira uniforme e impessoal, respeitando o princípio da isonomia e garantindo segurança jurídica para todos os envolvidos.

O capítulo II, compreende somente o artigo 4º, cujo o foco está em permitir que uma variedade de *stakeholders* possa iniciar ou encaminhar processos para a SRCC, promovendo a ideia de que a resolução consensual deve ser acessível e possível para todas as partes envolvidas ou interessadas.

Por sua vez, o capítulo III indica os critérios que devem ser atendidos para que uma solicitação de consensualidade seja considerada válida, sendo assim, o artigo 6º estabelece critérios detalhados para garantir que uma solicitação de consensualidade seja bem fundamentada e tenha o apoio necessário dos órgãos e entidades envolvidos. Esses critérios são essenciais para assegurar que a busca por uma solução consensual seja conduzida de maneira organizada e com uma base sólida de análise técnica e jurídica. Vamos detalhar cada um dos critérios:

Inciso I - Este inciso requer uma descrição clara e detalhada do objeto para o qual se busca uma solução consensual. Isso inclui:

- Materialidade: A substância ou a essência do problema ou questão;

- Risco: Os possíveis riscos envolvidos na situação;
- Relevância: A importância ou significância da questão apresentada.

Inciso II - Este inciso exige que sejam incluídos pareceres tanto técnicos quanto jurídicos sobre a controvérsia. Esses pareceres devem detalhar as dificuldades enfrentadas ao tentar construir uma solução. Isso implica uma análise aprofundada de ambos os aspectos, técnico e jurídico, para garantir que todas as facetas da controvérsia sejam consideradas.

Inciso III - Este inciso exige uma manifestação formal de interesse na busca de uma solução consensual por parte dos órgãos e entidades da administração pública estadual que estão envolvidos na controvérsia. Isso se aplica especialmente quando a solicitação é feita por autoridades específicas mencionadas no artigo 5º, incisos III e IV, da mesma resolução.

O capítulo IV, inicia com o artigo 9º que atribui ao Presidente do TCE a competência para decidir sobre a admissibilidade das solicitações de solução consensual de conflitos (SSC). Isso centraliza a decisão em uma única figura de autoridade, garantindo uniformidade nas decisões iniciais. Os critérios considerados são:

- **Relevância e urgência da matéria:** Este critério assegura que questões críticas e de impacto imediato sejam priorizadas, evitando que processos menos urgentes atrasem a resolução de assuntos mais importantes.
- **Quantidade de processos de SSC em andamento:** Este critério visa gerir a carga de trabalho do tribunal, evitando sobrecarga e garantindo que os processos sejam gerenciados eficientemente.
- **Operacional disponível:** Considera a disponibilidade de recursos humanos e materiais para garantir que o tribunal possa efetivamente lidar com o processo de SSC.

No entanto, o artigo 10 traz as circunstâncias em que a solicitação de SSC será inadmitida e arquivada, com base em decisão fundamentada. As razões incluem:

- **Desvantagem ao interesse público:** Assegura que o interesse público seja sempre protegido, evitando acordos que possam prejudicar a sociedade.
- **Inviabilidade por falta de predisposição das partes:** Garante que apenas casos com intenção genuína de resolução consensual sejam considerados, evitando desperdício de recursos em processos inviáveis.
- **Requisitos do artigo 6º não preenchidos:** Enfatiza a importância do cumprimento dos critérios estabelecidos previamente, assegurando consistência e conformidade.
- **Impossibilidade jurídica do acordo:** Previne acordos que seriam ilegais ou contrários ao ordenamento jurídico, mantendo a integridade legal do processo.

-Ineficácia do acordo para solução do caso: Assegura que o SSC seja um método adequado e eficiente para resolver o conflito.

Parágrafos adicionais:

§ 1º: Evita duplicidade de processos e garante a eficiência do sistema jurídico ao não aceitar solicitações sobre casos já decididos.

§ 2º: A concessão de prazo para correção de vícios reflete um compromisso com a justiça e a oportunidade de retificação, promovendo a resolução de conflitos de forma mais colaborativa.

§ 3º: A possibilidade de recurso de agravo assegura o direito ao contraditório e à ampla defesa, permitindo revisão de decisões monocráticas pelo Tribunal Pleno.

§ 4º: A decisão final do Tribunal Pleno de arquivar o processo se não aceitar a solicitação reforça a autoridade colegiada e finaliza o processo de admissibilidade de maneira definitiva.

O artigo 11 trata do procedimento após admissibilidade afirmando que após a confirmação da admissibilidade, a solicitação é enviada à Secex. Esta etapa formaliza o processo e envolve a nomeação dos membros da Comissão de Solução Consensual (CSC) através de uma portaria. Esse procedimento garante a oficialização e a adequada composição da comissão responsável pelo SSC.

Por outro lado, o artigo 12 trata dos efeitos da admissão do pedido afirmando que admissão do pedido de SSC resulta na interrupção da prescrição punitiva e ressarcitória, o que é significativo para a segurança jurídica das partes envolvidas. Este mecanismo:

§ 1º: Estabelece que a interrupção tem efeito retroativo à data do pedido, garantindo que o tempo não corra contra a parte interessada durante a análise do pedido de solução consensual.

O capítulo V traz o principal objetivo da Comissão que é alcançar uma solução consensual para os problemas ou questões apresentadas, envolvendo diferentes pontos de vista e garantindo que todas as partes interessadas sejam ouvidas e consideradas. A estrutura garante que a solução consensual seja abordada de forma equilibrada e técnica, com uma representação adequada dos diversos stakeholders envolvidos.

Sendo assim, o artigo 13 descreve a composição da Comissão de Solução Consensual. Aqui está uma análise dos principais pontos:

A Comissão é composta por quatro representantes de diferentes órgãos e entidades. Cada um desempenha um papel específico:

- **Auditor de Controle Externo (coordenador):** Responsável por liderar a comissão e garantir o cumprimento das normas e procedimentos.

- **Representante da Controladoria de Conta de Gestão (CCG):** Este membro tem um papel técnico, focado na matéria tratada e assegurando que as questões estejam em conformidade com as normas de controle.
- **Representantes dos órgãos/entidades que solicitaram ou manifestaram interesse na solução:** Esses representantes garantem que os interesses e pontos de vista das partes envolvidas sejam considerados.
- **Representante do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA):** Adiciona uma perspectiva jurídica e de fiscalização, garantindo a conformidade legal e a defesa dos interesses públicos.

Além do mais, o capítulo traz aspectos importantes do funcionamento da Comissão de Solução Consensual de Conflitos, definindo claramente a estrutura, o processo, e as responsabilidades envolvidas. A inclusão de prazos, possibilidade de prorrogação e a necessidade de documentação eletrônica são boas práticas que ajudam a garantir transparência e eficiência no processo.

O Capítulo VI da resolução estabelece uma estrutura clara para a escolha e aplicação de métodos de resolução de conflitos, considerando a presença ou ausência de vínculos entre as partes e a necessidade de mediação ou conciliação. A abordagem prática e legalmente embasada permite que o processo de resolução de conflitos seja conduzido de maneira eficiente e adequada às circunstâncias específicas de cada caso.

Em sequência, o capítulo VII fornece um procedimento claro e detalhado para a formalização de acordos consensuais, garantindo que todos os aspectos do acordo sejam meticulosamente documentados e avaliados. Ele estabelece um processo rigoroso para garantir que os acordos sejam viáveis, benéficos e conforme as normas jurídicas e orçamentárias.

O Capítulo VIII da resolução estabelece um procedimento claro e estruturado para a homologação da Solução Consensual, incluindo a revisão pelo Plenário, a possibilidade de modificações, e a formalização dos acordos. Essas etapas são fundamentais para assegurar a validade, eficácia e cumprimento das soluções acordadas.

No seu artigo 34 é garantido que a Solução Consensual seja revisada por um corpo colegiado, assegurando um controle mais rigoroso e coletivo sobre a proposta. Os prazos definidos ajudam a evitar atrasos no processo e garantem que a solução não fique pendente indefinidamente. Isso é crucial para a eficiência do processo.

Já o artigo 35 proporciona flexibilidade ao permitir que o Plenário faça ajustes na proposta. Isso pode ajudar a aprimorar a Solução Consensual e garantir que ela atenda

adequadamente aos requisitos e expectativas. A decisão de aceitar ou rejeitar a proposta é uma função importante do Plenário, permitindo um controle e revisão detalhada do conteúdo da solução.

Em seguida o artigo 36 nos traz que a solução é formalizada através de um termo assinado pelo Presidente do TCE e pelo legitimado, no prazo de até 30 (trinta) dias após a aprovação final. O termo incluirá todas as obrigações, prazos e sanções para descumprimento. Os autos serão anexados às prestações de contas como processo incidental.

A formalização por meio de um termo assinado garante que a solução tenha um caráter oficial e vinculante. A inclusão das obrigações e sanções é essencial para garantir a execução adequada da solução. Anexar os autos à prestação de contas promove a transparência e permite que as partes interessadas acompanhem o cumprimento das soluções acordadas.

O Capítulo IX estabelece um processo detalhado e rigoroso para o monitoramento e avaliação do cumprimento dos termos acordados. Ele define responsabilidades claras para o Relator, a Comissão de Solução Consensual, e outras partes envolvidas. Também estipula procedimentos para análise de cumprimento, defesas, e encaminhamentos, garantindo uma abordagem estruturada e transparente para a supervisão de acordos e decisões.

Por fim, o décimo capítulo contempla as disposições finais e transitórias da Resolução, instituindo a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, estabelece uma estrutura clara e objetiva para a criação, funcionamento e avaliação de uma Comissão Temporária, focada na implementação e avaliação dos procedimentos de solução consensual.

Esta abordagem estruturada e monitorada garante que as mudanças introduzidas possam ser acompanhadas de perto, permitindo ajustes e melhorias.

Por conseguinte, apresenta-se o projeto de Resolução da proposta sugerida a aprovação do plenário deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

SECRETARIA GERAL

RESOLUÇÃO Nº ____ / ____

Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, procedimentos de solução consensual de conflitos por meio de Mesa Técnica em matéria sujeita à competência deste TCE

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Pará, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais.

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 81 de 26 de abril de 2012, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

Considerando que a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública;

Considerando que o art. 13, § 1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores;

Considerando que o art. 169, inciso III da Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021, dispõe que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de controle preventivo, sendo a terceira linha de defesa composta pelos Tribunal de Contas;

Considerando o §3, inciso I do art. 169 da Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021, dispõe que quando os Tribunais de Contas constatarem simples impropriedade formal, adotarão preferencialmente os controles preventivos para seu saneamento;

Considerando que o art. 151 da Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021, dispõe nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem;

Considerando a Nota Recomendatória da ATRICON nº. 02/2022, que recomenda aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observando o regime jurídico administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.

RESOLVE, unanimemente:

CAPÍTULO

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução tem como objetivo regulamentar a consensualidade dentro das atividades do Tribunal de Contas do Estado do Pará, para possibilitar a implantação da política de consensualidade em matérias que estejam sob sua competência.

Art. 2º A realização de procedimentos no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), com foco na resolução consensual de controvérsias significativas e na prevenção de conflitos relacionados a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, deve seguir as disposições desta Resolução.

Art. 3º O Ministério Público de Contas deve obrigatoriamente participar e se manifestar no procedimento da Mesa Técnica.

Art. 4º Os principais objetivos da resolução de controvérsias são:

- I – Viabilizar a resolução extrajudicial e consensual dos conflitos em que a Administração Pública Direta e Indireta seja parte;
- II – Promover um diálogo institucional mais eficiente entre a Administração Pública e a sociedade, garantindo que os direitos dos cidadãos sejam atendidos com maior rapidez, eficiência e transparência;
- III – Incentivar a adoção de uma abordagem de gestão pública baseada em consensualidade, coparticipação e transparência na busca por soluções negociadas;
- IV – Assegurar a eficiência, eficácia, efetividade, estabilidade, segurança e boa-fé nas relações jurídicas e administrativas; e
- V – Tratar os conflitos de massa de maneira uniforme e impessoal, assegurando maior segurança jurídica e a observância do princípio da isonomia.

CAPÍTULO II

DOS LEGÍTIMADOS

Art. 5º. Estão legitimados para a formulação do pedido de Solicitação de Resolução Consensual de Conflitos (SRCC) as seguintes autoridades:

- I – O Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Pará;
- II – O Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Pará;
- III – Os Chefes de Poderes e gestores dos órgãos ou entidades sujeitos à jurisdição do TCE/PA;
- IV – As pessoas jurídicas ou físicas que, por meio de um advogado com poderes especiais ou pessoalmente, desejam a resolução consensual da demanda;
- V – Procurador Geral de Contas do MPC/PA.

CAPÍTULO III DOS CRITÉRIOS PARA A SOLICITAÇÃO DA CONSENSUALIDADE

Art. 6º. Para que a solicitação de consensualidade seja válida, ela deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - A indicação do objeto da busca de solução consensual, detalhando a materialidade, o risco e a relevância da situação apresentada;
- II - Pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, especificando as dificuldades encontradas para a construção da solução;
- III - Manifestação de interesse na solução consensual por parte dos órgãos e entidades da administração pública estadual envolvidos na controvérsia, quando a solicitação for feita pela autoridade mencionada no inciso III e IV do art. 5º desta Resolução.

Parágrafo único. Cabe à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal providenciar, através de diligências, os elementos indicados nos incisos II e III deste artigo, quando a solicitação for feita pela autoridade mencionada nos incisos I e II do art. 5º desta Resolução.

Art. 7º O procedimento pode ser iniciado de ofício ou mediante provocação dos legitimados previstos no art. 5º desta Resolução.

Art. 8º A solicitação será registrada como um processo de Solicitação de Solução Consensual e encaminhada à presidência deste Tribunal para análise de admissibilidade.

CAPÍTULO IV DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Art. 9º Compete ao Presidente do TCE decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual nos termos desta Resolução, levando em consideração:

- I – a relevância e a urgência da matéria;
- II – a quantidade de processos de SSC em andamento; e

III – a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC.

Art. 10. A solicitação de Solução Consensual de Conflito será desde logo inadmitida e arquivada pelo Presidente deste Tribunal, em decisão fundamentada, quando:

I – Houver desvantagem ao interesse público;

II – For inviável por ausência de predisposição das partes na autocomposição;

III – Não forem preenchidos os requisitos constantes do artigo 6º desta Resolução;

IV – O acordo for juridicamente impossível por ser vedado por disposição legal ou contrário ao ordenamento jurídico; e

V – A formulação de acordo não se mostrar o meio mais eficiente e adequado para a solução do caso.

§ 1º Não será aceita a solicitação nos casos em que já houver um processo com decisão de mérito pelo TCE sobre o objeto da busca de solução consensual.

§ 2º No caso previsto no inciso III, antes de rejeitar a solicitação, o Presidente do TCE concederá um prazo de 10 (dez) dias para que a parte solicitante possa corrigir os vícios.

§ 3º Da decisão monocrática que nega o processamento da Mesa Técnica, cabe a interposição de recurso de agravo, que será julgado pelo Tribunal Pleno.

§4. Se o Tribunal Pleno não aceitar a solicitação, o processo correspondente será arquivado.

Art. 11 Após a confirmação da admissibilidade conforme o art. 9º desta Resolução, o processo de Solicitação de Solução Consensual será enviado à Secretaria de Controle Externo - Secex, que, por meio de portaria, nomeará os membros da Comissão de Solução Consensual - CSC.

