

Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 17/08/2026

Aprovação em: 21/09/2026

Publicado em: 21/09/2026

Disponível em: <https://revista.guedesjus.com.br/artigo/361/>



DA SANÇÃO À INDUÇÃO: A CLÁUSULA GERAL DE CONSENSUALIDADE, A EXPERIÊNCIA DO TAG E A FUNÇÃO ORIENTADORA E INDUTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

MARCO AURELIO FURTADO DE SOUZA

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Pós-graduado em Advocacia Tributária pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI, Direito Administrativo pela Universidade Castelo Branco e Direito Constitucional pela Faculdade Focus. Foi Procurador do Município de São Domingos do Araguaia/PA, Auxiliar e Analista Judiciário, área judiciária, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, e atualmente ocupa o cargo de Auditor de Controle Externo junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, com lotação junto ao MPC/PA, bem como é advogado regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil.

RESUMO

O artigo articula três eixos: a cláusula geral de consensualidade prevista no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); a experiência do termo de ajustamento de gestão (TAG), previsto no Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA); e a função orientadora e indutiva que os Tribunais de Contas vêm exercendo para além da tradicional função sancionadora. Mediante pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e descritiva, discute-se como a cláusula geral do art. 26 fundamenta essa função orientadora e indutiva, e como a experiência concreta do TAG a concretiza, ao viabilizar a correção voluntária de impropriedades de gestão mediante cláusulas objetivas, prazos e sanções para o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização nos casos de má-fé ou reincidência.

Palavras-Chave: Consensualidade administrativa. Termo de ajustamento de gestão. Art. 26 da LINDB. Função orientadora e indutiva. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

The article articulates three axes: the general consensual clause provided for in Art. 26 of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB); the experience of the management adjustment term (TAG), stipulated in the Internal Regulations of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Pará (TCM-PA); and the guiding and inductive role that Courts of Accounts have been exercising beyond their traditional sanctioning function. Through bibliographic and documentary research, of a qualitative and descriptive nature, it is discussed how the general clause of Art. 26 underpins this guiding and inductive function, and how the concrete experience of the TAG materializes it, by enabling the voluntary correction of management improprieties through objective clauses, deadlines, and sanctions for non-compliance, without prejudice to accountability in cases of bad faith or recidivism.

Keywords: Administrative consensuality. Management adjustment term. Article 26 of the LINDB. Guiding and inductive function. Courts of Accounts.

1 Introdução

Por um longo período, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros foi compreendido, quase que exclusivamente, por intermédio de sua função sancionadora: constatada a irregularidade, impunha-se a sanção, e o êxito da fiscalização era medido pelo rigor e pela quantidade de penalidades aplicadas. Esse modelo, tributário de uma concepção estritamente imperativa da função de controle, pressupunha uma Administração Pública onisciente e onipresente, bem como uma relação de fiscalização essencialmente verticalizada, na qual o jurisdicionado figurava como sujeito passivo de comandos unilaterais.

A doutrina contemporânea de direito administrativo e das cortes de contas vem sustentando, no entanto, que essa leitura é insuficiente para descrever — e, sobretudo, para orientar — o papel que se espera dos Tribunais de Contas na atualidade, mormente diante da complexidade, dos desafios e do dinamismo presentes na governança pública contemporânea.

Ao lado da função sancionadora, ganha relevo uma função orientadora e indutiva, voltada não apenas a punir o erro já consumado, mas a induzir, prospectivamente, o

aprimoramento da gestão pública, corrigindo rumos antes que o dano se consume ou se agrave. Essa função não é incompatível com a responsabilização; é, antes, complementar a ela, e busca fazer da atuação dos Tribunais de Contas um instrumento de melhoria contínua da Administração, e não apenas um instrumento de punição posterior ao fato.

O presente artigo articula três eixos, os quais se pressupõem e se explicam mutuamente. O primeiro é a cláusula geral de consensualidade prevista no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1942), incluída pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), que autoriza a autoridade administrativa a celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

O segundo é a experiência do termo de ajustamento de gestão (TAG), especialmente o exemplo contido no Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) (PARÁ, 2020), disciplinado em seu art. 254, examinada neste artigo com a profundidade que sua consolidação institucional justifica.

O terceiro é a função orientadora e indutiva que, à luz desses dois primeiros eixos, os Tribunais de Contas vêm exercendo para além da tradicional função sancionadora.

Essa arquitetura argumentativa pode ser assim resumida: a cláusula geral do art. 26 da LINDB oferece o fundamento normativo que autoriza e legitima, de forma geral e transversal, a atuação orientadora e indutiva de qualquer órgão da Administração Pública lato sensu — inclusive os Tribunais de Contas —, mediante instrumentos negociais que substituem a imposição unilateral pela construção compartilhada da solução; e a experiência do TAG, exemplificada no Regimento Interno do TCM-PA, é o terreno empírico em que essa possibilidade normativa se concretiza, permitindo verificar, em situação real, como a função orientadora e indutiva opera na prática, com seus alcances e seus limites.

