



PROCESSO Nº : 36.497-5/2017 (AUTOS DIGITAIS)  
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA  
GESTOR : JUVENAL PEREIRA BRITO  
ASSUNTO : TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO  
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

### PARECER Nº 4114/2018

TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRA PRETA. CELEBRAÇÃO PARA PAGAMENTO DE SERVIÇO. MANIFESTAÇÃO PELO RECEBIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO. EM CASO DE RECEBIMENTO, PELO ENVIO À SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO PARA ELABORAÇÃO DE MINUTA OFICIAL.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Termo de Ajustamento de Gestão** protocolado pelo Sr. Juvenal Pereira Brito, gestor **do Município de Pedra Preta**, solicitando celebração do instrumento, com a finalidade de possibilitar o pagamento de serviço de recuperação de pavimento realizado, a maior, pela empresa Construtora Tripolo Ltda., executados em razão do Instrumento Contratual 41/2015 oriundo da concorrência 001/2015.
2. Em primeiro **relatório técnico** (documento digital 55491/2018) a SECEX manifestou-se pelo indeferimento do pedido de elaboração de TAG e arquivamentos dos autos em razão de inexistência de requisitos essenciais à celebração do Termo de Ajustamento de Gestão.
3. Nesse momento o **Ministério Público de Contas** entendeu ser necessária a conversão de parecer em diligência para que o gestor fizesse juntar: a) Cópia do Edital de Concorrência 001/2015, acompanhada dos documentos que comprovem a vitória pela empresa Construtora Tripolo Ltda; b) Cópia do Contrato 41/2015; e c)



Minuta com a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão, donde deverão constar os termos do pagamento a ser efetuado.

4. Devidamente notificado, o **gestor** trouxe aos autos a documentação solicitada pelo Ministério Público de Contas (documento digital 77474/2018).

5. Em novo **relatório técnico** (documento digital 192635/2018) a equipe de auditoria encampou o entendimento anteriormente explicitado, alegando que o Termo de Ajustamento de Gestão não é instrumento apto a atender a solicitação do gestor, sugerindo a instauração de procedimento interno para viabilizar o que foi requerido.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

### 2.1. Termo de Ajustamento de Conduta. Origem, Finalidade, Competência e Legitimidade.

6. Antes da análise do mérito, essencial que se faça uma análise do instrumento que se busca utilizar nos presentes autos.

7. Análise que deve englobar não só o campo normativo, mas principalmente a origem e a finalidade do Termo de Ajustamento de Gestão, para que se possa ir além de uma análise e/ou interpretação puramente literal.

8. No que diz respeito à **origem**, deve-se entender que a Administração Pública, no anseio de atender da melhor forma possível ao interesse público, tem buscado evoluir de forma a concretizar princípios como o da economicidade e eficiência.

9. O agir unilateral, impositivo, do Governo dá lugar à concertação administrativa, em que soluções para a implementação das políticas públicas e para a gestão estatal demandam a participação de outros atores, que não são mais vistos com desconfiança, mas como aliados na consecução da finalidade pública.



10. Aqui os padrões de atuação do controle da Administração Pública necessitam adequar-se a essa nova realidade, não podem restringir sua atuação ao mero controle-sanção. É esperado muito mais que um juízo de aprovação ou reprovação, de conformação dos comportamentos à norma. Faz-se necessário lançar mão de outros instrumentos que tornem possível a negociação de metas entre controlador e controlado, como substitutivo da aplicação de penalidades.

11. Dentre os modelos atualmente adotados ressalta-se o emergente e promissor caminho da Administração Pública concertada/consensual, no qual as soluções são alcançadas por meio do consenso, da participação dos particulares envolvidos nas decisões administrativas, sendo que a doutrina menciona diversos instrumentos da Administração consensual: audiência pública, transação, mediação, arbitragem, termo de ajustamento de conduta/gestão, entre outros.