Art. 12. A admissão do processamento do pedido de resolução consensual do conflito resultará na interrupção da prescrição punitiva e ressarcitória, nos termos previsto no art. 5º, inciso III da Resolução deste TCE nº. 19.503, de 23 de maio de 2023.

§1º Caso o presidente do TCE aceite a solução consensual, a interrupção da prescrição punitiva e ressarcitória terá efeito retroativo à data em que o interessado formulou o pedido.

CAPÍTULO V

DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

SEÇÃO I - DA COMISSÃO

Art. 13. A Comissão de Solução Consensual será composta, no mínimo, por:

I – um Auditor de Controle Externo, que atuará como coordenador;

II – um representante da Controladoria de Conta de Gestão – CCG responsável pela matéria tratada;

III – um representante de cada órgão ou entidade da administração pública Estadual ou Municipal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso IV do art.5º desta Resolução, tenha manifestado interesse na solução; e

IV – Um representante do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA.

§1º A Comissão de Solução Consensual de Conflitos será dirigida por um Auditor de Controle Externo habilitado em práticas autocompositivas, designado pelo Secretário de Controle Externo;

§ 2º A Secex poderá, em função das circunstâncias da Solicitação de Solução Consensual, aceitar a presença de representantes dos particulares que são partes na controvérsia.

§ 3º A Comissão de Solução Consensual, por decisão unânime de seus membros, poderá convidar especialistas na matéria em discussão, que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia, para participar das reuniões na qualidade de colaboradores.

§ 4º Após sua constituição, a Comissão de Solução Consensual terá um prazo de noventa dias para elaborar a proposta de solução. Este prazo pode ser prorrogado por até trinta dias, a critério do Presidente do TCE.

§ 5º Ao final do prazo estabelecido no § 4º deste artigo e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a Comissão de Solução Consensual dará ciência ao Presidente do TCE, que determinará o arquivamento do processo.

§6º Caso haja necessidade, o Secretário de Controle Externo poderá, mediante solicitação do Presidente do TCE, designar mais servidores e assessores para oferecer o auxílio necessário à execução das atividades da Comissão

Art. 14. Os processos que forem analisados por essa Comissão deverão, sempre que possível, ser registrados e documentados eletronicamente. Audiências, reuniões e sessões poderão ser realizadas por meio de plataformas virtuais.

SEÇÃO II – DA COMPETÊNCIA

Art. 15. São atribuições da Comissão de Solução Consensual de Conflitos:

I - Facilitar a resolução de disputas administrativas envolvendo a Administração Pública Estadual, especialmente nas seguintes situações:

- a) Entre órgãos ou entidades da Administração Pública, sejam elas de direito público ou privado, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista;
- b) Entre os particulares e a Administração Pública, englobando suas autarquias e fundações públicas;
- c) Entre a Administração Pública e órgãos de fiscalização, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, com o objetivo de celebrar termos de ajustamento de gestão;
- d) Entre a Administração Pública e outras entidades.

II - Negociar diretamente com os devedores para a recuperação de créditos destinados ao Erário estadual, resultantes de decisões sobre contas nos processos de competência deste Tribunal.

III – Resolver conflitos relacionados ao inadimplemento e ao equilíbrio econômico-financeiro de contratos firmados pela Administração Pública Estadual com pessoas físicas ou jurídicas, incluindo aqueles referentes a parcerias público-privadas.

IV – Negociar diretamente com os responsáveis a retomada de obras paralisadas ou inacabadas que resultem de recursos estaduais.

Art. 16. A Comissão de Solução Consensual de Conflitos deverá realizar seus procedimentos com base nos princípios da independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada..

SEÇÃO III – DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS

Art. 17. Quando o procedimento de autocomposição for aceito, o coordenador ficará encarregado de sua condução e deverá notificar o solicitante ou os envolvidos para que, no prazo de até 8 (oito) dias úteis, apresentem representante(s) com autoridade para tomar decisões durante as reuniões e os trabalhos de autocomposição, caso essa providência não tenha sido previamente adotada ao fazer o pedido.

Art. 18 A Comissão de Solução Consensual de Conflitos poderá convocar agentes públicos dos órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta que possuam conhecimento técnico relevante sobre a matéria em questão para que compareçam às sessões de autocomposição e forneçam esclarecimentos.

SEÇÃO IV – DAS SESSÕES

Art. 19. O coordenador da Comissão de Solução Consensual de Conflitos será responsável por agendar a data, o horário e o local das sessões.

§ 1º As sessões seguirão a seguinte ordem de trabalho:

- I - Abertura, com a certificação da presença dos participantes e a oportunidade para manifestações iniciais;
- II - Apresentação e exposição das questões relacionadas ao conflito pelos interessados;
- III - Definição da agenda e confirmação das questões objetivas sobre o conflito a serem abordadas durante a sessão;
- IV - Discussão dos pontos controversos entre os interessados;
- V - Proposição de soluções para o litígio, quando houver possibilidade de conciliação ou negociação;
- VI - Estabelecimento dos encaminhamentos, acordos parciais ou termos finais para a autocomposição;
- VII - Encerramento da sessão.

Art.20. Na abertura da declaração, o coordenador da comissão apresentará o método escolhido para o processo, detalhando os princípios e objetivos do procedimento, além de explicar as responsabilidades dos participantes e o comportamento cooperativo esperado, respondendo a quaisquer perguntas.

Art. 21. Durante as sessões, o coordenador empregará técnicas para mapear o conflito, facilitar a comunicação entre as partes envolvidas e promover um acordo consensual, assegurando que todos tenham igual oportunidade de participação.

Art. 22. O método para a resolução dos conflitos poderá ser ajustado ao longo do procedimento, conforme a evolução do processo e as negociações entre as partes.

Art. 23. O coordenador pode convocar quantas sessões forem necessárias para garantir a aplicação dos princípios de consensualidade, seguindo um formato flexível e elaborando uma ata resumida para cada encontro.

Art. 24. As sessões de conciliação e mediação podem ser realizadas por meio de tecnologias audiovisuais, com a possibilidade de usar mecanismos virtuais e plataformas eletrônicas para agilizar e tornar mais eficiente a resolução do conflito.

Art. 25. O coordenador tem a autoridade para encerrar o procedimento a qualquer momento se identificar um comportamento anti-cooperativo persistente por parte de algum dos envolvidos.

Parágrafo único. O processo poderá ser arquivado se houver a constatação de ações procrastinatórias ou contrárias à resolução consensual.

Art. 26. Caso a Comissão de Solução de Controvérsias aprove a proposta de solução, o processo será enviado ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA para uma manifestação sobre a proposta no prazo de até quinze dias.

CAPÍTULO VI DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Art. 27. As partes poderão alcançar um acordo por meio da conciliação ou mediação ou negociação.

§ 1º A conciliação pode ser utilizada quando não existir vínculo prévio entre as partes, e o conciliador tiver a capacidade de formular propostas para a resolução do conflito, conforme estabelecido no § 2º do Art. 165 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 2º A mediação pode ser utilizada quando houver um vínculo anterior entre as partes, com o mediador atuando para facilitar a comunicação entre elas e promover a compreensão dos pontos e interesses em disputa, conforme o § 3º do Art. 165 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§3º A negociação poderá ser utilizada quando, havendo ou não vínculo anterior, o acordo for objeto de tratativas diretas entre as partes litigantes, sem que haja um terceiro intermediando ao acordo ou facilitando a comunicação entre as partes.

§4º A definição quanto ao método utilizado ocorrerá na primeira sessão ou reunião marcada, e será conduzida pelo coordenador da comissão.

CAPÍTULO VII DA FORMALIZAÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Art. 28. Para que seja possível a celebração de acordos, a Comissão de Solução Consensual de Conflitos deve analisar, no mínimo:

- I - A probabilidade de sucesso do acordo;
- II - A viabilidade jurídica, técnica e operacional do acordo;
- III - A vantajosidade e economicidade do acordo;
- IV - O impacto orçamentário resultante da formalização do ajuste.

Art. 29. A autocomposição, mesmo que parcial ou provisória, deve ser formalizada em documento que contenha:

- I - Os nomes dos interessados, de seus representantes legais, dos advogados, se houver, do coordenador, conciliador ou mediador, e dos demais participantes;

- II - O objeto do acordo e sua fundamentação;
- III - A data e o local da autocomposição;
- IV - A assinatura dos presentes, podendo ser realizada por meio eletrônico;
- V - A indicação da dotação orçamentária, se houver prestação pecuniária;
- VI - A indicação sobre a existência de pagamento de honorários advocatícios;
- VII - As sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento do acordo;
- VIII - A quitação ou renúncia expressa a todos os direitos, ações, impugnações e recursos relacionados ao conflito que foi objeto da autocomposição.

Art. 30. Se o acordo resultar no reconhecimento da obrigação de pagamento de quantia, deverá haver especificação expressa de:

- I - Valor em moeda corrente;
- II - Quantidade de parcelas de pagamento e respectivas datas;
- III - Índices e critérios de atualização monetária e juros, se aplicáveis;
- IV - Aceite para a submissão ao regime dos precatórios e/ou da requisição de pequeno valor, caso o título seja judicial.

Art. 31 Com a concordância de todos os membros da CSC do TCE/PA sobre a sugestão de Solução Consensual, a proposta em questão será enviada ao Ministério Público de Contas (MPC/PA), para que este se pronuncie no prazo máximo de quinze dias.

Art. 32 Após a manifestação do *Parquet de Contas* sobre a proposta de solução apresentada pela Comissão de Solução Consensual, o processo será remetido à Presidência do TCE para o sorteio do relator.

Art. 33. O relator responsável pelo processo de Solicitação de Solução Consensual deverá submeter a proposta ao Plenário do TCE no prazo de trinta dias contados a partir do recebimento dos autos para o seu gabinete.

Parágrafo único. Caso o cumprimento do prazo previsto no caput deste artigo não seja possível, o relator pode pedir ao Plenário uma prorrogação por até trinta dias adicionais.

CAPÍTULO VIII

DA HOMOLOGAÇÃO

Art. 34. A Solução Consensual, uma vez elaborada conforme os termos desta Resolução, deve ser submetida ao Egrégio Plenário para conhecimento e apreciação com vistas à homologação. Parágrafo único. A submissão deve ocorrer, no máximo, em até duas sessões subsequentes à sua elaboração, respeitando os prazos para publicação e inclusão na pauta.

Art. 35 O Plenário poderá, por meio de acórdão, sugerir alterações à proposta de solução de Solução Consensual, aceitá-la na íntegra ou rejeitá-la.

Art. 36. A formalização da solução será feita por meio de um termo assinado pelo Presidente do TCE e pelo legitimado previsto no art. 5º desta Resolução, no prazo de até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a solução.

Parágrafo único. O acordo incluirá todas as obrigações estabelecidas, os prazos acordados e as sanções para o caso de descumprimento. Os autos da Solução Consensual serão anexados às respectivas prestações de contas, como um processo incidental.

CAPÍTULO IX

DO MONITORAMENTO

Art. 37. A verificação do cumprimento do termo mencionado no art. 35 desta Resolução será realizada por meio de monitoramento, conforme estabelecido no art. 72, inciso V do Regimento Interno do TCE/PA.

Art. 38. O acordo será regularmente monitorado pelo Relator, com o apoio da comissão de Solução Consensual deste Tribunal, que poderão solicitar informações periódicas aos signatários sobre o cumprimento das condições estabelecidas.

Art. 39. Ao término do prazo estipulado no acordo, o signatário deve informar a esta Corte sobre o cumprimento efetivo de todas as disposições previstas no termo, conforme a decisão do Pleno.

§ 1º Se o gestor responsável não cumprir a obrigação mencionada no caput, o Tribunal realizará uma inspeção in loco para verificar o cumprimento da decisão que aprovou o acordo.

Art. 40. A avaliação do cumprimento das condições do acordo será conduzida pela Comissão de Solução Consensual do TCE/PA.

Art. 41. Será elaborada uma Manifestação Técnica Inicial, apontando eventuais descumprimentos dos termos ajustados, e o responsável será notificado, com um prazo fixado para a apresentação de defesa.

Parágrafo único. Se for demonstrado o cumprimento integral das obrigações do acordo após a análise técnica, os autos serão encaminhados para audiência do Ministério Público de Contas.

Art. 42. A defesa e os documentos enviados pelo responsável serão avaliados pela área técnica designada, que emitirá uma Manifestação Técnica Final.

Parágrafo único. Encerrada a instrução processual e realizada a análise técnica prevista no caput deste artigo, os autos serão encaminhados para audiência do Ministério Público de Contas.

Art. 43. Após a audiência do Ministério Público de Contas, se não houver diligências ou pedidos de esclarecimentos, os autos serão enviados ao Conselheiro Relator para análise e inclusão na pauta do Tribunal Pleno.

CAPÍTULO X

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 44. Fica criada, por um período de 360 dias a partir da publicação desta Resolução, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual. O objetivo da Comissão é monitorar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta Resolução e avaliar os resultados obtidos.

§ 1º A Comissão mencionada no caput deste artigo será coordenada por um conselheiro designado por portaria da Presidência do TCE.

§ 2º Compete à Secex fornecer o suporte necessário às atividades da Comissão descrita no caput deste artigo.

§ 3º Ao final do prazo estipulado no caput, a Comissão enviará à Presidência do TCE um relatório de suas atividades. Este relatório deve incluir uma proposta para a manutenção ou extinção da Comissão, bem como sugestões para o aprimoramento dos procedimentos de solução consensual.

Art. 45. As decisões tomadas nos processos de Solicitação de Solução Consensual não são passíveis de recurso, devido à natureza dialógica desses processos.

Art. 46. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES Presidente	MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR	LUIS DA CUNHA TEIXEIRA
ODILON INÁCIO TEIXEIRA	FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

5.4 Da proposta de Resolução para instituição do Termo de Ajuste de Gestão

Para regulamentar o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, após a conversão do projeto em lei, o plenário deste Tribunal deverá aprovar a proposta de resolução que disciplinará esse instituto. A regulamentação se baseia na Resolução nº 02/2023 do TCM/SP e na Lei Complementar nº 109/2016, que introduziu o TAG no âmbito do TCM/PA

A proposta de Resolução para a instituição do TAG foi estruturado em 9 (nove) capítulos. O capítulo I aborda as disposições preliminares estabelecendo um quadro robusto para a correção de atos administrativos na gestão pública.

O TAG emerge como uma ferramenta importante, promovendo uma abordagem colaborativa e supervisionada para garantir a legalidade e eficiência. A supervisão pelo Tribunal de Contas e a participação do Ministério Público são elementos cruciais que garantem a transparência e a responsabilidade do processo, contribuindo para uma gestão pública mais eficaz e confiável.

O capítulo II refere-se aos legitimados a propor um TAG e como o processo deve ser conduzido, assegurando que haja uma revisão adequada e mecanismos de recurso. Isso promove a transparência e a conformidade com as normas estabelecidas, além de garantir que todas as partes envolvidas tenham a oportunidade de apresentar e contestar propostas de ajuste de gestão. Conforme detalhado a seguir:

Incisos I e II: Esses incisos estabelecem que tanto o Conselheiro Relator quanto o Conselheiro Substituto têm a autoridade para propor o TAG em relação aos processos que estão sob sua responsabilidade. Isso sugere que esses conselheiros têm o poder de iniciar um processo de ajuste quando identificam a necessidade durante a análise dos processos.