Diante desse cenário, o problema que orienta a investigação pode ser assim formulado: em que medida a cláusula geral de consensualidade do art. 26 da LINDB fundamenta o exercício, pelos Tribunais de Contas, de uma função orientadora e indutiva voltada ao aprimoramento da gestão pública, e de que modo a experiência do TAG do TCM-PA concretiza essa relação? O objetivo geral é analisar a cláusula geral de consensualidade e a experiência do TAG como fundamentos, normativo e empírico, respectivamente, da função orientadora e indutiva dos Tribunais de Contas.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) sistematizar a doutrina sobre a função orientadora e indutiva e sua relação com a consensualidade administrativa; (ii) examinar o regime jurídico do compromisso previsto no art. 26 da LINDB; e (iii) descrever e analisar, com profundidade, a experiência do TAG no RITCM-PA, cotejando-a com outras experiências institucionais.

Para tanto, o artigo está estruturado, além desta introdução, em cinco seções: a fundamentação teórica, que percorre a doutrina sobre a função orientadora e indutiva dos Tribunais de Contas, o regime do art. 26 da LINDB e o papel do TAG nesse contexto; o método de pesquisa; os resultados, voltados à experiência do TAG; a análise e discussão dos resultados, de cunho mais crítico; e, por fim, as considerações finais.

A justificativa do tema reside na necessidade de examinar, de modo integrado, o fundamento normativo geral da consensualidade administrativa e uma experiência institucional concreta que o consubstancia, evitando tanto o risco de uma reflexão puramente abstrata sobre o art. 26 da LINDB, desconectada da prática do controle externo, quanto o risco inverso de uma descrição do TAG alheia ao debate teórico que lhe dá sustentação.

Por conseguinte, ao articular esses dois planos por meio da função orientadora e indutiva, o presente artigo busca contribuir para que outros Tribunais de Contas identifiquem, entre os instrumentos à sua disposição, aqueles que melhor atendam ao anseio de aprimoramento contínuo da gestão pública.

2 Fundamentação teórica

Esta seção percorre, em sequência, os fundamentos anunciados na introdução: a doutrina sobre a função orientadora e indutiva dos Tribunais de Contas, em contraste com a tradicional função sancionadora; o regime jurídico do compromisso previsto no art. 26 da LINDB, enquanto cláusula geral que fundamenta essa função; e a experiência do termo de ajustamento de gestão, examinada como concretização institucional dessa mesma lógica.

2.1 Da função sancionadora à função orientadora e indutiva dos Tribunais de Contas

A doutrina especializada vem descrevendo um movimento de ampliação do papel institucional dos Tribunais de Contas, que deixam de se restringir à aplicação de sanções para assumir também uma função social mais ampla, de orientação e indução da boa gestão pública. Ronaldo Chadid (2018), ao investigar essa função social dos Tribunais de Contas no Brasil, destaca que a atuação dessas Cortes não se esgota no julgamento de contas e na imposição de penalidades, alcançando também a formação de entendimentos e a disseminação de boas práticas.

Esse deslocamento, contudo, não é isento de tensões, pois parte da doutrina alerta para o risco de que a busca por protagonismo institucional resvale para o "ativismo de contas" — comportamento pelo qual o Tribunal, a pretexto de orientar, excede os limites de sua competência constitucional e infraconstitucional.

Nessa linha, a função orientadora e indutiva aqui defendida não se confunde com esse ativismo desmedido, mas pressupõe que a indução seja exercida dentro dos limites da competência do Tribunal, mediante instrumentos formalmente previstos e motivados, com incentivo ao consenso, dentro do espectro de uma justiça negocial legítima.

A doutrina do direito administrativo brasileiro identifica, desde, pelo menos, o final do século XX, um movimento de mutação nas formas de atuação estatal, migrando-se de um modelo centrado na imperatividade unilateral do ato administrativo para arranjos negociais entre Administração e particulares. Diogo de Figueiredo Moreira

Neto (2007) foi um dos precursores dessa reflexão no Brasil, ao sustentar que a Administração Pública contemporânea deveria substituir, sempre que possível, a imposição pela concertação, sem renunciar à indisponibilidade do interesse público, mas reconhecendo que a via negocial pode ser instrumento legítimo e mais eficiente de sua realização.

Essa mesma lógica, transposta ao controle externo, é o que permite compreender a função orientadora e indutiva não como abrandamento do rigor fiscalizatório, mas como técnica alternativa — e por vezes mais eficaz — de alcançar a mesma finalidade de conformidade e de boa gestão que a sanção tradicionalmente perseguia.

Essa reorientação não decorre de mero modismo gerencial, mas de fatores estruturais da Administração contemporânea. Concessões, permissões, parcerias público-privadas e demais arranjos de longo prazo constituem, por definição, contratos relacionais e incompletos, cujas vicissitudes não são inteiramente antecipáveis no momento da pactuação.

Nesse contexto, a judicialização integral de todo e qualquer conflito revela-se onerosa, lenta e, muitas vezes, incompatível com a continuidade do serviço público, ao passo que mecanismos negociais — sejam eles a mediação, a arbitragem ou os compromissos administrativos — tendem a produzir soluções mais céleres, tecnicamente mais consistentes e menos propensas a condutas oportunistas das partes.

O ordenamento jurídico brasileiro já continha, antes mesmo da reforma de 2018 na LINDB, disposições esparsas que autorizavam formas de negociação com a Administração Pública, a exemplo da possibilidade de arbitragem em contratos de concessão (Lei nº 8.987/1995, art. 23-A) e em parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004, art. 11, III), bem como, mais recentemente, da disciplina dos meios alternativos de resolução de controvérsias na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021, arts. 151 a 154). O que a LINDB agregou a esse mosaico normativo foi um regime geral e transversal de negociação, aplicável a toda a Administração Pública, independentemente de autorização legal específica

para cada hipótese, como se examina a seguir.

Some-se a esse pano de fundo a percepção, consolidada na literatura sobre resolução de conflitos envolvendo o Poder Público, de que a escolha do método mais adequado — negociação direta, mediação, dispute board, arbitragem ou, no controle externo, o próprio TAG — deve considerar critérios como controle sobre o resultado, previsibilidade, qualidade técnica, legitimidade, custo e tempo de tramitação.

Por certo, esses critérios explicam por que, no controle de contas, o TAG se apresenta como instrumento útil e preferencial para a correção de falhas de gestão, pois preserva o controle do processo nas mãos do Tribunal e apresenta custo e tempo expressivamente inferiores aos de um processo sancionatório integralmente contencioso.

Esse movimento recebeu reforço com a Lei nº 14.133/2021, cujos arts. 151 a 154 disciplinam os meios alternativos de resolução de controvérsias contratuais — conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem. Embora trate primordialmente de controvérsias contratuais, e não de irregularidades de gestão apuradas em fiscalização, sua edição é sintomática da mesma virada cultural, pois a solução negociada deixou de ser exceção tolerada para se tornar política legislativa deliberada, compondo, com o art. 26 da LINDB, um mesmo arcabouço principiológico de segurança jurídica e previsibilidade.

2.2 O art. 26 da LINDB e o regime jurídico do compromisso administrativo

A Lei nº 13.655, de 2018, alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (LINDB), inserindo um conjunto de dispositivos voltados à segurança jurídica e à eficiência na criação e na aplicação do direito público. Entre eles, o art. 26 assim dispõe, em seu caput:

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 (BRASIL, 1942, art. 26).

O dispositivo não se limita a autorizar genericamente a negociação; impõe também balizas materiais e formais ao compromisso. Nos termos do art. 26, § 1º, do diploma legal em comento, o ajuste deve buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais (inciso I), não pode conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito já reconhecidos por orientação geral, e deve prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (inciso IV). Trata-se, portanto, de um instrumento vinculado à motivação, à publicidade e à definição objetiva de compromissos, e não de espaço de discricionariedade irrestrita.

Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma (2018) sustentam que o art. 26 da LINDB conferiu à Administração Pública brasileira uma competência consensual de ordem geral, autoaplicável, de modo que qualquer órgão já se encontra autorizado a celebrar compromissos independentemente de regulamentação específica.

Essa leitura repercutiu no controle externo em 2025, tendo o TCU, em apreciação de acordo substitutivo de multa ambiental fundado simultaneamente na legislação setorial e no art. 26 da LINDB, assentado que a celebração de compromissos com base nesse dispositivo independe de regulamento prévio, ainda que a regulamentação infralegal seja recomendável para reduzir subjetividade (FORNI, 2025). A posição prestigia a aplicabilidade imediata do art. 26 e a conveniência de sua concretização normativa por cada órgão — precisamente o que os Tribunais de Contas fizeram ao instituir, em seus regimentos, os termos de ajustamento de gestão.

Nem toda a doutrina compartilha, todavia, o mesmo grau de confiança na autoaplicabilidade do dispositivo. A própria cautela do TCU, ao reconhecer a validade do compromisso independentemente de regulamento e, no mesmo julgado, recomendar sua edição, revela que a tese da eficácia plena e imediata convive, na prática institucional, com uma leitura mais prudente, que subordina a segurança jurídica do ajuste à existência de parâmetros previamente fixados pelo próprio órgão. Este artigo não pretende equacionar essa tensão em abstrato; assume-a como

pano de fundo e, na Seção 4, examina como o TCM-PA a resolveu na prática, ao optar por positivar o TAG em seu Regimento Interno em vez de apoiar-se exclusivamente na aplicabilidade direta do art. 26.

Convém observar que a negociação com o Poder Público não é criação inteiramente nova da LINDB. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já na década de 1970, no julgamento do "Caso Lage" (RE nº 71.467), reconheceu a validade de composições negociadas envolvendo interesses vinculados ao Poder Público, respeitados os limites de competência e a forma devida. Nesse ínterim, o art. 26 da LINDB agregou a essa construção pretoriana um regime geral e uniforme, que dispensa a busca de fundamento em precedentes esparsos.

Cabe ainda afastar a suposição de que a indisponibilidade do interesse público seria incompatível com a negociação, pois, assim como direitos materialmente indisponíveis podem ser negociáveis quanto à forma de sua satisfação, também o interesse público subjacente à ação do Tribunal de Contas permanece indisponível em seu núcleo essencial (legalidade, economicidade, boa gestão), ainda que o caminho procedimental para o restaurar possa ser negociado.

É essa distinção que concilia a chamada reserva de administração — a impossibilidade de suprimir integralmente a margem de conformação do gestor sobre a política pública sob sua responsabilidade — com a exigibilidade das obrigações pactuadas no TAG.

2.3 A experiência do termo de ajustamento de gestão

O termo de ajustamento de gestão pode ser definido como o acordo formal celebrado entre o órgão de controle e o gestor público fiscalizado, destinado à correção voluntária de falhas identificadas em fiscalização, mediante obrigações, prazos e, quando cabível, sanções para o inadimplemento.