Inciso III - Aqui, a norma amplia a legitimidade para incluir os Chefes de Poderes e gestores dos órgãos ou entidades sob a jurisdição do TCE/PA. Isso implica que essas autoridades

também têm a capacidade de propor um TAG, possivelmente como uma forma de ajustar práticas ou procedimentos administrativos para garantir conformidade com as normas; e

Inciso IV - O Procurador Geral de Contas também é legitimado para propor o TAG, refletindo o papel do Ministério Público de Contas na supervisão e fiscalização da administração pública.

§1º – Decisão do Relator

Este parágrafo especifica que, quando o Relator decide sobre a proposição do TAG, deve fazê-lo de forma motivada e fundamentada, seguindo o que está disposto no Art. 8º da resolução. Após decidir, o Relator deve encaminhar sua decisão ao Plenário do Tribunal. Isso garante que as decisões sobre TAG sejam transparentes e baseadas em argumentos claros.

§2º – Proposta dos Chefes de Poderes e Gestores

Para propostas feitas pelos Chefes de Poderes e gestores, o processo exige uma análise preliminar pelo Conselheiro responsável pela relatoria da matéria. O Conselheiro deve observar as vedações estabelecidas no Art. 8º e, se aceitar a proposta, determinará sua autuação. Isso assegura que as propostas sejam revisadas antes de serem formalmente aceitas e processadas.

§3º – Recurso de Agravo

Este parágrafo trata do direito de recurso em caso de indeferimento da proposta de TAG. Se o Relator rejeitar a proposta, cabe recurso de agravo, que será julgado pelo Tribunal Pleno. Essa disposição proporciona um mecanismo de revisão para garantir que as decisões monocráticas possam ser revisadas e contestadas.

Por sua vez, o capítulo III define claramente como um TAG deve ser estruturado e quais sanções podem ser aplicadas em caso de descumprimento. A clareza e a precisão nas disposições são cruciais para garantir que todas as partes envolvidas compreendam suas responsabilidades e as consequências de não cumpri-las. A combinação de medidas corretivas e sanções ajuda a assegurar que o processo de ajuste seja eficiente e eficaz.

Art. 5º – Elementos Essenciais do TAG

Inciso I - Descrição da Falha ou Irregularidade: Especifica claramente qual foi o problema que motivou a necessidade do TAG. Esse inciso é fundamental para garantir que todas as partes envolvidas entendam o contexto e o motivo do ajuste.

Inciso II - Definição da Obrigação e Responsável: Delimitar o que precisa ser feito para corrigir a falha e quem será responsável por essa tarefa, e ajuda a evitar ambiguidades e assegurar que as responsabilidades sejam bem distribuídas.

Inciso III - Prazo para Cumprimento: Estabelecer um prazo claro para a realização das ações corretivas. Esse lapso de tempo é crucial para garantir que as medidas corretivas sejam tomadas em tempo hábil.

Inciso IV - Confirmação de Concordância: Garantir que todas as partes envolvidas concordem com as cláusulas do TAG. Necessário para a validade do TAG e para evitar futuras disputas sobre a interpretação das cláusulas.

Inciso V - Penalidades por Descumprimento: Definir as consequências para o caso de não cumprimento total ou parcial das obrigações acordadas. Serve como um incentivo para o cumprimento das obrigações e para a manutenção da eficácia do TAG.

Art. 6º – Sanções Aplicáveis

Inciso I - Multa Pecuniária: Penalizar financeiramente o gestor em caso de descumprimento. Deve ser acordada entre as partes, refletindo a gravidade da infração e o impacto financeiro.

Inciso II - Rescisão do Ajuste: Permitir a rescisão do TAG se as condições não forem atendidas. Garante que o TAG possa ser desfeito se não estiver cumprindo seu propósito.

Inciso III - Continuidade de Processos Relacionados: Manter em andamento quaisquer processos ou procedimentos associados ao objeto do TAG. Permite que questões relacionadas ao TAG sejam tratadas separadamente, se necessário.

O capítulo IV é composto somente do artigo 7º que estabelece uma estrutura para o ajuste de falhas na gestão pública, oferecendo um caminho para a regularização das irregularidades sem a imposição imediata de sanções.

A assinatura do TAG é um compromisso sério, que implica aceitação de falhas e a renúncia de futuros questionamentos, mas também traz benefícios como a suspensão de penalidades e a suspensão da prescrição de ações legais, proporcionando uma oportunidade para a regularização da situação.

Vamos analisar o Art. 7º do Termo de Ajuste de Gestão. Esse artigo estabelece três implicações importantes relacionadas à assinatura do Termo de Ajuste de Gestão (TAG):

Inciso I - Reconhecimento da Falha e Renúncia ao Direito de Questionar:

Ao assinar o TAG, os signatários admitem que houve uma falha ou irregularidade em sua gestão. Isso pode ser visto como uma forma de aceitação de responsabilidade, o que pode ser útil para facilitar a resolução de problemas e para demonstrar boa-fé na negociação com o Tribunal de Contas.

A assinatura implica na desistência de questionar a questão perante o Tribunal de Contas. Isso significa que, uma vez assinado o termo, os signatários não poderão mais contestar a falha ou a regularidade já reconhecida, garantindo que a questão não será levantada novamente em futuras disputas.

II - Suspensão das Penalidades ou Sanções:

Enquanto o TAG estiver em vigor, a imposição de penalidades ou sanções pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará fica suspensa. Isso é uma vantagem para os signatários, pois evita que eles sejam penalizados enquanto estiverem em processo de ajustamento.

O cumprimento completo do TAG pode levar ao afastamento definitivo das penalidades ou sanções. Isso oferece um incentivo para que as partes envolvidas se empenhem em resolver as falhas e cumprir com as exigências do termo.

III - Suspensão da Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória:

A assinatura do TAG suspende o prazo de prescrição para ações punitivas e ressarcitórias. Em termos práticos, isso significa que o prazo para o Tribunal de Contas tomar medidas legais para penalizar ou buscar ressarcimento é interrompido enquanto o TAG está

sendo cumprido. Isso garante que as ações corretivas não sejam comprometidas por prazos legais.

No que tange as vedações do TAG, o capítulo V, no seu artigo estabelece as situações em que a celebração de um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) não é permitida. Vamos analisar cada uma das vedações listadas:

Inciso I - Indícios de desvio de recursos públicos: Não se permite a celebração do TAG se houver suspeitas de desvio de recursos públicos que possam levar à responsabilização do gestor. Isso garante que o TAG não seja utilizado como uma forma de "escapar" de responsabilidades legais.

Inciso II - Desvio de recursos com decisões definitivas: Se já houver a comprovação de desvio de recursos e decisões definitivas e irrecorríveis em processos relacionados, o TAG não pode ser celebrado. Isso evita a tentativa de regularizar uma situação já consolidada de irregularidade.

Inciso III - Redução de investimentos mínimos: O TAG não pode resultar em uma redução dos percentuais mínimos de investimento em áreas essenciais como saúde e educação, conforme previsto na Constituição e na legislação. Essa vedação protege os investimentos obrigatórios e prioritários para o bem-estar da população.

Inciso IV: Renúncia de receita: A celebração do TAG não pode implicar na renúncia de receita, exceto no caso de multas e sanções impostas pelo Tribunal de Contas. Isso garante que o TAG não seja usado para abrir mão de receitas que são fundamentais para o equilíbrio fiscal.

Inciso V: Descumprimento de disposições constitucionais ou legais: Se o TAG levar ao descumprimento de normas constitucionais ou legais que não possam ser corrigidas durante o mandato ou legislatura, ele não é permitido. Essa vedação assegura que o TAG não possa ser usado para contornar normas jurídicas essenciais.

Inciso VI: Rejeição de TAG anterior: O TAG não pode tratar de atos ou procedimentos que já foram objeto de um TAG anteriormente rejeitado ou não homologado. Isso evita a repetição de processos que já foram considerados inadequados ou não aceitos.

Inciso VII -TAG em vigor sobre o mesmo tema: Não se pode celebrar um novo TAG se já houver um em vigor sobre o mesmo tema com o mesmo gestor ou entidade. Isso evita a duplicidade e possíveis conflitos de gestão.

Inciso VIII - Descumprimento de metas de outro TAG: Se houver descumprimento de metas e obrigações estabelecidas em um TAG anterior, um novo TAG não pode ser celebrado. Isso assegura que o gestor ou entidade cumpra com seus compromissos anteriores antes de buscar novos acordos.

Essas vedações visam garantir que o Termo de Ajustamento de Gestão seja utilizado de maneira responsável e não como uma ferramenta para evitar ou adiar a correção de irregularidades e o cumprimento de obrigações legais e constitucionais.

Em sequência, o capítulo VI, trata da comissão responsável pelo TAG, estabelecendo uma estrutura detalhada para a formação e funcionamento da Comissão de Solução Consensual, com foco na representação equilibrada, qualificação especializada, e inclusão de todas as partes interessadas. A presença de um Auditor qualificado e a possibilidade de colaboração com especialistas e representantes privados são pontos fortes que podem contribuir para a eficácia e justiça no processo de resolução de controvérsias.

Sendo assim, a Comissão de Solução Consensual tem a função de resolver controvérsias de forma consensual, o que sugere um foco na mediação e na resolução pacífica de conflitos. A inclusão de representantes de vários órgãos e entidades garante que todas as partes interessadas estejam representadas, promovendo a transparência e a equidade no processo.

O coordenador deve ser um Auditor qualificado em práticas autocompositivas, indicando a importância de habilidades específicas na resolução de conflitos. Isso ajuda a garantir que a resolução seja feita de maneira justa e eficaz.

A possibilidade de inclusão de representantes de partes privadas envolvidas na controvérsia permite uma abordagem mais inclusiva e pode contribuir para uma solução mais equilibrada. A capacidade de convidar especialistas para colaborar nas reuniões, sem envolvimento direto na controvérsia, ajuda a garantir que as soluções propostas sejam baseadas em conhecimento técnico sólido e imparcial.

Por sua vez, o capítulo VII estabelece um processo claro e estruturado para a resolução consensual de conflitos. A definição das etapas das sessões, a formalização das notificações e a documentação adequada garantem a transparência e a efetividade do processo. Além disso, a inclusão de prazos e procedimentos específicos ajuda a garantir que

todas as partes sejam ouvidas e que as resoluções sejam implementadas de maneira eficaz. Vamos fazer uma análise do texto apresentado:

Artigo 10: Este artigo descreve o processo para agendamento e realização das sessões de conciliação dentro da Comissão de Solução Consensual de Conflitos. A estrutura das sessões é claramente definida para garantir uma abordagem sistemática. Os principais pontos são:

I - Abertura da Sessão: Confirmação da presença e abertura para manifestações iniciais.

II - Exposição das Questões: As partes apresentam as questões relacionadas ao conflito.

III - Estabelecimento da Agenda: Definição clara dos pontos a serem discutidos.

IV - Discussão dos Pontos Controversos: Debate sobre as diferenças entre as partes.

V -Proposição de Soluções: Sugestão de soluções se a conciliação for possível.

Esses passos garantem uma abordagem organizada e transparente para a resolução de conflitos, promovendo um ambiente propício para a negociação.

Artigo 11: Este artigo trata da notificação dos participantes sobre as discussões do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Os principais aspectos são:

- **Notificação:** O coordenador deve informar os participantes dentro de um prazo de até 8 dias úteis, com a possibilidade de redução desse prazo se todos concordarem.

- **Intimação do Ministério Público:** O Procurador-Geral de Contas do Estado do Pará é o responsável por designar um membro do Ministério Público para participar.

A flexibilidade quanto ao prazo de notificação e a designação de um representante do Ministério Público garantem a inclusão de todas as partes relevantes no processo.

Artigo 12: Este artigo aborda o processo após a conciliação:

- **Elaboração do TAG:** Após acordo entre as partes, um Termo de Ajustamento de Gestão é redigido, assinado por todos e submetido ao Tribunal Pleno para homologação.

- **Ata da Audiência:** Independentemente do resultado da conciliação, uma ata deve ser lavrada e assinada pelos envolvidos.

- **Ausência de Conciliação:** Se não houver acordo, o processo seguirá seu curso regular ou será encerrado.

Esses procedimentos garantem que o processo seja formalizado adequadamente e que haja documentação oficial de qualquer acordo ou falta dele.

O capítulo VIII trata da homologação do TAG, compreendendo um conjunto de artigos e parágrafos estabelecendo um procedimento claro e estruturado para a homologação do TAG, assegurando que o processo seja feito de maneira eficiente e com responsabilidade.

Ele garante a formalização adequada, a possibilidade de revisão e a manutenção de prazos rígidos, promovendo transparência e eficiência na gestão.

No capítulo IX, o processo é cuidadosamente estruturado para assegurar um acompanhamento contínuo e uma avaliação técnica detalhada do cumprimento das condições estabelecidas no TAG.

O Art. 18 garante que o ordenador responsável tenha a oportunidade de apresentar sua defesa, o que é essencial para assegurar a justiça e a transparência durante o processo. A participação do Ministério Público de Contas em diferentes fases do processo proporciona uma supervisão adicional e imparcial, reforçando a integridade da avaliação.

Por fim, o capítulo X, estabelece um processo claro para o tratamento do TAG, tanto no caso de cumprimento quanto de descumprimento. Ele garante que o Tribunal Pleno tome medidas apropriadas, com comunicação ao Ministério Público e formalização das decisões. Isso proporciona uma abordagem estruturada e transparente para a gestão e controle das falhas e irregularidades identificadas

No artigo 21, das disposições finais, descreve o processo e as ações que o Relator deve tomar em relação ao Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ao apresentar o relatório e o voto ao Tribunal Pleno. Vou fazer uma análise detalhada de cada parte:

I - Cumprimento Integral do TAG

Quando o TAG for cumprido integralmente, o Relator deve propor o arquivamento dos autos incidentais. Isso significa que a falha, vício ou irregularidade original foi sanada.

A certificação da prestação de contas vinculada confirma que as medidas corretivas foram efetivamente implementadas, validando a resolução dos problemas.

O Relator também deve comunicar ao Ministério Público Estadual sobre a conclusão do cumprimento do TAG. Isso garante que a parte interessada tenha conhecimento de que o TAG foi atendido conforme o estipulado.

II - Descumprimento Total ou Parcial do TAG

No caso de descumprimento total ou parcial do TAG, o Relator deve propor a rescisão do TAG e o arquivamento dos autos incidentais. A certificação de que a prestação de contas vinculada não sanou a falha indica que os problemas persistem.

O Relator deve comunicar a rescisão ao Ministério Público para que este possa tomar as providências necessárias, possivelmente incluindo ações legais adicionais.

Se houver descumprimento da decisão que acolheu o TAG, a falha será considerada não sanada. Isso pode levar à ilegalidade da despesa analisada e/ou à irregularidade das contas correspondentes. As sanções estabelecidas no TAG, incluindo multas pecuniárias, devem ser apontadas na prestação de contas anuais, assegurando que as consequências financeiras do descumprimento sejam refletidas adequadamente.

As decisões do Tribunal Pleno relacionadas ao TAG serão formalizadas por meio de Acórdão, garantindo que as resoluções sejam documentadas e oficialmente reconhecidas. Veja em sequência a proposta de resolução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

SECRETARIA GERAL

RESOLUÇÃO Nº ____ / ____

Regulamenta, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará

O Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Pará, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais.