Em nível federal, o Decreto nº 9.830/2019 prevê expressamente que:

poderá ser celebrado termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir

falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral (BRASIL, 2019, art. 11).

Embora vincule apenas o controle interno do Executivo federal, sua lógica — motivação, objetividade e continuidade da ação estatal — é a mesma que orienta os TAGs desenvolvidos pelos próprios Tribunais de Contas, e que aqui interessa como manifestação concreta da função orientadora e indutiva das Cortes de Contas.

Convém situar essa experiência no conjunto mais amplo de instrumentos por meio dos quais os Tribunais de Contas exercem a função orientadora e indutiva, por intermédio de recomendações, monitoramento de planos de ação, auditorias operacionais orientadas a resultados e súmulas orientadoras, instrumentos que cumprem, cada qual a seu modo, papel semelhante. O TAG é examinado neste artigo não por exclusão dos demais, mas porque sua estrutura formal — motivação, cláusulas objetivas, prazos e sanções — permite verificar, com maior precisão, como a consensualidade do art. 26 da LINDB opera na prática das Cortes de Contas.

Nesse sentido, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza (2018), em pesquisa sobre o TAG no Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE), identificou 68 termos firmados por aquela Corte entre 2014 e 2019, descrevendo o instrumento como expressão de "ativismo administrativo" voltado à concretização de direitos sociais — o que reforça a leitura do TAG como técnica de indução, e não mera alternativa processual à sanção.

A adoção do TAG pelas Cortes de Contas antecede, em muitos casos, a própria reforma da LINDB, e se consolidou de forma heterogênea entre os diferentes tribunais. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por exemplo, regulamentou o instrumento por meio de deliberação de seu Conselho Superior de Administração, prevendo a oitiva da Procuradoria-Geral do Tribunal e do Ministério Público de Contas antes da celebração do ajuste, a supervisão do cumprimento pelas estruturas de controle interno do órgão proponente e a voluntariedade como pressuposto do acordo (RIO DE JANEIRO, 2021). O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), por sua vez, regulamentou, por resolução

própria, o TAG conjuntamente com o denominado Plano de Ação, e o próprio TCE-SE, como já mencionado, dispõe de disciplina regimental específica e de prática consolidada sobre a matéria.

Newton Antônio Pinto Bordin (2020), ao investigar a viabilidade jurídica do emprego de TAGs pelos Tribunais de Contas, destaca que o instrumento se insere no espectro mais amplo da atividade consensual das Cortes de Contas, sem que essa atuação orientadora prescindida da responsabilização nos casos de descumprimento ou má-fé. Na mesma linha, José Roberto Pimenta Oliveira e Bruno Vieira da Rocha Barbirato (2023) sublinham que a preservação da racionalidade científica do direito administrativo é condição para que o TAG não se converta em mecanismo de flexibilização da legalidade, mas permaneça técnica de sua concretização sob lógica dialógica e preventiva — o que dialoga com a distinção, já traçada, entre a função orientadora legítima e o ativismo de contas desmedido.

No âmbito do próprio TCU, essa mesma tendência de fundo — Cortes de Contas que se afirmam como interlocutoras da Administração, e não apenas instâncias sancionadoras — manifesta-se também na resolução de controvérsias contratuais de grande vulto por meio da SECEX Consenso (Instrução Normativa TCU nº 91/2022, atualizada pela IN nº 101/2025), cujos primeiros anos de funcionamento (2022-2025) somam dezenas de pedidos apreciados, com valores em disputa da ordem de R\$ 220 bilhões.

Do ponto de vista dos requisitos formais, a doutrina e a prática administrativa convergem quanto à exigência de que a decisão de celebrar o TAG seja sempre motivada, com a contextualização dos fatos que originaram a proposta, a indicação dos fundamentos jurídicos aplicáveis e, quando pertinente, de jurisprudência e doutrina que amparem a solução adotada — requisitos que dialogam diretamente com a exigência de motivação prevista no art. 26, caput, da LINDB, e com o dever geral de motivação dos atos administrativos.

Esse conjunto de exigências não é mero formalismo, mas condição de possibilidade do controle de legalidade do próprio compromisso, tanto pelos órgãos internos do Tribunal quanto, posteriormente, pela sociedade e pelos órgãos de persecução, na

hipótese de o TAG vir a ser descumprido ou de se constatar que sua celebração serviu para encobrir, e não para corrigir, a irregularidade originalmente apurada.

3 Método

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, e método dedutivo, articulando o marco teórico sobre a função orientadora e indutiva dos Tribunais de Contas, o regime jurídico da cláusula geral de consensualidade do art. 26 da LINDB e a experiência do termo de ajustamento de gestão do TCM-PA. Na classificação de Yin (2015), configura-se um estudo de caso único, com unidades de análise incorporadas: o caso principal é o TAG do TCM-PA, examinado em profundidade na Seção 4, ao passo que as experiências do TCU, do TCE-RJ, do TCE-BA e do TCE-SE operam como unidades comparativas incorporadas, e não como amostra estatisticamente representativa do universo dos 34 Tribunais de Contas brasileiros.

A seleção dessas unidades comparativas obedeceu a critério não probabilístico, por acessibilidade e disponibilidade documental: foram incluídas as Cortes de Contas cuja disciplina normativa do TAG, ou de instrumento análogo, está publicamente documentada e verificável, o que deixa de fora, por ora, eventuais experiências não divulgadas. Essa limitação é assumida como tal, e não como exaustividade — os resultados comparativos apresentados na Seção 4.3 devem ser lidos como ilustrativos de um repertório de soluções institucionais, e não como levantamento censitário do universo das Cortes de Contas do país.

O procedimento técnico é bibliográfico e documental, com levantamento de três blocos de fontes: (i) legislação federal pertinente, notadamente a LINDB e o Decreto nº 9.830/2019; (ii) doutrina especializada em função social dos Tribunais de Contas, em consensualidade administrativa e em termos de ajustamento de gestão; e (iii) documentação institucional do TCM-PA, incluindo o Regimento Interno (Ato nº 23/2020) e suas alterações supervenientes, deliberações homologatórias publicadas em Diário Oficial Eletrônico e notícias institucionais relativas à aplicação prática do instrumento. A delimitação temporal abrange o período entre a edição do RITCM-PA, em dezembro de 2020, e suas alterações mais recentes, incluindo o Ato nº

30/2025.

Os dados foram tratados por análise de conteúdo qualitativa, na linha de Bardin (2011), com sistematização categorial dos elementos normativos do TAG — fundamento legal, procedimento de celebração, requisitos formais e consequências do descumprimento — e posterior cotejo dessas categorias com o regime do art. 26 da LINDB, com a doutrina sobre função orientadora e indutiva e com a experiência comparada, de modo a permitir a análise crítica desenvolvida na quinta seção.

4 Resultados da pesquisa

Esta seção apresenta a experiência do TAG no âmbito do TCM-PA — o eixo empírico deste artigo —, organizada em três blocos: a disciplina do TAG no Regimento Interno do TCM-PA e sua trajetória institucional; um caso concreto e recente de aplicação do instrumento; e um quadro comparativo entre essa experiência e a de outras Cortes de Contas, que situa o caso do TCM-PA dentro de um repertório mais amplo de soluções institucionais para o mesmo problema.

4.1 O termo de ajustamento de gestão no Regimento Interno do TCM-PA

O Regimento Interno do TCM-PA, aprovado pelo Ato nº 23, de 16 de dezembro de 2020, com vigência a partir de janeiro de 2021, foi editado em substituição à disciplina regimental anterior, em decorrência da revogação da antiga Lei Orgânica do Tribunal pela Lei Complementar Estadual nº 109, de 27 de dezembro de 2016, e da necessidade de adequação a decisões do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral.

Desde então, o regimento foi objeto de sucessivas emendas, os Atos nº 24/2021, 25/2021, 26/2022, 29/2024 e, mais recentemente, o Ato nº 30/2025, este último responsável por revogar, alterar e inserir dispositivos nos Livros II (Da Organização) e VIII (Da Função Judicante), entre outros, o que evidencia um processo de aperfeiçoamento normativo contínuo, e não estático, da disciplina institucional do Tribunal.

É nesse arcabouço que se insere o TAG, atualmente previsto no art. 254 do RITCM-PA. O instrumento não é, no entanto, uma inovação recente na prática do Tribunal, pois há registros de TAGs homologados desde, pelo menos, 2016 e 2017, celebrados com Câmaras e Prefeituras Municipais paraenses, o que indica que o TCM-PA já operava com esse instrumento antes mesmo de sua consolidação regimental mais recente, e que a positivação no Ato nº 23/2020 representou, em boa medida, a sistematização de uma prática já sedimentada, mais do que a criação de um instituto inteiramente novo.

A competência para a homologação e o julgamento dos processos relativos ao TAG está disciplinada no art. 84 do RITCM-PA, entre as atribuições do Plenário, havendo, ademais, atuação da Corregedoria em matérias correlatas, disciplinada por instrução normativa própria. Essa distribuição de competências busca assegurar que a celebração do ajuste não escape ao crivo colegiado do Tribunal, preservando-se, assim, o caráter público e fiscalizável do compromisso, em linha com a exigência de publicidade prevista no art. 26, caput, da LINDB.

Em consulta ao Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA, confirma-se essa trajetória, pois já em 2019 constam decisões homologando o cumprimento integral de obrigações pactuadas em TAGs celebrados anos antes, a exemplo dos ajustes firmados pela Câmara Municipal de Nova Esperança do Piriá (TAG nº 023/2017), pela Prefeitura Municipal de Moju (TAG nº 027/2016) e pela Câmara Municipal de Afuá (TAG nº 006/2016), todos relativos a irregularidades identificadas em processos de prestação de contas (PARÁ, 2019).

A reiteração desse tipo de decisão ao longo dos anos evidencia que o TAG não constitui expediente esporádico ou meramente simbólico no TCM-PA, mas prática institucionalizada, dotada de rotina própria de acompanhamento e de homologação do cumprimento das cláusulas pactuadas — o que, por si, já indica a existência de estrutura de controle interno do próprio Tribunal capaz de verificar, ao final do prazo ajustado, se as obrigações foram efetivamente satisfeitas.

4.2 Um caso ilustrativo: o TAG para regularização do magistério municipal

Um exemplo recente e particularmente ilustrativo do funcionamento do TAG, no âmbito do TCM-PA, é o instrumento celebrado, em 2025, com municípios paraenses para a regularização do quadro efetivo do magistério público municipal. Levantamento do Núcleo de Atos de Pessoal do TCM-PA, com base em dados de 2023, apontou que apenas 32,6% dos municípios do Pará atendiam à determinação do Plano Nacional de Educação (PNE) de que, no mínimo, 90% dos professores da rede pública fossem ocupantes de cargo efetivo, providos mediante concurso público (CARAJÁS O JORNAL, 2026).