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 81 de 26 de abril de 2012, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos;

Considerando que o inciso IX do Art. 71 da Constituição Federal confere aos Tribunais de Contas a atribuição de “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade

Considerando as alterações normativas implementadas pela Lei Federal nº 13.655/18, em

especial o artigo 26, que possibilita à administração pública a celebração de compromisso com os interessados, para a eliminação de irregularidade, de incerteza jurídica ou de situação contenciosa na aplicação do direito público;

Considerando a abertura processual à autocomposição, valorizada pelo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/15) e por demais normas processuais;

Considerando a Diretriz nº 23, item “o”, da Resolução ATRICON nº 02/2014, referente à regulamentação dos Termos de Ajustamento de Gestão, com os objetivos, entre outros, de: dar regularidade à execução de atos administrativos de execução continuada e que se encontrem com irregularidades passíveis de correção; suspender a aplicação de penalidades para a correção do procedimento administrativo; e impedir a ocorrência de novas ilegalidades em razão de equivocado entendimento quanto à aplicabilidade da legislação referente a procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos;

Considerando, por fim, a necessidade de se disciplinar o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito deste Tribunal de Contas;

RESOLVE

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com a finalidade de estabelecer, junto à autoridade competente, as providências necessárias para o exato cumprimento da lei, em casos de verificação de ilegalidade de despesas ou irregularidade nas contas.

Art. 2º O Termo de Ajustamento de Gestão é um mecanismo de controle que visa a adequação e a regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos sob a supervisão do Tribunal. Por meio deste instrumento, é fixado um prazo razoável para que a parte responsável tome as ações necessárias para assegurar o cumprimento da lei e dos princípios administrativos.

§1º A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) não impede a fiscalização, o processamento ou o julgamento de contas, atos ou fatos não incluídos na solução acordada, não representa uma decisão antecipada sobre a fiscalização, e não exclui a possibilidade de

imposição de responsabilidades futuras.

Art. 3º A participação e manifestação do Ministério Público de Contas são obrigatórias no procedimento do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

CAPÍTULO II DOS LEGITIMADOS

Art. 4º São legitimados para a proposição do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) as seguintes autoridades:

I – O Conselheiro Relator, no que se refere aos processos de sua relatoria;

II – O Conselheiro Substituto, no âmbito dos processos de sua relatoria;

III – Os Chefes de Poderes e os gestores responsáveis pelos órgãos ou entidades que estejam sujeitos à jurisdição do TCE/PA;

IV – Procurador Geral de Contas do MPC/PA

§1º No caso dos incisos I e II, o Relator deverá decidir, de forma motivada e fundamentada, se acata ou não a proposição do TAG, observando o disposto no art. 8º desta Resolução, e encaminhará sua decisão ao Plenário.

§2º No caso do inciso III, a proposta será submetida ao Conselheiro responsável pela relatoria da matéria para análise preliminar, observando as vedações estabelecidas no Art. 8º desta Resolução, e, se for aceita, o Conselheiro determinará sua autuação.

§3º Da decisão monocrática que indeferir o processamento do Termo de Ajustamento de Gestão cabe recurso de agravo, que será julgado pelo Tribunal Pleno.

CAPÍTULO III DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A CELEBRAÇÃO

Art. 5º O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) deve incluir, entre outras disposições:

I – a descrição da falha ou irregularidade identificada que motivou a elaboração do TAG;

II – a definição clara da obrigação acordada e da pessoa responsável pelo seu cumprimento;

III – a fixação do prazo para a realização do cumprimento da obrigação;

IV – a confirmação expressa de que todos os signatários concordam com as cláusulas do TAG;

V – as penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento total ou parcial do TAG.

Art. 6º As seguintes sanções podem ser aplicadas, podendo ser combinadas ou não, de acordo com critérios de razoabilidade e proporcionalidade:

- I – Multa pecuniária ao gestor, a ser determinada por acordo entre os signatários;
- II – Rescisão do ajuste;
- III – Continuidade de eventuais processos ou procedimentos relacionados ao objeto do Termo.

CAPÍTULO IV

DA ASSINATURA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

Art. 7º. A assinatura do Termo de Ajuste de Gestão:

- I** - Implicará no reconhecimento da falha pelos signatários e na renúncia ao direito de questionar a questão perante este Tribunal;
- II** - Suspenderá a imposição de possíveis penalidades ou sanções pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará, sendo que o cumprimento completo do Termo pode levar ao afastamento dessas penalidades ou sanções;
- III** - suspenderá a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

CAPÍTULO V

DAS VEDAÇÕES

Art. 8º. A celebração de Termo de Ajustamento de Gestão não será permitida nas seguintes situações:

- I - Quando houver indícios de desvio de recursos públicos que possam levar à responsabilização individual do gestor;
- II - Quando já estiver configurado o desvio de recursos públicos e houver decisões definitivas e irreversíveis em processos relacionados;
- III - Quando a celebração do Termo levar à redução dos percentuais mínimos de investimento previstos pela Constituição e pela lei, como os destinados a áreas de saúde e educação;
- IV - Quando implicar em renúncia de receita, exceto para multas e sanções impostas pelo próprio Tribunal de Contas;
- V - Quando resultar no descumprimento de disposições constitucionais ou legais que não possam ser sanadas ou compensadas durante a legislatura ou o mandato;
- VI - Quando tratar de atos ou procedimentos que já foram objeto de Termo de Ajustamento de Gestão rejeitado ou não homologado;

VII - Quando estiver em vigor um Termo de Ajustamento de Gestão assinado pelo mesmo gestor ou pela mesma entidade sobre o mesmo tema;

VIII - Quando houver descumprimento de metas e obrigações estabelecidas em outro Termo de Ajustamento de Gestão.

CAPÍTULO VI

DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

Art. 9º A Comissão de Solução Consensual será composta, no mínimo, pelos seguintes membros:

I – Um Auditor de Controle Externo, que atuará como coordenador;

II – Um representante da Controladoria de Conta de Gestão – CCG responsável pela matéria em questão;

III – Um representante de cada órgão ou entidade da administração pública Estadual ou Municipal que tenha solicitado a solução consensual;

IV – Um representante do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA.

§ 1º A Comissão de Solução Consensual de Conflitos será liderada por um Auditor de Controle Externo qualificado em práticas autocompositivas, designado pelo Secretário de Controle Externo.

§ 2º A Secex poderá, conforme a análise das circunstâncias da Solicitação de Solução Consensual, permitir a participação de representantes de particulares envolvidos na controvérsia.

§ 3º A Comissão, por unanimidade de seus membros, pode convidar especialistas na matéria objeto da solução consensual, que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia, para participar das reuniões na qualidade de colaboradores.

CAPÍTULO VII

DAS SESSÕES

Art. 10. Após a autuação e distribuição da solicitação de TAG, o coordenador da Comissão de Solução Consensual de Conflitos deverá agendar a data, o horário e o local para a realização das sessões, com a presença das partes envolvidas.

§ 1º As sessões seguirão a seguinte ordem de trabalho:

- I - Abertura da sessão, com a certificação da presença e a oportunidade para manifestação dos participantes;
- II - Exposição das questões relacionadas ao conflito pelos interessados;
- III - Estabelecimento da agenda e confirmação das questões objetivas sobre o conflito a serem discutidas durante a sessão;
- IV - Discussão dos pontos controversos entre os interessados;
- V - Proposição de soluções para o litígio, caso seja possível a conciliação ou negociação;

Art. 11. O coordenador da comissão notificará os participantes das discussões do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no prazo de até 8 (oito) dias úteis, podendo este prazo ser reduzido caso todas as partes envolvidas concordem com um prazo menor.

§ 1º A intimação do Ministério Público de Contas do Estado do Pará será dirigida ao Procurador-Geral de Contas do Estado, que designará o membro do Parquet responsável pela participação no processo.

Art. 12. Após a conciliação das disposições para o saneamento da falha e estando de acordo o Relator, o gestor responsável e o Ministério Público de Contas quanto às condições e prazos estabelecidos, será elaborado o Termo de Ajustamento de Gestão, que será assinado por todas as partes e submetido à homologação do Tribunal Pleno.

§ 1º Em qualquer situação, com ou sem a assinatura do TAG, será lavrada a ata da audiência, a qual deverá ser assinada pelo Relator, pela parte interessada e pelo Ministério Público de Contas.

§ 2º Na ausência de conciliação ou consenso entre o Conselheiro Relator, o Ministério Público de Contas e o gestor responsável, o processo ou procedimento seguirá seu curso regular ou será encerrado, conforme o caso.

CAPÍTULO VIII

DA HOMOLOGAÇÃO

Art. 13. O Termo de Ajustamento de Gestão, quando devidamente elaborado de acordo com esta Resolução, deverá ser apresentado ao Egrégio Plenário para conhecimento e apreciação com o objetivo de homologação. Essa apresentação deve ocorrer no máximo em duas sessões

subsequentes à sua elaboração, considerando sempre os prazos estabelecidos para sua publicação e inclusão na pauta, conforme as normas deste Regimento Interno.

Art. 14. Após a homologação do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelo Pleno, suas disposições serão formalizadas em uma decisão interlocutória, que incluirá todas as obrigações estabelecidas, os prazos acordados e as sanções para o caso de descumprimento. Os autos do TAG serão anexados às respectivas prestações de contas, como um processo incidental.

§ 1º O Pleno pode sugerir modificações nos termos do TAG, e essas propostas de alteração serão encaminhadas ao ordenador signatário para ratificação ou rejeição da versão alterada.

§ 2º O prazo para o cumprimento do TAG é improrrogável, sendo possível, em situações excepcionais, a sua prorrogação por meio de uma nova decisão do Tribunal Pleno.

§ 3º Se o TAG for rejeitado pelo Pleno, ele será considerado sem efeito, e os autos serão arquivados, após a comunicação ao ordenador responsável.

CAPÍTULO IX DO MONITORAMENTO

Art. 15. O TAG será monitorado regularmente pelo Relator, com o apoio das unidades técnicas deste Tribunal, que poderão solicitar informações periódicas aos ordenadores signatários sobre o cumprimento das condições estabelecidas.

Art. 16. Ao final do prazo estipulado no TAG, o ordenador signatário deve informar a esta Corte sobre o cumprimento efetivo de todas as disposições previstas no Termo de Ajuste, conforme a decisão do Pleno.

§ 1º Se o gestor responsável não cumprir a obrigação estabelecida no caput, o Tribunal realizará uma inspeção in loco para verificar o cumprimento da decisão que aprovou o TAG.

Art. 17. A avaliação do cumprimento das condições do TAG será conduzida pela área técnica do TCE/PA, sob a presidência do Conselheiro Relator, por meio da emissão de uma Informação Técnica.

Art. 18. Será elaborada uma Manifestação Técnica Inicial, apontando eventuais descumprimentos dos termos ajustados, e o ordenador responsável será notificado, com um prazo fixado para a apresentação de defesa.

Parágrafo único. Se for demonstrado o cumprimento integral das obrigações do TAG após a análise técnica, os autos serão encaminhados para audiência do Ministério Público de Contas, conforme o regimento.

Art. 19. A defesa e os documentos enviados pelo ordenador responsável serão avaliados pela área técnica designada, que emitirá uma Manifestação Técnica Final.

Parágrafo único. Encerrada a instrução processual e realizada a análise técnica prevista no caput deste artigo, os autos serão encaminhados para audiência do Ministério Público de Contas, conforme o regimento.

Art. 20. Após a audiência do Ministério Público de Contas, se não houver diligências ou pedidos de esclarecimentos, os autos serão enviados ao Conselheiro Relator para análise e inclusão na pauta do Tribunal Pleno.

CAPÍTULO X

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 21. O Relator apresentará ao Tribunal Pleno os autos do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com relatório e voto, formulando as seguintes proposições homologatórias, conforme as situações descritas:

I - Cumprimento Integral do TAG:

- a) Propor o arquivamento dos autos incidentais, certificando nos autos a prestação de contas vinculada, para considerar sanada a falha, vício ou irregularidade objeto do ajuste.
- b) Comunicar ao Ministério Público Estadual e/ou Federal, quando for o caso, a conclusão do cumprimento do TAG.

II - Descumprimento Total ou Parcial do TAG:

- a) Propor a rescisão do TAG e o arquivamento dos autos incidentais, certificando nos autos a prestação de contas vinculada, para considerar não sanada a falha, vício ou irregularidade objeto do ajuste.
- b) Comunicar ao Ministério Público Estadual e/ou Federal, quando for o caso, a rescisão do TAG para que sejam adotadas outras providências.

§ 1º Em caso de descumprimento das disposições da decisão que acolheu o TAG, além das medidas cabíveis em relação à decisão deste Tribunal, a falha, vício ou irregularidade será considerada não sanada, o que poderá levar, conforme o caso, à ilegalidade da despesa em análise e/ou à irregularidade das contas correspondentes.

§ 2º As sanções, incluindo as pecuniárias, estabelecidas no TAG, serão apontadas na respectiva prestação de contas anuais a que esteja vinculada.

§ 3º As deliberações do Tribunal Pleno, relativas aos autos de ajustamento de gestão conforme os incisos I e II deste artigo, serão formalizadas por meio de Acórdão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada evidenciou um considerável progresso nas iniciativas voltadas à implementação de soluções consensuais. A busca pela consensualidade como um meio de prevenção a litígios tem se tornado uma prática cada vez mais comum entre os órgãos de controle no Brasil. As experiências dos Tribunais de Contas mostram que a adoção de ferramentas de resolução de conflitos contribuiu significativamente para a melhoria da fiscalização.

A administração consensual tem se tornado cada vez mais relevante na gestão pública, sustentada pelas vantagens que uma decisão negociada pode oferecer, como a menor resistência à solução proposta, a economia de tempo e recursos, além da redução da litigiosidade.

Esse avanço é resultado das mudanças de paradigma que a administração pública brasileira tem enfrentado, impulsionadas pelas inovações legislativas ao longo do tempo. Começando pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, seguida pelo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação, ambas de 2015, além das modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em 2018.

Assim, a resolução de controvérsias na esfera administrativa tornou-se o caminho preferido do Estado para solucionar litígios e melhorar suas relações sociais, buscando alternativas às vias judiciais. Nesse contexto, a consensualidade ganhou destaque como um método adequado para a atuação da administração pública.

Essa mudança de abordagem no trabalho dos administradores públicos prioriza ações preventivas em detrimento das punitivas, deslocando o foco do conflito para uma perspectiva mais harmoniosa e colaborativa, que incentiva a participação social.

A pesquisa reflete uma tendência nacional no sistema de controle externo brasileiro, que recentemente tem exigido políticas preventivas dos órgãos de controle, em vez de punitivas, com o intuito de resolver controvérsias no âmbito das atribuições do Tribunal.

O principal objetivo deste trabalho foi desenvolver um projeto regulatório que definisse os procedimentos necessários para a implementação da consensualidade dentro da competência deste Tribunal de Contas.

A proposta de criar uma Lei Complementar para implementar um modelo adequado de consensualidade neste Tribunal surgiu da constatação de que a simples adoção de uma Resolução ou de um ato normativo inferior não é suficiente para estabelecer a política pública de maneira eficaz.

Assim, a edição de uma Lei também proporciona maior estabilidade a essa política, pois não se limita apenas à criação da consensualidade dentro do controle externo paraneense, mas também à instituição de medidas de desjudicialização.

A partir da perspectiva da administração pública consensual, o TCE/PA tem como objetivo ultrapassar o paradigma do controle externo a posteriori com enfoque sancionador. Em vez disso, busca-se garantir o direito fundamental à boa administração, baseando-se no ideal de resolver e corrigir irregularidades de maneira pacífica e consensual. Dessa forma, o controle externo pode ser exercido de maneira mais eficiente.

Destaca-se que, além de examinar como o Tribunal de Contas do Estado do Pará, juntamente com outros Tribunais de Contas selecionados (TCU, TCE/MT, TCM/SP e o TCM/PA), atuam nas suas relações consensuais, identificando as boas práticas que adotam, o objetivo principal desta pesquisa foi também reunir conhecimento que contribua para a construção das Resoluções Consensuais do TCE/PA.

Nesse contexto, a pesquisa revelou que o Tribunal de Contas do Pará foca sua atuação na fiscalização dos recursos com caráter punitivo, ao invés de consensual. Ademais, outra finalidade do projeto é definir os requisitos e critérios para a resolução de conflitos, garantindo que os princípios da moralidade e impessoalidade sejam respeitados, a fim de evitar desvios de finalidade.

Posteriormente, com fulcro no art. 3º da Lei Orgânica do TCE/PA, deverão ser editadas duas Resoluções para que, de maneira detalhada, este órgão de controle estabeleça as competências, requisitos e procedimentos a serem observados na solução consensual de divergências envolvendo a administração pública estadual.

Nesse sentido, a Resolução da Mesa Técnica incorporou alguns requisitos da Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), Resolução nº 12/2021 do TCE/MT e Resolução nº 02/2020 do TCM/SP.

Por se tratar de um instrumento novo e ainda pouco utilizado, aprimoramentos serão necessários, e o TCE/PA pode desempenhar um papel crucial nesse processo.

Por sua vez, a Resolução do TAG, absorveu as técnicas da Resolução do TCM/SP, do Regimento Interno do TCE/MT, atualizado até a Emenda Regimental nº 06/2023, e do Regimento Interno do TCM/PA (Ato nº 16/2017).

A adoção do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelo TCE/PA, que troca a imposição de multas pelo compromisso de corrigir condutas irregulares e assumir compromissos adicionais, vem se tornando uma tendência crescente. Essa abordagem é

impulsionada pela busca por melhores resultados e pela reconhecida ineficácia das multas aplicadas por essas entidades.

Por fim, conforme pesquisa realizada nos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas, é possível concluir que a utilização desse tipo de instrumento consensual pelo TCE/PA é viável.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei Complementar nº 38, de 27 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal De Contas do Estado do Acre e seu Ministério Público Especial, Revoga a Lei Complementar Estadual Nº 25, de 14 de setembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://sistemas.tce.ac.gov.br/elegis/visualiza.xhtml?id=7306>. Acesso em: 02 de abr. 2024.

ALAGOAS. **Resolução nº 03/2022**. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Alagoas. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc2004202215510100000062602be5f057f.pdf>. Acesso em: 03 de Mar. de 2023.

ALVES BARROSO FILHO, A. Avaliação do termo de ajuste de gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. **Constituição, Economia E Desenvolvimento: Revista Eletrônica Da Academia Brasileira De Direito Constitucional**, 2020.

AMAPÁ. **Resolução Normativa TCE/AP nº 193/2023, de 18 de dezembro de 2023**. Institui o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Amapá. Disponível em: <https://app.tce.ap.gov.br/storage/controle-externo/normas-e-legislacoes/10753/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Normativa-n%C2%BA-193-2023-TCE-AP.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2024.

AMAZONAS. **Resolução TCE/AM nº 21, de 4 de julho de 2013**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado do Amazonas. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-21_2013.pdf. Acesso em: 01 fev. 2024.

ARAÚJO, Dilton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos. **Caminhos de contas: a história do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. 2 ed. rev. e ampl. Salvador: TCE, 2016. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/caminhos-de-contas/files/assets/basic-html/page4.html>. Acesso em: 22 jan. 2024.

AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016.

AZEVEDO, André Gomma de. Autocomposição e processos construtivos: uma breve análise de projetos-piloto de mediação forense e alguns de seus resultados. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

BAHIA. **Resolução TCE/BA nº 84/2020, de 10 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Resolucao_084_2020.pdf. Acesso: 02 fev. 2024.

BAHIA. **Resolução TCM/BA nº 1463, de 20 de dezembro de 2022**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp->

<content/uploads/2022/12/resolucao-1463-2022-1.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direito fundamentais, democracia e constitucionalizarão**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2008.

BINENBOJN, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BORDIN, Newton Antônio Pinto. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por Tribunais de Contas. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020.

BRASIL. CNJ. **Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm . Acesso em. 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei. 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, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em 02 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei. nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

BRASIL. TCU. **Instrução Normativa nº 92, 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, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMN

ORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20gest%C3%A3o%2C%20a,de%20janeiro%20de%202000%2C%20a. Acesso em: 24 ago. 2024.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação.** 4. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2019.

CARVALHO, Raphael Franco Castelo Branco. **Mediação de conflitos, crise do judiciário e advocacia:** aspectos teóricos e práticos em torno da "lei da mediação" (lei nº 13.140/2015). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – PPG em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/104689>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CEARÁ. **Lei Estadual nº. 12.509, de 6 de dezembro de 1995.** Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-16819-2019-ceara-adapta-a-redacao-da-lei-estadual-no-12-509-de-6-de-dezembro-de-1995-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-a-transferencia-das-funcoes-do-extinto-tribunal-de-contas-dos-municipios-para-o-tribunal-de-contas-do-estado-promovida-pela-emenda-a-constituicao-estadual-no-92-de-16-de-agosto-de-2017>. Acesso em: 03 mar 2023.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito processual civil.** Campinas: Bookseller, 2000.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 11, n. 58, nov./dez. 2009.

DALLARI, Adilson de Abreu. Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular. **Revista Interesse Público**, n. 13, 2002.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual:** estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/publico/Dissertacao_Juliana_Bonacorsi_de_Palma.pdf. Acesso em: 05 set. 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johansom. **Mediação na Administração Pública Brasileira**: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina Brasil, 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 835, de 07 de novembro de 2016**. Acrescenta dispositivos ao art. 1º da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) - instituindo o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec8352016.html#a1>. Acesso: 07 nov. 2016.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FERRAZ, Luciano. Termos de ajustamento de gestão: do sonho à realidade. **Revista TCM/RJ**, nº 56, verão de 2014

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. (org.). **Acordos administrativos no Brasil**. São Paulo; Almedina, 2020.

GOIÁS. **Instrução Normativa do TCM/GO nº 04/2018**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG - no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/07/IN-00004-2018-Regulamenta-TAG.pdf>. Acesso: 05 dez. 2023.

GOIÁS. **Resolução TCE/GO nº 06/2012, de 30 de setembro de 2012**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10084>. Acesso em: 02 dez. 2024.

GREGO-SANTOS, Bruno. **Transação extrajudicial na administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005.

GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, p. 135–169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77653>. Acesso em: 16 jun. 2024.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. A indisponibilidade do Interesse Público e a Disponibilidade dos Direitos Subjetivos da Administração Pública. *In*: OLIVEIRA, G. (org.). **Acordos administrativos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Revista dos Tribunais, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro. 5. Edição. 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro. 8. Edição. 2019.

MARANHÃO. Instrução Normativa TCE/MA nº. 59/2020,

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução TCE/MT nº 81, de 05 de setembro de 2018**.

Regulamenta o artigo 25-A da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Gestão-TAG no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.tce.ms.gov.br/portal-](http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11383/5b23c67bf1dcd1877f7c193a1451_cd09.pdf)

[services/files/arquivo/nome/11383/5b23c67bf1dcd1877f7c193a1451_cd09.pdf](http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11383/5b23c67bf1dcd1877f7c193a1451_cd09.pdf). Acesso: 10 dez. 2023.

MATO GROSSO. **Emenda Regimental nº 6/2023**. Dispõe sobre o Regimento Interno do TCE/MT, de 07 de dezembro de 2023. Disponível em:

<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>. Acesso: 05 mar. 2024.

MATO GROSSO. **Resolução TCE/MT nº 12/2021, de 23 de novembro de 2021**. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12. Acesso: 03 mar. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Brasília: gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 120, de 15 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/120/2011/> Acesso: 01 abr. 2024.

MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. Administração Pública Consensual e a arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação**, Ano 9, vol. 35, out-dez/2012.

MONTEIRO, Egle dos Santos; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 7, p. 46–50, 2021. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i7.10. Disponível em: <https://simetria.emnuvens.com.br/simetria/article/view/10>. Acesso em: 07 abr. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública Gerencial**. Rev. Direito, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional**: Teoria, Jurisprudência e Questões/ Sylvio Motta. 27. Ed. ver. e atual. Rio de Janeiro. São Paulo. Método, 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021 **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo: Thomson Reuters - Livraria RT, v. 6, n. 20, p. 97–141, 2023. DOI: 10.48143/rdai.20.jrpo. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 24 abr. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de et al. Administração consensual como a nova face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, Ano 8, n. 32, abr./jun. 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípio juridicidade**: uma releitura da legalidade e da legitimidade administrativa. Pontifícia Universidade Católica do Rio De Janeiro – PUCRio, 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10775/10775_2.PDF. Acesso em :14 fev. 2024.

PARÁ. **Lei Complementar nº 81, de 26 de abril de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica\(ONLINE\).pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/lei_organica(ONLINE).pdf). Acesso em: 30 de mar. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Ato nº 24, de 05 de março de 1994**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará (revogado). Disponível em: http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/regimento_interno_tce_original.pdf. Acesso em: 01 de abr. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Ato nº 63, de 17 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/Institucional/RITCE2017-ato77.pdf>. Acesso em: 3 de abr. 2023.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. **Ato nº 23, de 16 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa-2022-07-11-versao-consolidada>. Acesso em: 04 mai. 2024.

PARAÍBA. **Resolução Normativa nº 05/2007**. Estabelece normas para o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjysffb0qH7AhUDppUCHWo3BtIQFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fpublicacao.tce.pb.gov.br%2Feb163727917cbba1ea208541a643e74&usq=AOvVaw2Kufe5bQKtGKK3nswR12bt>. Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Resolução TCE/PR nº 59, de 1 de fevereiro de 2017**. Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/249>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PASCOAL, Valdeci. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.

PAUL, Luciana Neves Gluck. **Uma parceria público-privada com o poder judiciário para a implantação dos núcleos de mediação judicial como meio de acesso à justiça**. 2017. Tese (Doutorado em direito) - Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2017.

PEIXOTO, R. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 3, p. 67–92, 2021. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/241>. Acesso em: 9 out. 2023

PERNAMBUCO. **Resolução TCE/PE nº 201, de 31 de maio de 2023**. Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão em meio eletrônico e revoga a Resolução TC nº 2, de 7 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-201-2023-regulamenta-o-termo-de-ajuste-de-gestao-em-meio-eletronico-e-revoga-a-resolucao-tc-no-2-de-7-de-janeiro-de-2015?origin=instituicao&q=201/2023>. Acesso em: 04 out. 2023.

PERNAMBUCO. **Resolução TCE/PE nº 204, de 21 de junho de 2023**. Disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou convertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adocao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a-administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204/2023>. Acesso em: 07 nov. 2023.

PIAUI. **Resolução TCE/PI nº 10, de 07 de abril de 2016**. Institui o Termo de Ajustamento de Gestão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, regulamenta sua aplicação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/resolucao-no-102016-de-07-de-abril-de-2016/>. Acesso em: 07 Maio 2024.

PISCITELLI, Thatiane dos Santos. **Direito Financeiro**. 6. Ed. Rio de Janeiro. Editora Método. 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Deliberação nº 338, de 8 de fevereiro de 2023**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/legislacao>. Acesso: 18 fev. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte. Disponível em: [http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_\(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015\).pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012_Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf). Acesso em: 07 abr. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 108, de 04 de março de 2015**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em:

<https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-aprova-o-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-do-estado?origin=instituicao&q=%22Termos%20de%20Ado%C3%A7%C3%A3o%20de%20Provid%C3%A2ncias%20-%20TAP%22>. Acesso em: 16 jan. 2024.

RODRIGUES, F.; ARAÚJO, J. A utilização da mediação como instrumento de pacificação nos conflitos de regularização fundiária.: Uma análise à luz das leis 13.140/2015 e 13465/2017. **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/130281>. Acesso em: 05 mai. 2024.

RONDÔNIA. **Resolução TCE/RO nº. 246, de 25 de agosto de 2017**. Instituto o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Rondônia. Disponível: <https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-246-2017.pdf>. Acesso: 15 mai. 2024.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de ajustamento de conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 109-135, fev. 2016. Disponível em: http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/21627/geicIC_FRM_0000_pdf.aspx.pdf?sequence=1. Acesso em: 03 mar. 2024.

SALES, Lilia Maia de Moraes. A evolução da mediação através dos anos – aprimoramento das discussões conceituais. *In*: BRAGA NETO, Adolfo; SALES, Lilia Maia de Moraes (org). **Aspectos atuais sobre a mediação e outros métodos extrajudiciais de resolução de conflitos**. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

SÃO PAULO. **Resolução TCM/SP nº 02, de 07 de março de 2020**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com o jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e das outras providências. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947>. Acesso em: 10 abr. 2024

SÃO PAULO. **Resolução TCM/SP nº 02, de 08 de fevereiro de 2023**. Normatiza o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/56625>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SARAIVA, Amanda da Cruz. **Mediação Extrajudicial como política públicas de acesso à justiça conforme a Lei nº 13.140/2015**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, 2021.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Da fiscalização contábil, financeira e orçamentaria. Comentários ao artigo 75. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET Ingo W.; STREK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse

público. Artigo eletrônico, 2016. Disponível em:
<https://schiefler.adv.br/wp-content/uploads/A%20POSSIBILIDADE%20DE%20NEGOCIA%C3%87%C3%83O%20EM%20CASO%20DE%20DESCUMPRIMENTO%20DO%20CONTRATO%20ADMINISTRATIVO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20DA%20INDISPONIBILIDADE%20DO%20INTERESSE%20P%C3%9ABLICO.pdf>. Acesso em: 02 fev.e 2024

SERGIPE. **Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. Disponível em:
https://www.google.com/search?q=tce+se+lei+205%2F2011&rlz=1C1GCEA_enBR885BR885&oq=tce+se+lei+205%2F2011&aqs=chrome..69i57j69i64l2.6151j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 18 mai. 2023.

SILVA, A. J. O impacto das mudanças sociais na Administração Pública: uma análise da sociedade pragmática e dinâmica. **Revista Brasileira de Administração**, vol. 30, no. 4, 2023.

SILVA, Guilherme Nogueira da. **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/2021: Comentários e Análise Crítica**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da Silva. Resolução de Disputas: Métodos Adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados. In: NETO, Adolfo Braga. et al. SALLES, Carlos Alberto de. et al. (coord.). **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: curso de métodos adequados de solução de controvérsias**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho; PORTELA, Irene. O Termo de Ajustamento de Gestão como forma de tutela de direitos sociais: O caso do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 01, nº. 58, 2020.

SPENGLER, F. M.; EIDT, E. B. Em busca de uma regra geral para a realização de autocomposição na administração pública: a insuficiência da Lei nº 13.140/2015. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 2, p. 265–289, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.86059. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/86059>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**. Por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Unijuí, 2010.

TÁCITO, Caio. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 27-34, out-dez, 1998.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

TOCANTINS. **Instrução Normativa TCE/TO nº 01, de 15 de maio de 2019**. Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do estado de Tocantins. Disponível em: [377169 \(central.to.gov.br\)](https://www.tce.to.gov.br/377169). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa do TCU nº 91, 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-tcu-n-91-de-22-de-dezembro-de-2022-4610828> 3. Acesso em: 22 abr. 2024.