Diante desse diagnóstico, em vez de proceder à autuação imediata dos municípios inadimplentes, o TCM-PA optou por propor o TAG, fixando meta intermediária de 70% de efetivos, com cronograma escalonado até 2028 para que as prefeituras se adequassem por meio de concurso público. O caso reúne, de forma didática, os elementos estruturantes do compromisso previsto no art. 26 da LINDB, a saber: existência de irregularidade objetivamente identificada (descumprimento do piso de efetivos do PNE); definição clara de obrigações e prazo para seu cumprimento; e reserva, ao órgão de controle, da possibilidade de retomar a atuação sancionadora caso a meta intermediária não seja atingida. Trata-se, em suma, de uma espécie de tregua fiscalizatória qualificada por cláusulas e prazo definidos, e não de uma renúncia genérica e incondicionada ao poder de fiscalizar.

Vale ainda destacar que a publicidade do ajuste — exigência expressa do art. 26, caput, da LINDB, segundo o qual o compromisso "só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial" — é observada, no caso do TCM-PA, mediante a divulgação das decisões relativas ao TAG no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, de acesso público e gratuito. Essa publicidade cumpre dupla função, pois confere eficácia jurídica ao ajuste perante terceiros e viabiliza o controle social sobre o seu conteúdo e sobre o cumprimento das obrigações pactuadas, na medida em que qualquer cidadão, órgão de imprensa ou entidade interessada pode acompanhar, pelos canais oficiais, o andamento do compromisso firmado entre o Tribunal e o ente municipal.

4.3 Quadro comparativo entre experiências de controle consensual

Quadro 1 – Comparativo entre experiências de controle consensual em Tribunais de Contas

Tribunal	Base normativa	Instâncias ouvidas / supervisão
TCM-PA	RITCM-PA (Ato nº 23/2020), art. 254	Plenário; Corregedoria (matéria disciplinar)
TCE-RJ	Deliberação nº 329/CSA	Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas; controle interno do Tribunal
TCE-BA	Resolução regulamentadora do TAG e do Plano de Ação (2020)	Estrutura própria de acompanhamento da Ação
TCE-SE	Disciplina regimental própria; 68 TAGs firmados (2014-2019)	Estruturas internas do Tribunal
TCU	Instrução Normativa TCU nº 91/2022 (SECEX Consenso)	Unidades técnicas especializadas

Fonte: elaboração própria (2026), com base em RITCM-PA (Ato nº 23/2020); TCE-RJ (Deliberação nº 329/CSA); TCE-BA (Resolução regulamentadora do TAG, 2020); Souza (2018), sobre o TCE-SE; e TCU (Instrução Normativa nº 91/2022, atualizada pela IN nº 101/2025).

O quadro sintetiza cinco experiências institucionais de controle consensual, o TAG do TCM-PA, do TCE-RJ, do TCE-BA e do TCE-SE, e a SECEX Consenso do TCU que, embora não seja um TAG propriamente dito, integra o mesmo movimento de consensualização. A leitura conjunta demonstra o argumento central deste artigo, de que não existe um único instrumento correto de aplicação da função orientadora e indutiva, mas um repertório de soluções distintas que convergem para exigências semelhantes — motivação, oitiva de órgãos jurídicos ou ministeriais, definição objetiva de obrigações e prazos, e supervisão do cumprimento. O TAG é apenas um desses arranjos possíveis, e não o modelo a ser necessariamente replicado por outras

Cortes.

5 Análise e discussão dos resultados

Antes de aprofundar os aspectos jurídicos específicos do TAG, cabe retomar o fio condutor deste artigo, sendo que a cláusula geral de consensualidade do art. 26 da LINDB fornece a base normativa, e a experiência do TAG no âmbito das Cortes de Contas fornece a base empírica, para demonstrar que os Tribunais de Contas podem exercer uma função orientadora e indutiva sem renunciar à responsabilização.

Os três eixos se articulam, portanto, como partes de um mesmo argumento: o normativo, o empírico e o funcional. Os aspectos técnicos do TAG discutidos a seguir são lidos à luz desse argumento mais amplo, que pode orientar qualquer Tribunal de Contas na avaliação dos instrumentos à sua disposição — TAG, recomendações, planos de ação, súmulas orientadoras ou outros.

A primeira constatação técnica é que o TAG dos Tribunais de Contas não decorre de aplicação direta do art. 26 da LINDB, mas de autonomia regimental própria, fundada no art. 73, § 3º, da Constituição Federal, combinado com as leis orgânicas estaduais. O Decreto Federal nº 9.830/2019, por sua vez, vincula apenas o controle interno do Executivo federal, não alcançando os Tribunais de Contas. Isso não torna o art. 26 irrelevante para o TAG, pois o dispositivo opera como cláusula geral que autoriza e legitima, no plano principiológico, a criação de instrumentos negociais análogos por qualquer órgão da Administração Pública lato sensu — aí incluídos os Tribunais de Contas —, cabendo a cada órgão disciplinar os detalhes procedimentais de sua aplicação.