VALLE, Vivian Cristina Lima López. Acordo Administrativo entre o Direito e Privado: emergência de uma racionalidade jurídica - normativa público-privada? *In*: OLIVEIRA, G. (org.). **Acordos administrativos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2020.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil** - justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

ZELINSKI, Renata. O termo de ajustamento de gestão e o controle externo: a novel experiência no âmbito do tribunal de contas do estado do Paraná. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 356-383, jan/jun, 2019.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

APÊNDICE A – Quadro Síntese dos Atos Normativos de Consensualidade no âmbito dos Tribunais de Contas

1. Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Orgânica (nº. 38/1993, alterada pela LC nº. 259/2013	<p>Flexibilidade e Aplicação: O TAG pode ser adotado de forma alternativa ou cumulativa, oferecendo flexibilidade quanto à sua aplicação. Pode ser usado para corrigir ou desfazer atos ou negócios jurídicos, o que permite uma aplicação adaptável às necessidades do contexto.</p> <p>Especificação da Obrigação: É essencial que o TAG defina claramente a obrigação acordada e as partes responsáveis por cumpri-la. Isso garante que todos os envolvidos saibam exatamente o que é esperado deles.</p> <p>Prazo de Cumprimento: O prazo para o cumprimento da obrigação deve ser estabelecido no TAG, proporcionando um cronograma claro para a execução das medidas acordadas.</p> <p>Concordância dos Signatários: Todos os signatários precisam concordar expressamente com as disposições do TAG. Isso assegura que todas as partes estejam cientes e de acordo com os termos do ajuste.</p> <p>Penalidades por Não Cumprimento: O TAG deve estabelecer penalidades para o caso de não cumprimento, incluindo valores de multas. Isso serve como um mecanismo de incentivo para que as obrigações sejam cumpridas.</p> <p>Suspensão de Penalidades: A assinatura do TAG pode suspender a aplicação de penalidades ou sanções, mas somente conforme as condições e prazos estabelecidos no próprio TAG. Isso proporciona um alívio temporário em troca do comprometimento com o cumprimento das obrigações.</p> <p>Participação do Ministério Público de Contas: É necessário que o Ministério Público de Contas esteja presente e ativamente envolvido em todas as fases do procedimento administrativo para a celebração do TAG. Isso garante supervisão e controle adequados.</p> <p>Preservação das Receitas Públicas: O TAG não deve resultar na renúncia de receitas pertencentes ao erário, o que protege os recursos públicos e evita prejuízos financeiros.</p> <p>Improbidade Administrativa: TAGs não devem ser celebrados para situações que envolvam dolo ou improbidade administrativa, garantindo que não sejam usados para encobrir ou corrigir práticas ilegais.</p> <p>Quitação do Gestor: Após o cumprimento de todas as disposições do TAG, pode-se dar quitação ao gestor responsável, validando a correção da falha que originou o TAG.</p> <p>Homologação pelo Tribunal: Para que o TAG tenha validade jurídica, deve ser homologado pelo pleno do Tribunal, conferindo-lhe legitimidade e formalidade legal.</p>

2. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE/AL

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução Normativa nº3/2022	<p>Mecanismo Formal para Correção de Atos Administrativos: O TAG é descrito como uma ferramenta formal que visa corrigir e ajustar atos administrativos, assegurando que estejam em conformidade com as normas e diretrizes do tribunal. Isso sugere um processo sistemático para resolver irregularidades e garantir a conformidade.</p> <p>Aprovação e Fiscalização Contínua: A responsabilidade pela aprovação do TAG é atribuída ao Pleno do Tribunal. A homologação não exclui a possibilidade de fiscalização contínua, o que indica um controle rigoroso e permanente sobre a execução dos ajustes estabelecidos.</p> <p>Força de Título Executivo Extrajudicial: Uma vez homologado e publicado, o TAG adquire força de título executivo extrajudicial, conferindo-lhe um caráter legal que facilita a execução das obrigações estabelecidas. Isso significa que o TAG pode ser usado como base legal para exigir o cumprimento das medidas acordadas.</p> <p>Intervenção do Ministério Público de Contas: A exigência de manifestação do Ministério Público de Contas em até 10 dias para a celebração do TAG proporciona um controle adicional e assegura que o processo seja revisado de forma independente.</p> <p>Proposição do TAG: A possibilidade de propor a celebração do TAG é aberta a conselheiros, ao Ministério Público de Contas e a gestores. Isso promove um processo participativo e inclui diferentes partes interessadas na formulação e ajuste das medidas.</p> <p>Obrigações de Cumprimento: Após a homologação, os signatários do TAG são obrigados a cumprir as disposições nele contidas, o que garante a efetividade das medidas ajustadas e reforça a responsabilidade dos envolvidos.</p> <p>Rejeição e Reapresentação: Caso o TAG seja rejeitado ou não homologado, ele não pode ser reapresentado nas mesmas condições, incentivando a formulação cuidadosa e adequada desde o início.</p> <p>Desacordo e Processo: Em situações de desacordo entre o Tribunal e o gestor, o processo pode seguir seu curso normal ou ser encerrado, mantendo a flexibilidade e adaptabilidade na administração do procedimento.</p>

3. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 21/2013	<p>Objetivo e Aplicação do TAG: O TAG visa regularizar os atos e procedimentos das entidades da Administração Pública Direta e Indireta. Uma vez aprovado, o TAG suspende a aplicação de novas sanções e limita o direito da autoridade responsável de questionar o Tribunal de Contas.</p> <p>Participação do Ministério Público e Órgãos Técnicos: É obrigatória a audiência e participação do Ministério Público de Contas e dos órgãos técnicos em todas as fases do procedimento administrativo para celebrar o TAG.</p> <p>Cumprimento e Registro: Se as determinações do TAG forem cumpridas, o Tribunal registrará o saneamento das falhas, concedendo quitação ao responsável e publicando no Diário Oficial Eletrônico. No entanto, isso não isenta outras responsabilidades ou do julgamento das contas correlatas.</p> <p>Proposta do TAG: O TAG pode ser proposto por: Presidente do Tribunal de Contas, para matéria de repercussão geral. Relator de processo em tramitação, para regularização de atos ou fatos relacionados. Responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades controladas pelo Tribunal de Contas.</p> <p>Prazo e Consequências do Cumprimento: Após o prazo do TAG, o Relator tem 30 dias para propor ao Colegiado competente o arquivamento do processo ou a aplicação de multa em caso de descumprimento.</p> <p>Tramitação e Aprovação do TAG: Se o TAG estiver apensado a um processo principal, a tramitação do processo principal será suspensa, se o TAG abranger integralmente seu conteúdo. Se o TAG não for aprovado ou homologado, não será permitida uma nova proposta com o mesmo conteúdo.</p>

4. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 84/2020	<p>Definição e Objetivo do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): o TAG é um instrumento de controle consensual que visa a adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos. Esse mecanismo é utilizado pelo Tribunal de Contas para promover a conformidade e melhorar a gestão pública, de maneira a evitar ou corrigir irregularidades.</p> <p>Ação do Tribunal de Contas: O Tribunal de Contas do Estado da Bahia pode exigir que um órgão ou entidade apresente um plano de ação para corrigir irregularidades, estabelecendo um prazo para essa apresentação. Isso demonstra a autoridade do tribunal e o compromisso com a regularização das práticas administrativas.</p> <p>Princípios Norteadores do TAG: O TAG deve seguir princípios como eficiência administrativa, publicidade, consensualidade, transparência, prevenção, e sustentabilidade social e fiscal. Esses princípios garantem que o TAG seja uma ferramenta que promove a boa gestão e a responsabilidade pública.</p> <p>Fiscalização e Publicidade: A publicação do TAG não impede a fiscalização ou o julgamento de outros atos, contas ou fatos que não sejam cobertos pelo TAG. Isso assegura que, mesmo com a existência do TAG, a fiscalização e a responsabilidade não se limitam apenas ao que foi acordado.</p> <p>Exclusão das Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual: O TAG não se aplica às contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Essa cláusula pode indicar uma exceção ou uma forma de manter a separação entre a responsabilidade individual do chefe do executivo e as regularizações administrativas gerais.</p> <p>Legitimados para propor o TAG: Diversos atores, como o Conselheiro Relator, Ministério Público de Contas, e responsáveis por poderes, órgãos ou entidades jurisdicionadas, estão autorizados a propor a assinatura do TAG. Isso mostra a flexibilidade e a possibilidade de múltiplos pontos de vista no processo de regularização.</p> <p>Procedimento de Conciliação: Após a proposta do TAG, o relator organiza uma audiência de conciliação, envolvendo o responsável pela Unidade Gestora, representante da Coordenadoria de Controle Externo, e um membro do Ministério Público de Contas. Esse processo colaborativo visa discutir e ajustar as condições e metas do TAG.</p>

5. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM/BA

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 1463/2022	<p>Objetivo da Resolução: A resolução tem o propósito de regular a utilização do Plano de Ação (PA) e do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA).</p> <p>Proposta de Plano de Ação: Deve ser feita pelos gestores do órgão ou entidade que está sendo fiscalizada.</p> <p>Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): Pode ser usado para regularizar condutas, contratos, atos e procedimentos que não foram completamente resolvidos. O TAG é orientado por princípios como eficiência administrativa, publicidade, consensualidade, transparência, prevenção, e sustentabilidade social e fiscal.</p> <p>Legitimidade para propor o TAG: Diversas autoridades e gestores são autorizados a propor o TAG, incluindo Conselheiro Relator, Conselheiro Presidente, Procurador-Chefe do Ministério Público de Contas, Auditor Substituto, Superintendente de Controle Externo, e Chefes de Poderes e gestores de órgãos subordinados ou vinculados ao TCM/BA.</p> <p>Processo de Proposição do TAG: Qualquer dos legitimados pode propor o TAG quando for identificada a possibilidade de composição. A condução do TAG é feita pelo Relator prevento ou pelo Relator designado conforme o Regimento Interno do TCM/BA.</p> <p>Decisão sobre o TAG: Se os requisitos de admissibilidade não forem atendidos, o Relator pode indeferir a solicitação, continuando com o processo original ou arquivando-o.</p> <p>Cumprimento das Obrigações: Após o vencimento das obrigações no PA e no TAG, o gestor responsável deve enviar ao TCM/BA a comprovação do cumprimento. As regras para admissibilidade, aprovação e rejeição do TAG seguem o Regimento Interno do TCM/BA.</p>

6. Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Ordinária nº. 16.819/2019	<ul style="list-style-type: none"> - O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados. - A regularização deve ocorrer de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo propor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades da situação, sejam anormais ou excessivos. - Serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. - O Termo de Ajustamento de Gestão, desde que não limite a competência discricionária do gestor, poderá ser proposto pelas seguintes autoridades: <ul style="list-style-type: none"> I - Conselheiro ou Auditor, para regularização de ato ou procedimento relacionado a processo de sua relatoria; II - Conselheiro Presidente do Tribunal; III - Gestores responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle do Tribunal; IV - Procurador-Geral de Contas. - provada a minuta, o Termo de Ajustamento de Gestão será assinado pelo gestor responsável e pelo Relator. - Não havendo consenso, o processo será arquivado por despacho do Relator, após a intimação do gestor responsável mediante publicação no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado. - O Pleno será competente para deliberar pela aprovação ou rejeição do Termo de Ajustamento de Gestão, por maioria, mediante acórdão homologatório. - Na hipótese de não homologação do Termo de Ajustamento de Gestão, o processo será arquivado, dando-se ciência ao gestor responsável. - A assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, conforme condições e prazos nele previstos. - O Termo de Ajustamento de Gestão obrigará os gestores responsáveis pelo Poder, órgão ou entidade ao cumprimento das metas e obrigações assumidas com o Tribunal, sob pena de rescisão automática. - Havendo motivo devidamente justificado, o Termo de Ajustamento de Gestão poderá ser prorrogado por iniciativa do Relator ou mediante requerimento do gestor responsável, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal.

7. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Procedimentos
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Complementar nº. 835/2016	<p>Objetivo da Alteração: O texto propõe a adição de dispositivos ao artigo 1º da Lei Complementar nº 621/2012, criando o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). O TAG é uma ferramenta para regularizar atos e procedimentos que estejam em desacordo com as normas legais ou as decisões do TCEES.</p> <p>Procedimento para firmar o TAG: Proposta e Aprovação: O TAG pode ser proposto pelo Presidente, Relatores ou Procurador Geral de Contas e precisa ser aprovado pelo Tribunal Pleno.</p> <p>Conteúdo do TAG: Deve incluir: Identificação clara da obrigação e da entidade responsável. Prazo para cumprimento (até 24 meses). Adesão expressa dos signatários. Sanções para descumprimento.</p> <p>Restrições Relacionadas ao Gasto com Pessoal: Se o TAG envolver aumento de gasto com pessoal, o Poder, órgão ou entidade não poderá adotar medidas que resultem em tal aumento.</p> <p>Participação do Ministério Público: O Ministério Público junto ao Tribunal deve se manifestar durante a celebração dos TAGs, o que sugere uma supervisão ou controle adicional para garantir a legalidade e a conformidade dos processos.</p> <p>Implicações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regularização: O TAG serve como um mecanismo de regularização para garantir que atos e procedimentos estejam em conformidade com a legislação e decisões do TCEES. • Transparência e Responsabilidade: A exigência de adesão expressa e a definição clara das sanções ajudam a garantir responsabilidade e transparência. • Controle de Gastos: A restrição quanto ao aumento de gastos com pessoal pode ser uma medida para controlar despesas e evitar abusos. • Supervisão Adicional: A participação do Ministério Público adiciona uma camada extra de supervisão, potencialmente reforçando a integridade dos processos.

8. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 06/2012	<p>Contexto e Finalidade do TAG: O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) é uma ferramenta utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás para promover a regularização e adequação dos atos e procedimentos das entidades e órgãos sob seu controle. Seu objetivo principal é evitar a aplicação de penalidades ou sanções, ao mesmo tempo que busca ajustar a administração das entidades às normas de regularidade e conformidade.</p> <p>Características e Requisitos do TAG: O TAG deve conter as seguintes informações e condições: Identificação das Partes: Inclui dados detalhados sobre o órgão ou entidade controlada, bem como informações pessoais e de contato dos responsáveis; Obrigações e Metas: Discriminação clara das obrigações e metas ajustadas, com responsabilidades e indicadores específicos para o cumprimento dessas metas; Cronograma de Prazos: Definição de prazos para a implementação das medidas e para a comprovação do cumprimento dessas obrigações perante o Tribunal e Adesão e Responsabilidades: Compromisso expresso dos signatários com as disposições do TAG, incluindo a vinculação das Secretarias de Planejamento e da Fazenda. Também é destacado que o descumprimento voluntário pode ser considerado como dolo (intenção de violar a lei).</p> <p>Autoridades Competentes para Propor o TAG: O TAG pode ser proposto por: Relator de Processo: Para regularizar atos ou fatos relacionados ao processo que ele está relatando; Presidente do Tribunal de Contas: Em casos de relevância geral; responsáveis pelos Poderes ou Entidades Controladas: Também têm a autoridade para propor o TAG e Efeitos da Celebração do TAG: Suspensão de Penalidades: A assinatura do TAG suspende a aplicação de penalidades ou outras medidas impostas pelo Tribunal, de acordo com as condições e prazos estabelecidos no documento. Não Retroatividade: Os efeitos do TAG não são retroativos, ou seja, não desfazem atos administrativos que ampliem direitos, a menos que seja comprovada má fé.</p>

9. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Instrução Normativa nº. 04/2018	<p>Objetivo e Definição: O TAG é um instrumento de controle consensual entre o TCMGO e o gestor responsável. Visa regularizar atos e procedimentos nos processos submetidos à análise do tribunal.</p> <p>Autorização e Vinculação: O TAG deve ser autorizado pelo Chefe do Poder a que o jurisdicionado está vinculado e se aplica não apenas ao gestor signatário, mas também aos seus substitutos e sucessores, respeitando as restrições da Lei Complementar nº 101/2000.</p> <p>Substituição de Autoridade: Se a autoridade que assinou o TAG for substituída, o novo responsável será notificado e deverá se manifestar sobre o compromisso assumido no prazo de 15 dias.</p> <p>Prescrição: A celebração do TAG suspende o prazo de prescrição contra os poderes e órgãos jurisdicionados envolvidos.</p> <p>Processamento e Aprovação: O processo deve ser encaminhado para manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, com prazos específicos para cada um. Após aprovação da minuta, o TAG é assinado pelo gestor responsável e pelo Relator, e deve ser homologado pelo Tribunal Pleno.</p> <p>Execução e Monitoramento: Uma vez homologado, o TAG entra na fase de execução e monitoramento. Se não for homologado, o processo é arquivado.</p> <p>Efeitos Retroativos: Os efeitos do TAG não são retroativos, exceto em casos de má-fé comprovada que envolvem desfazimento de atos administrativos.</p>

10. Tribunal de Contas do estado do mato Grosso – TCE/MT

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentário
<p>Sim. Possui 2 (dois) Termos de consensualidade:</p> <p>1) Termo Ajuste de Gestão – TAG; e</p>	<p>1) Regimento Interno do TCE/MT – Atualizado pela emenda regimental 6/2023 – Instituiu o TAG; e</p>	<p>Objetivo e Celebração: O TAG é utilizado para desfazer ou corrigir atos ou negócios jurídicos questionados. É celebrado pelo Presidente do Tribunal de Contas e seus Relatores.</p> <p>Participação do Ministério Público de Contas: Deve estar presente em todas as fases do procedimento de celebração do TAG, garantindo fiscalização e conformidade. Fases do Procedimento Administrativo:</p> <p>Apresentação e Instrução: O TAG é apresentado ao Plenário do Tribunal de Contas com todos os documentos necessários, como o termo de adesão assinado.</p> <p>Homologação e Publicação: Após aprovação pelo Plenário, o TAG é publicado no Diário Oficial Eletrônico.</p> <p>Execução e Fiscalização: O TAG entra em vigor e é monitorado quanto ao cumprimento. Quitação ou Rescisão: O Plenário pode dar quitação ao TAG ou rescindi-lo, se necessário.</p> <p>Sanções: Em caso de rescisão, podem ser aplicadas sanções.</p> <p>Conteúdo Mínimo do Documento: Deve conter a identificação da obrigação, o responsável pelo cumprimento, prazo para execução, adesão dos signatários e sanções em caso de descumprimento.</p> <p>Legitimidade para Proposição: Podem propor o TAG o Presidente do Tribunal de Contas, os Conselheiros e o Procurador-Geral de Contas. Validade e Efeito: O TAG só é válido após homologação e publicação, passando a ser um título executivo.</p> <p>Durante a execução do TAG, não podem ser aplicadas novas sanções sobre o mesmo ato e a autoridade renuncia ao direito de questionar os termos ajustados. Consequência do Descumprimento: O descumprimento do TAG é considerado uma irregularidade gravíssima.</p>

<p>2) Resolução n.º 12/2021 (Mesa Técnica)</p>	<p>2) Resolução Normativa n.º 12/2021 - Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências.</p>	<p>Objetivo do Procedimento de Mesa Técnica: O Tribunal pode realizar uma Mesa Técnica para lidar com temas controvertidos, relevantes e complexos na administração pública e controle externo. O objetivo é encontrar consenso e soluções, priorizando a celeridade e a abordagem preventiva. A Mesa busca promover o diálogo e a cooperação.</p> <p>Encaminhamento de Resultados: Os resultados das Mesas Técnicas (consensos, estudos, etc.) podem ser enviados para homologação ou outras medidas pelo Presidente da Mesa Técnica ao Relator ou ao Presidente do Tribunal.</p> <p>Requisitos e Procedimentos: Para solicitar uma Mesa Técnica, devem ser seguidos requisitos de admissibilidade e procedimentos estabelecidos em normas do Tribunal.</p> <p>Proponentes da Mesa Técnica: Vários agentes podem propor a realização de uma Mesa Técnica, incluindo o Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, relatores de processos de consulta e fiscalização, e outros membros do Tribunal e da administração.</p> <p>Participantes da Mesa Técnica: São assegurados assentos para debate ao Conselheiro Relator e ao Procurador-Geral de Contas, e, dependendo do caso, também a outros membros envolvidos e partes interessadas, conforme critério do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência.</p> <p>Casos Omissos: Questões não previstas serão decididas pelo Conselheiro Presidente, com consulta ao Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência.</p>
--	--	---

11. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Ordinária nº. 102/2008, alterada pela Lei Complementar nº. 120/2011	<p>Instituição e Propósito: O TAG é uma ferramenta criada para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades controladas pelo Tribunal de Contas. O objetivo é assegurar a conformidade e corrigir irregularidades.</p> <p>Proposição e Competência: O TAG pode ser proposto tanto pelo Tribunal de Contas quanto pelos próprios Poderes, órgãos e entidades controlados. No entanto, não pode limitar a competência discricionária do gestor, ou seja, não pode interferir na capacidade do gestor de tomar decisões baseadas em seu julgamento.</p> <p>Restrições à Assinatura: Não é permitido assinar um TAG nos casos em que já há desvio de recursos públicos comprovado ou em processos com decisão definitiva e irrecorrível. Isso impede que o TAG seja usado para contornar questões já decididas ou que envolvem irregularidades graves.</p> <p>Efeitos e Retroatividade: Os efeitos do TAG não serão retroativos, exceto se houver comprovada má-fé. Isso significa que o TAG não desfaz atos administrativos que tenham ampliado direitos, a menos que se prove que houve intenção de enganar.</p> <p>Cumprimento e Rescisão: Se as obrigações estabelecidas no TAG não forem cumpridas pelas partes signatárias, o TAG será automaticamente rescindido. Isso assegura que o TAG mantenha sua eficácia apenas enquanto estiver sendo cumprido.</p> <p>Arquivamento: Uma vez que as obrigações do TAG sejam cumpridas, o processo relacionado aos atos e procedimentos objeto do TAG será arquivado. Isso indica que o TAG tem um caráter de regularização e não de punição contínua.</p> <p>Regulamentação: O Tribunal de Contas deverá regulamentar a aplicação do TAG por meio de ato normativo próprio, o que significa que detalhes adicionais e procedimentos específicos serão definidos pelo Tribunal.</p> <p>Publicação e Transparência: O TAG deve ser publicado na íntegra no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, garantindo transparência e acesso público às informações sobre o</p>

12. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Regimento Interno do TCM/PA (Ato nº. 16/2017)	<p>Objetivo do TAG:O TAG é um instrumento utilizado para a adequação e regularização voluntária de atos e procedimentos administrativos. O propósito é corrigir falhas e irregularidades mediante um prazo razoável, sem a necessidade de medidas mais severas.</p> <p>Iniciativa e Formalização:Pode ser formalizado por iniciativa do Conselheiro Relator ou a pedido dos responsáveis pelos poderes, órgãos ou entidades sob fiscalização do Tribunal de Contas.</p> <p>Limitações da Assinatura do TAG:A assinatura do TAG é permitida apenas para equacionar falhas ou irregularidades que sejam sanáveis. Não se aplica em casos de má-fé ou dolo por parte do gestor. Para irregularidades que causaram dano ao Erário, o TAG não pode reduzir o valor do débito ou a glosa apurada.</p> <p>Efeitos da Celebração do TAG:A celebração do TAG, homologada pelo Tribunal Pleno, não impede a fiscalização, o processamento e o julgamento de contas, atos ou fatos não abrangidos pelo TAG. Também não exclui a definição e a imposição de responsabilidades remanescentes.</p> <p>Partes Obrigatórias do TAG: Devem assinar o TAG: o(s) Ordenador(es) responsável(is), o Chefe do Poder Executivo (se não for o ordenador responsável), o Conselheiro Relator e o Ministério Público de Contas.</p> <p>Competência da Câmara Especial de Julgamento: O Conselheiro Substituto tem a competência para propor a assinatura do TAG ou decidir sobre a solicitação de audiência quando a proposição vem de outro legitimado.</p> <p>Momento da Assinatura: O TAG pode ser firmado em qualquer momento da instrução processual ou de maneira autônoma, dependendo das particularidades do caso e do ponto de controle sob fiscalização.</p>

13. Tribunal de Contas do estado da Paraíba – TCE/PB

Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução Normativa nº. 05/2007 (pacto de adequação)	<p>Direitos e Deveres do Tribunal: O Tribunal tem o direito e dever de punir infratores, mas também deve focar em medidas de orientação, prevenção e correção. O objetivo é ajudar os administradores a evitar e corrigir erros, desde que as falhas sejam passíveis de correção e os danos possam ser reparados.</p> <p>Função da Auditoria: Quando a Auditoria identifica atos ou omissões prejudiciais ao erário ou à gestão pública, deve elaborar um relatório detalhado. O relatório deve recomendar medidas corretivas para a administração pública.</p> <p>Processo de Revisão: O relatório da Auditoria é enviado à Presidência, que formaliza um processo e convida a autoridade responsável para uma audiência com a Corte. A audiência visa discutir as questões levantadas e as possíveis soluções.</p> <p>PACTO: Um "PACTO" pode ser estabelecido com a autoridade responsável para resolver as questões apresentadas, com um prazo ajustado. O PACTO pode ser firmado se a Auditoria verificar que a conduta é grave mas corrigível e que o dano ao erário é reparável.</p> <p>Consequências do Não Cumprimento: O não cumprimento das ações acordadas no PACTO será levado em conta na avaliação da prestação de contas.</p>

14. Tribunal de Contas do estado do Paraná – TCE/PR

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 59/2017	<p>- 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.- A celebração do Termo de Ajustamento de Gestão não obstará a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, bem como não impedirá a definição e a imposição de eventuais responsabilidades remanescente</p> <p>- É obrigatória a manifestação do Ministério Público de Contas nos processos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão, no prazo de 10 (dez) dias</p> <p>- Possuem legitimidade para propor ao Tribunal Pleno, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão: I – o Conselheiro, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou sob sua superintendência; II – o Presidente do Tribunal, quando o ato ou procedimento a ser regularizado não compreenda objeto de processo ou procedimento já distribuído; e III – o Auditor, relativamente aos processos, procedimentos ou atos de sua relatoria ou quando em substituição a Conselheiro.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas: I – a identificação precisa da obrigação ajustada e do responsável pelo seu adimplemento; II – a estipulação do prazo para o cumprimento; III – a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições; IV – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento total ou parcial;</p> <p>- São aplicáveis as seguintes sanções, que poderão, segundo critérios de razoabilidade e proporcionalidade, ser cumuladas ou não: I - multa pecuniária aplicada ao gestor, a ser fixada mediante convenção dos signatários; II - rescisão do ajuste; III - prosseguimento de eventual processo ou procedimento sobre a matéria</p>

			<p>objeto do Termo.</p> <p>- A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão: I - importará reconhecimento da falha pelos signatários, além de renúncia ao direito de discutir a questão no âmbito deste Tribunal; II - 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; III – suspenderá a prescrição em favor da administração.</p>
--	--	--	--

15. Tribunal de contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE

Termo de ajuste de Gestão- TAG

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº 201/2023	<p>A Resolução do TCE-PE estabelece um caminho claro para a regularização de falhas na gestão pública por meio do TAG. Sua abordagem consensual, combinada com a responsabilização e monitoramento, pode ser um modelo eficaz para promover a boa gestão dos recursos públicos. No entanto, a eficácia do TAG dependerá da disposição dos gestores em colaborar e da capacidade do TCE-PE em monitorar e avaliar o cumprimento das obrigações assumidas.</p> <p>. Objetivo e Importância do TAG</p> <p>O TAG é um instrumento de controle que visa regularizar falhas na gestão pública. A iniciativa de permitir a correção consensual de irregularidades é importante para garantir a boa gestão dos recursos públicos, promovendo a transparência e a responsabilidade dos gestores. Essa abordagem pode ser vista como uma tentativa de prevenir problemas maiores, incentivando a autocorreção.</p> <p>2. Princípios Fundamentais</p> <p>Os princípios da consensualidade, voluntariedade e boa-fé são centrais na operação do TAG. Isso significa que as partes envolvidas devem estar dispostas a colaborar e atuar de boa fé. Esse aspecto é crucial para garantir que o TAG funcione efetivamente, já que depende da disposição dos gestores em reconhecer falhas e trabalhar para corrigi-las.</p> <p>3. Limitações e Vedações</p> <p>A Resolução impõe restrições claras sobre quando o TAG pode ser celebrado. A proibição de celebrar um TAG em casos que envolvam indícios de crimes ou improbidade administrativa é um aspecto positivo, pois ajuda a manter a integridade do processo de fiscalização e garante que a resolução de problemas não encubra</p>

			<p>irregularidades mais sérias.</p> <p>4. Etapas do Processo</p> <p>A estrutura definida para o processo de celebração do TAG é detalhada e envolve várias etapas, desde a formalização até a homologação. Esse detalhamento é importante para garantir a clareza e a accountability no processo, além de permitir um acompanhamento eficaz das obrigações assumidas.</p> <p>5. Monitoramento e Cumprimento</p> <p>O monitoramento das obrigações pactuadas é essencial para garantir que as correções sejam implementadas. A responsabilidade do gestor em apresentar comprovações de cumprimento reforça a importância do TAG como um mecanismo de controle e não apenas uma formalidade.</p>
--	--	--	---

Mesa técnica

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE	Sim. Possui resolução consensual	Resolução nº 204/2023	<p>A Resolução é um avanço no sentido de promover métodos alternativos de resolução de conflitos no âmbito da administração pública, refletindo uma tendência crescente em várias esferas do direito. O fortalecimento da MMC pode levar a uma maior eficiência nos processos do TCE-PE e a uma gestão mais colaborativa de conflitos.</p> <p>1. Objetivo da Resolução</p> <p>A Resolução visa facilitar a resolução de conflitos por meio de métodos consensuais, priorizando a autocomposição e a eficiência.</p> <p>Reconhece a importância de abordagens plurais para a resolução de conflitos, o que pode resultar em soluções mais eficazes e rápidas.</p> <p>2. Criação da MMC</p> <p>A MMC é um órgão composto por representantes do TCE-PE, incluindo o Conselheiro Relator, o Diretor de Controle Externo e o Procurador-Chefe.</p>