Essa leitura é reforçada pela jurisprudência mais recente do próprio TCU, que, ao reconhecer a aplicabilidade imediata do art. 26 da LINDB independentemente de regulamentação prévia, ao mesmo tempo recomendou que os órgãos disciplinem a matéria em normas próprias, de modo a reduzir a subjetividade e a insegurança na sua aplicação. Os Tribunais de Contas que regulamentaram o TAG em seus regimentos internos — TCM-PA, TCE-RJ e TCE-BA, entre outros — anteciparam, em boa medida, essa recomendação, ao construírem parâmetros objetivos (oitiva de

órgãos técnicos e jurídicos, definição de cláusulas, prazos e sanções, supervisão do cumprimento) que dão concretude, no plano local, ao mesmo racional de segurança jurídica que orienta o art. 26.

Do ponto de vista dos benefícios institucionais, o TAG favorece a economia processual, ao evitar a instauração de processos sancionatórios de desfecho incerto e moroso; preserva a continuidade de políticas públicas sensíveis, como demonstra o caso da regularização do magistério municipal, em que a autuação imediata de todos os municípios inadimplentes poderia comprometer a prestação do serviço educacional sem, necessariamente, acelerar sua correção; e reposiciona o gestor público como parceiro na construção da solução, e não apenas como destinatário de sanção, o que tende a gerar maior adesão espontânea às medidas corretivas.

Essa constatação não deve, todavia, obscurecer os riscos inerentes ao instrumento — os mesmos já apontados, em plano mais geral, quanto ao risco de a função orientadora e indutiva resvalar para o ativismo de contas. O primeiro é o de captura ou uso desvirtuado do TAG como mecanismo de postergação indefinida da responsabilização, sobretudo diante de assimetria de poder de barganha entre o Tribunal e municípios de menor capacidade técnica — daí a relevância da oitiva do Ministério Público de Contas e de prazos e metas claras, conforme exige o art. 26, § 1º, da LINDB.

O segundo risco, mais sutil, é o de o próprio Tribunal usar o TAG para ampliar, por vias transversas, sua ingerência sobre decisões que permaneceriam sob a discricionariedade do gestor — precisamente o comportamento que Flávio Garcia Cabral (2021) descreve, a propósito do TCU, como "ativismo de contas". O TAG bem construído — motivado, com cláusulas objetivas, prazos definidos e supervisão externa — é o antídoto contra esse risco, e não sua manifestação.

O terceiro risco é a heterogeneidade regulatória entre os Tribunais de Contas, que pode gerar tratamento desigual entre jurisdicionados diante de situações similares, o que reforça a conveniência de regulamentação interna clara e de aprimoramento contínuo, como no caso do TCM-PA, que o faz por meio de suas sucessivas alterações regimentais, entre elas o recente Ato nº 30/2025.

Por fim, cabe destacar que o TAG não suprime, mas reconfigura, a lógica de responsabilização dos Tribunais de Contas, pois o descumprimento das cláusulas pactuadas, ou a celebração do ajuste em situações de má-fé, não impede — antes pressupõe — a retomada da atuação sancionadora ordinária. O instrumento não é, portanto, incompatível com a reserva de administração ou com a autonomia decisória do Poder Executivo municipal. Ao contrário, ao definir com clareza as obrigações recíprocas, o TAG reduz a margem de arbitrariedade tanto do órgão de controle quanto do gestor fiscalizado, aproximando-se, nesse aspecto, do papel orientador e não meramente punitivo que se espera, na atualidade, de uma Corte de Contas.

Nesse contexto, ganha relevo o papel do Ministério Público de Contas como instância de controle da legalidade do próprio compromisso. Ainda que o RITCM-PA não condicione, em todas as hipóteses, a celebração do TAG à oitiva prévia e obrigatória do órgão ministerial — diferentemente do que ocorre no TCE-RJ —, sua atuação junto aos processos em que o TAG é proposto contribui para reduzir o risco de mitigação indevida da responsabilização. A convergência entre controle interno, fiscalização do Ministério Público de Contas e publicidade no Diário Oficial Eletrônico compõe um sistema de freios recíprocos que, embora não elimine por completo o risco de uso estratégico, reduz sua probabilidade, sobretudo frente a um cenário alternativo de judicialização integral ou de inércia fiscalizatória diante de irregularidades de difícil correção imediata.

Um último ponto merece registro: a comparação entre TCM-PA, TCE-RJ, TCE-BA, TCE-SE e TCU (Quadro 1) revela que, apesar de operarem sob a mesma inspiração de fundo — a função orientadora e indutiva viabilizada pela cláusula geral de consensualidade —, cada Tribunal desenvolveu solução regimental própria, com graus distintos de detalhamento procedimental. Essa heterogeneidade é, em certa medida, desejável, pois preserva a autonomia normativa de cada Corte e permite calibrar o instrumento às particularidades de sua jurisdição.

É exatamente essa pluralidade de soluções para uma mesma função que confirma o argumento sustentado desde a introdução, haja vista que o TAG é um exemplo, não

o exemplo, de aplicação da função orientadora e indutiva. Ao mesmo tempo, a ausência de dados públicos consolidados sobre adesão e cumprimento de TAGs dificulta uma avaliação empírica mais precisa de sua efetividade, o que reforça a relevância de que os Tribunais de Contas, a exemplo do TCU com a SECEX Consenso, avancem na transparência ativa desses dados.

6 Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo articular três eixos: a cláusula geral de consensualidade prevista no art. 26 da LINDB, a experiência do termo de ajustamento de gestão do TCM-PA e a função orientadora e indutiva que os Tribunais de Contas vêm exercendo para além da tradicional função sancionadora. A pesquisa permite concluir que o art. 26 da LINDB, embora não vincule diretamente os Tribunais de Contas, opera como cláusula geral que legitima, no plano principiológico, a construção de instrumentos consensuais análogos por essas Cortes, no exercício de sua autonomia regimental — sendo a busca por parâmetros objetivos, motivação e supervisão externa o que distingue essa função orientadora legítima do chamado ativismo de contas, apontado pela doutrina como risco a ser evitado.

O termo de ajustamento de gestão utilizado pelas Cortes de Contas, a exemplo do TCM-PA, examinado neste artigo com a profundidade que sua consolidação institucional justifica, demonstrou ser instrumento consolidado, e capaz de operacionalizar a função orientadora e indutiva de modo concreto, como revela o caso da regularização do quadro efetivo do magistério público municipal (no caso específico do TCM-PA), no qual meta intermediária, cronograma definido e a possibilidade de retomada da fiscalização substituíram a atuação imediata e indiscriminada dos municípios inadimplentes.

O quadro comparativo com o TCE-RJ, o TCE-BA, o TCE-SE e a SECEX Consenso do TCU situou essa experiência dentro de um repertório mais amplo de arranjos institucionais que cumprem função semelhante, sem retirar do TAG operacionalizado no âmbito do TCM-PA o valor de experiência consolidada e representativa dessa mesma lógica.

Como contribuição, o artigo oferece uma chave de leitura teórica — a distinção entre função sancionadora, função orientadora e indutiva legítima, e ativismo de contas — que pode auxiliar outros Tribunais de Contas a avaliar, de forma crítica, os instrumentos consensuais de que já dispõem ou que pretendam instituir, sem se prenderem à réplica acrílica de um modelo específico.

Como limitação da pesquisa, destaca-se seu caráter eminentemente documental e qualitativo, sem acesso a dados quantitativos sistematizados sobre taxas de adesão e de cumprimento dos TAGs celebrados pelos Tribunais examinados, o que constitui agenda promissora para estudos futuros, de natureza empírica, voltados a mensurar a efetividade da função orientadora e indutiva ao longo do tempo, inclusive por meio de instrumentos distintos do TAG.

Por fim, sugere-se que os Tribunais de Contas que ainda não o tenham feito avaliem, à luz de sua própria realidade institucional, qual instrumento — TAG, plano de ação, recomendação vinculada a monitoramento, ou outro — melhor viabiliza, em seu contexto, o exercício da função orientadora e indutiva, sempre com parâmetros objetivos, motivação e supervisão externa que a distingam do ativismo de contas. No caso do TCM-PA, tal aprimoramento não representa ruptura com sua trajetória institucional, mas sim a continuidade do próprio movimento de revisão regimental contínua já em curso, do qual o Ato nº 30/2025 é a mais recente expressão.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BORDIN, Newton Antônio Pinto. Da viabilidade jurídica da utilização de termos de ajustamento de gestão (TAG) por Tribunais de Contas. In: JUSTINO DE OLIVEIRA, Gustavo Henrique (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 389-403.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22

jul. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 101, de 5 de novembro de 2025. Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes

e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal. Brasília: TCU, 2025.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

CARAJÁS O JORNAL. Câmara de Canaã dos Carajás integra reunião virtual com TCM-PA sobre regularização do magistério municipal. 2026. Disponível em: <https://carajasojornal.com.br/camara-de-canaa-dos-carajas-integra-reuniao-virtual-com-tcm-pa-sobre-regularizacao-do-magisterio-municipal/>. Acesso em: 22 jul. 2026.

CHADID, Ronaldo. A função social dos Tribunais de Contas no Brasil na ordem constitucional. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Salvador, v. 4, n. 1, p. 193-221, jan./jun. 2018.

FORNI, João Paulo. O artigo 26 da LINDB na visão do TCU. *JOTA*, 8 jul. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-artigo-26-da-lindb-na-visao-do-tcu>. Acesso em: 22 jul. 2026.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 135-169, nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

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. Belém: TCM-PA, 2020. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcmpa/ato-n-23-2020-dispoe-sobre-o-regimento-interno-do-tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-do-para>. Acesso em: 22 jul. 2026.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Ato nº 30, de 2025. Revoga, altera e insere dispositivos contidos nos Livros II (Da Organização) e VIII

(Da Função Judicante) do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Belém: TCMPA, 2025.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Diário Oficial Eletrônico do TCMPA, Ano II, n. 599, 34 p. Belém, 7 ago. 2019. Disponível em: https://www.tcmpa.tc.br/doe/doedocs/Ano_II_599.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026.

PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto; VIEIRA DA ROCHA BARBIRATO, Bruno. O termo de ajustamento de gestão (TAG) e seu regime jurídico nos tribunais de contas brasileiros. Revista da AGU, Brasília, v. 22, n. 2, 2023. DOI: 10.25109/2525-328X.v.22.n.02.2023.2983. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2983>. Acesso em: 22 jul. 2026.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Tribunal de Contas regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2021. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/portalnovo/noticia/tribunal_de_contas_regulamenta_o_termo_de_ajustamento_de_gestao. Acesso em: 22 jul. 2026.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela dos direitos sociais: o caso do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. 2018. 243 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.