		<p>Esta composição permite uma análise multidisciplinar dos conflitos e pode enriquecer as discussões.</p> <p>3. Funcionamento da MMC</p> <p>A MMC pode atuar em várias etapas do processo, mas somente quando solicitada pelo Conselheiro Relator.</p> <p>As reuniões e audiências são instrumentos para promover a solução consensual, com os termos a serem homologados pelo Pleno do TCE-PE.</p> <p>4. Critérios de Admissibilidade</p> <p>A Resolução estabelece critérios claros para a admissibilidade dos pedidos de instalação da MMC, garantindo que apenas questões pertinentes e legítimas sejam discutidas.</p> <p>A definição de elementos mínimos para identificação das partes assegura transparência e responsabilidade no processo.</p> <p>5. Vinculação dos Termos Homologados</p> <p>Os termos homologados pela MMC terão caráter vinculante para as partes e órgãos envolvidos, o que promove a segurança jurídica e a previsibilidade nas relações entre o TCE-PE e os jurisdicionados.</p> <p>O mecanismo de reclamação ao Pleno em caso de descumprimento também é um aspecto importante, garantindo a efetividade das decisões..</p>
--	--	--

16. Tribunal de Contas do Piauí – TCE/PI

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº10/2016 e Lei nº. 7896/2022	<p>- Instituir e regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidas à jurisdição do tribunal.</p> <p>- O TAG será celebrado entre o Tribunal de Contas e os responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.</p> <p>- O TAG constitui-se em instrumento de composição prévia e consensual, com vistas à assinalação de medidas e prazos para o saneamento de falhas identificadas nas ações de controle dos gastos públicos.</p> <p>- A assinatura do TAG somente é permitida para o equacionamento de falhas ou irregularidades sanáveis, sendo o mesmo incabível para vícios em que se constate má fé, dolo do gestor ou que revelem, em tese, crime ou improbidade administrativa.</p> <p>- É vedada a assinatura do TAG nos casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos, e, nos casos de processos com decisão definitiva irrecurável.</p> <p>- Nos casos de controle de irregularidade que importem em dano ao erário, a assinatura do TAG, em nenhuma hipótese, pode resultar em diminuição do valor do débito ou glosa regularmente apurados.</p> <p>- O TAG somente poderá ser proposto pelas seguintes autoridades: I. Relator do processo em tramitação no Tribunal de Contas, para regularização de fato ou ato relacionado ao objeto do processo; II. Presidente do Tribunal de Contas, quando se tratar de matéria de Repercussão Geral; III. Responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas; IV. Membro do Ministério Público de Contas ao qual o processo de fiscalização esteja distribuído; V. Chefe da Divisão de Fiscalização do Tribunal de</p>

			<p>Contas competente para auditar o órgão jurisdicionado ao qual versa o ato ou fato objeto do processo.</p> <p>- Não havendo consenso, o processo será arquivado por despacho do Relator, cientificando-se o gestor responsável.</p>
--	--	--	---

17. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Regimento interno do TCE/RJ (alterado em 19/10/2021 – Deliberação nº. 167)	<p>- A regularização de atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidas ao controle do Tribunal de Contas poderá ser efetivada mediante a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).</p> <p>- 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.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão conterà: I - a identificação precisa dos gestores responsáveis e do Poder, órgão ou entidade envolvidos; II - as obrigações e metas assumidas pelos responsáveis; III - os prazos para a execução das obrigações e metas assumidas; IV - as sanções a serem aplicadas em caso de não atingimento das metas ou inadimplemento das obrigações, observado o disposto nos arts. 62, 63 e 66 da Lei Complementar Estadual nº 63/90; V - as cláusulas necessárias à realização do monitoramento; e VI - outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão poderá ser proposto pelos gestores responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades submetidas à jurisdição do Tribunal.</p> <p>- Não admitida a proposta pelo Plenário, o processo será arquivado, dando-se ciência ao gestor responsável nos termos do art. 15 deste Regimento.</p> <p>- O Plenário deliberará pela aprovação ou rejeição do Termo de Ajustamento de Gestão.</p> <p>- Na hipótese de rejeição do Termo de Ajustamento de Gestão, o processo será</p>

			<p>arquivado.</p> <p>- Nas hipóteses em que da celebração do Termo de Ajustamento de Gestão decorrer, por via direta ou reflexa, obrigações a particular, o Presidente comunicá-lo-á acerca do inteiro teor da minuta do Termo</p>
--	--	--	--

18. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei ordinária (LC nº. 464/2012) e Resolução nº. 09/2012	<p>- O Ministério Público junto ao Tribunal poderá propor a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão para adequar atos e procedimentos dos Poderes, Órgãos ou Entidades controladas aos padrões de regularidade, cujo objeto não limite a competência discricionária do gestor</p> <p>- A celebração de Termo de Ajustamento de Gestão não pode implicar em renúncia de receitas pertencentes ao erário.</p> <p>- Não cabe a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão para atos ou situações que configurem ato doloso de improbidade administrativa.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão deverá ser homologado pelo Pleno ou Câmara e será publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal.</p> <p>- O descumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja a aplicação de multa e sua rescisão, sem prejuízo de apuração de eventuais irregularidades.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão deverá conter, dentre outras, cláusulas pertinentes: I – à identificação precisa da obrigação ajustada e da autoridade responsável pelo adimplemento da obrigação; II – à estipulação do prazo para o cumprimento da obrigação; III – às sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento da obrigação, especificando-se expressamente o valor da multa a ser aplicada em caso do seu descumprimento.</p> <p>- Em caso de alteração de suas cláusulas, o Termo de Ajustamento de Gestão será novamente objeto de deliberação, salvo em caso de prorrogação de seu prazo de descumprimento.</p> <p>- O Tribunal manterá controle informatizado de todos os Termos firmados, bem como dos seus respectivos prazos de cumprimento.</p>

19. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Resolução nº. 246/2017	<p>- O TAG é instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal de Contas de Rondônia e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle.</p> <p>- o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com a finalidade de regularizar os atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle externo, nos termos desta Resolução.</p> <p>- O TAG poderá ser proposto por Conselheiro, Conselheiro-Substituto ou membro do Ministério Público de Contas para regularização de ato ou procedimento relacionado a processo de sua competência.</p> <p>- A minuta do TAG será elaborada pelo proponente e endereçada ao Relator, salvo em caso de iniciativa própria, o qual encaminhará ao Departamento de Documentação e Protocolo - DDP para autuação e distribuição do processo por dependência.</p> <p>Apresentada contraproposta e havendo consenso, o Relator fixará o prazo de 15 (quinze) dias para que o gestor responsável encaminhe o TAG devidamente assinado, salvo se urgente a matéria, ocasião em que pode ser fixado prazo menor.</p> <p>- Aprovada a minuta, o TAG será assinado pelo gestor responsável, pelo Relator e pelo membro do Ministério Público de Contas, quando este aquiescer com a versão final do documento.</p> <p>- . Não havendo concordância do gestor responsável, o processo será arquivado por decisão do Relator.</p> <p>- O Colegiado deliberará pela aprovação ou rejeição do TAG, na hipótese do Ministério Público de Contas manifestar-se pela sua rejeição.</p>

20. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Complementar nº. 205	<p>- Celebrar com a autoridade competente, para o desfazimento e/ou saneamento do ato ou negócio jurídico impugnado, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão deve conter, dentre outras cláusulas pertinentes: I – a identificação precisa da obrigação ajustada e da autoridade responsável pelo adimplemento da obrigação; II – a estipulação do prazo para o cumprimento da obrigação; III – a expressa adesão de todos os signatários às suas disposições; IV – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento da obrigação, especificando-se expressamente o valor da multa a ser aplicada em caso do seu descumprimento.</p> <p>- A iniciativa de proposição do TAG cabe à Presidência, ao Conselheiro-Relator ou ao Ministério Público Especial.</p> <p>- A assinatura do TAG acarreta a renúncia ao direito de questionar as suas disposições perante o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.</p> <p>- É obrigatória a audiência e efetiva participação do Ministério Público Especial e da Auditoria em todas as fases do procedimento administrativo para a celebração do TAG.</p> <p>- A celebração de TAG não pode implicar, de nenhuma forma, em renúncia de receitas pertencentes ao Erário.</p> <p>- Não cabe a celebração de TAG para atos e/ou situações que configurem ato doloso de improbidade administrativa.</p> <p>- Para a validade jurídica do TAG é essencial a sua homologação pelo Plenário do Tribunal.</p>

21. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Lei Complementar nº. 202/2000	<p>- Termo de Ajustamento de Gestão visando à conformidade com as normas constitucionais e legais, de atos e procedimentos considerados, pelo Tribunal de Contas, como irregulares, ilegítimos ou contrários aos princípios do Direito Público.</p> <p>- A assinatura do Termo de Ajustamento de Gestão suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, relativas às irregularidades abrangidas pelo Termo, conforme condições e prazos nele previstos.</p> <p>- O não cumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja sua rescisão, retornando o processo de fiscalização ao seu estado anterior, prosseguindo a instrução, incluindo a aplicação das sanções cabíveis, se for o caso.</p> <p>- O Ministério Público de Contas deverá se manifestar nos procedimentos administrativos de celebração do Termo de Ajustamento de Gestão.</p> <p>- O Termo de Ajustamento de Gestão será publicado na íntegra no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas (DOTC-e).</p> <p>- O Tribunal de Contas regulamentará a aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão em ato normativo próprio.</p>

22. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TCE/TO

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins – TCE/TO	Sim. Possui o Termo de Ajuste de Gestão - TAG	Instrução Normativa nº. 01/2019	<p>- O TAG será norteado pelos princípios da consensualidade, voluntariedade e boa-fé.</p> <p>- O TAG, por consistir medida de exceção, será devidamente motivado e fundamentado e deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: I - identificação do órgão ou entidade, gestor responsável e período de gestão; II - número de autuação, quando referir-se a ato ou a procedimento objeto de processos em andamento no Tribunal; III - fatos irregulares que ensejam a formalização do TAG; IV - identificação precisa da obrigação ajustada e metas assumidas; V - cronograma e prazos para a implementação das obrigações e metas assumidas; VI - as sanções cabíveis no caso de descumprimento total ou parcial do TAG; VII - cláusulas que viabilizem o monitoramento do cumprimento do pactuado; VIII - outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento.</p> <p>-O TAG será proposto pelo Conselheiro Relator competente pela unidade gestora à época dos fatos: I - de ofício; ou II - por provocação.</p> <p>- O juízo de admissibilidade do TAG será exercido pelo Conselheiro Relator previsto no caput do art. 5º desta Instrução Normativa.</p> <p>- Admitida a proposta de TAG, o processo será autuado e encaminhado ao Conselheiro Relator.</p> <p>- Aprovada a minuta, o Relator intimará o gestor para comparecer ao Tribunal de Contas em data e hora determinada para assinatura do TAG.</p> <p>- Não havendo consenso e encerrada a fase de negociação, o processo do TAG será arquivado por despacho motivado e fundamentado do Relator, que dará ciência ao gestor responsável.</p>

			<p>Externo.</p> <p>- Quando não houver previsão expressa no TAG acerca do período de comprovação das obrigações ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, fica o gestor responsável obrigado a comprová-las em até 15 (quinze) dias após o respectivo vencimento.</p> <p>- Esta Resolução disciplina a realização de Mesa Técnica, consistente em reunião de trabalho com agentes e servidores de órgãos e entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em matérias de destacada relevância ou de alto grau de complexidade.</p> <p>- São objetivos da Mesa Técnica: I – a busca de informações técnicas e demais elementos necessários ao esclarecimento e eventual superação de matérias controvertidas, desde que consideradas de destacada relevância ou de alto grau de complexidade; II – a celeridade processual.</p> <p>- O responsável pelo órgão ou entidade jurisdicionada e os servidores públicos por ele indicados deverão apresentar o projeto de maneira detalhada, contemplando os elementos técnicos substantivos pertinentes às modelagens econômico-financeira, jurídica e urbanística, conforme o caso.</p> <p>- Aos Conselheiros e aos servidores deste Tribunal, a critério do Conselheiro Relator ou de quem por ele tenha sido designado para presidir a Mesa Técnica, fica facultada a solicitação de esclarecimentos adicionais.</p> <p>- A Mesa Técnica buscará promover troca de informações visando esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas, cabendo ao órgão ou entidade jurisdicionada apresentar as justificativas que entender pertinentes e informar a adoção das providências necessárias à superação dos apontamentos.</p>
--	--	--	--

			<p>- A realização da Mesa Técnica prevista no “caput” induz prevenção de relatoria dos processos de fiscalização que vierem a ser instaurados para análise de atos e contratos decorrentes do projeto apresentado, salvo se no intervalo entre a Mesa Técnica e a implementação do projeto apresentado ou a publicação do respectivo edital de licitação, conforme o caso, tenha ocorrido mudança de relatoria nos termos do Regimento Interno.</p>
--	--	--	---

24. Tribunal de Contas da União – TCU

Órgão de Controle	Possui ferramentas de consensualismo?	Instrumento Legal	Comentários
Tribunal de Contas da União – TCU	Sim. Possui resolução de Consensualidade.	Instrução Normativa nº. 91/2022	<p>- 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.- A solicitação de solução consensual de que trata esta IN poderá ser formulada - pelas autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU; II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e III - por relator de processo em tramitação no TCU.</p> <p>- Compete ao Presidente do TCU, após a análise prévia da Secex/Consenso, decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual nos termos desta IN, levando em consideração: I - a relevância e a urgência da matéria; II - a quantidade de processos de SSC em andamento; e III - a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC.</p> <p>- Na hipótese de a solicitação não ser admitida pelo Presidente do TCU, o respectivo processo será arquivado.</p> <p>- A CSC, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaborador, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.</p> <p>- Após a manifestação do Ministério Público junto ao TCU sobre a proposta de solução apresentada pela CSC, o processo de SSC será encaminhado à Presidência do TCU para sorteio de relator entre os ministros.</p> <p>- O Plenário, por meio de acórdão, poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente ou recusá-la.</p> <p>- Não caberá recurso das decisões que forem proferidas nos autos de Solicitação de Solução Consensual, tendo em vista a natureza dialógica desses processos.</p> <p>- A formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo</p>

			Presidente do TCU e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN, em até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.
--	--	--	---

ANEXO 1 - RELATÓRIO DE INTERVENÇÃO

No dia 26 de agosto de 2024, às 14:00h, na sala de reuniões do gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), foram apresentados os resultados e o produto de uma pesquisa. O evento contou com a presença da Conselheira Presidente Rosa Egídia Calheiros Lopes e da Prof^a Dr^a. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, orientadora do mestrando.

A apresentação abordou o tema "Soluções consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas: projeto regulatório para a implantação de procedimento de consensualidade no TCE-PA". O objetivo do projeto é implementar a consensualidade no TCE-PA por meio da criação de resoluções que instituem o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) e a Mesa Técnica (MT) como ferramentas para a resolução consensual de divergências na Administração Pública Estadual.

Com este estudo, busca-se aprimorar a eficácia das políticas públicas e assegurar soluções jurídicas tempestivas e colaborativas, construídas de forma conjunta com a sociedade e os órgãos públicos.

Durante a explanação, o mestrando destacou pontos importantes, como: (1) a evolução legislativa da consensualidade no Brasil; (2) o problema de pesquisa; (3) os tribunais de contas e as normas consensuais que serviram de referência para a pesquisa; (4) os objetivos geral e específicos do projeto; (5) a justificativa da pesquisa; (6) os desafios e obstáculos para a implementação do consenso no Tribunal; e (7) por fim, concluiu-se que é possível a implantação da autocomposição neste Tribunal.

Após a exposição de trinta minutos, foram discutidas as hipóteses sobre como poderia ocorrer a implementação da consensualidade no TCE-PA, conforme proposto no projeto regulatório.