12. A sempre brilhante professora Odete Medauar destaca a importância do reconhecimento da evolução dos modelos administrativos:

“A teoria clássica dos contratos administrativos passou a ser objeto de discussão, sobretudo a partir dos anos 70 do século XX. Sob um ângulo, alguns elementos da elaboração clássica vêm sendo questionados, como se verá adiante, nos itens específicos. Sob outro ângulo, **a teoria clássica depara o florescimento de atuações administrativas instrumentalizadas por módulos convencionais ou contratuais, decorrentes de consenso, acordo, cooperação, parceria entre Administração e particulares ou entre órgãos e entidades públicas. Diante desse novo modo de atuar, novos tipos de ajuste foram surgindo, com moldes que não se enquadram no padrão clássico de contrato administrativo, nem no padrão de contrato vigente no século XIX. Discute-se, então, se esses novos ajustes se enquadram ou não na figura contratual, tal como se discutiu quanto ao contrato administrativo.**”<sup>1</sup> (grifo nosso)

13. É nesse contexto de consensualismo e integração de vontades, e com a **finalidade** de atender a diretrizes que proporcionem o fortalecimento do controle, que surge no âmbito dos Tribunais de Contas o tão festejado instrumento do Termo de Ajustamento de Gestão, razão pela qual as normas internas que institucionalizam o instrumento devem sempre ser interpretadas com base em princípios tais como o da subsidiariedade, coordenação, privatização, publicização e consensualidade.

14. Sobre a **competência** para a elaboração, homologação dos Termos de

1 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p 207.



Ajustamento de Condutas, a doutrina mais recente<sup>2</sup> propõe a adoção pelos Tribunais de Contas, como instrumento de controle consensual da Administração.

15. Ocorre que o controle externo é aquele exercido sobre os atos da Administração Pública por órgãos ou poderes alheios à sua prática, sendo que a Constituição Federal de 1988 fixa, no âmbito federal, a titularidade do Congresso Nacional para o exercício do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, simetria observada nas esferas estadual e municipal.

16. Nesse sentido a atuação dos Tribunais de Contas receberam da Constituição incumbências próprias, só por eles exercíveis devendo, em razão dessas competências, observar os rumos e o espírito das normas que instituem os instrumentos de controle para a atuação mais eficiente possível.

17. Em razão disso os Tribunais de Contas têm sempre de estar atentos à evolução do Direito e a direção que vem tomando as novas técnicas de administração adotadas pelo gestor, com fins de garantir o controle mais efetivo possível.

18. Partindo das premissas já estabelecidas, verifica-se o que dispõem as normas locais sobre o Termo de Ajustamento de Gestão.

19. O artigo 238-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, bem como o artigo 42-A da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal, são as normas responsáveis pela instituição do instrumento, nos seguintes termos:

“Art. 238-A. 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 o desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado.**”

Art. 42-A O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por intermédio do seu Presidente e dos respectivos Relatores, pode celebrar Termo de Ajustamento de Gestão com a autoridade competente, **visando o desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado.”**  
(grifos nossos)

<sup>2</sup> 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.

FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, Ano 8, nº 31, out/dez. 2010.



20. Nestes termos, tanto o artigo 238-A do Regimento Interno do TCE-MT, quanto o artigo 42-A da Lei Orgânica deste Tribunal descrevem como finalidade da celebração do Termo de Ajustamento de Gestão “(...) o desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado.”.

21. Da norma supratranscrita, pode-se identificar que a principal razão de ser do instrumento é o saneamento de ato ou negócio.

22. Tal razão de ser deve ser interpretada no sentido de que o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser levado a cabo sempre que existir defeito em ato ou negócio sobre os quais possa recair a tutela Tribunais de Contas.

23. Em razão disso, o vocábulo “impugnado”, que consta ao final da definição em ambos os artigos, não pode ser interpretado de forma a arrancar o poder de tutela dos Tribunais de Contas sobre ato ou negócio dos quais indiscutivelmente conste defeito a ser sanado, única e exclusivamente por que alguém ainda não o impugnou. Tal raciocínio acaba apequenando a competência desta Corte de Contas.

24. Por fim, a respeito a **legitimidade**, mais uma vez é essencial que se entenda as peculiaridades da origem e finalidade do instituto, que é lastreado, como já foi dito, na tentativa de concerto e eficiência.

25. Aqui o que se busca garantir é que os atores do ambiente administrativo, ao se depararem com uma situação na qual seja cabível o instituto, e reconhecendo os benefício de sua aplicação, busquem sua aplicação.

26. No plano normativo podemos identificar que, via de regra, a competência para propositura do TAG é dos conselheiros, conselheiros substitutos e dos presidentes, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público de Contas. É a inteligência do §1º do artigo 238-B do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, Resolução 14/2007:

Art. 238-B. *Omissis*.

§ 1º. São legitimados a propor o TAG, no âmbito de suas jurisdições e



competências:

- I. o Presidente do Tribunal de Contas;
- II. os Conselheiros;
- III. os Conselheiros Substitutos; e,
- IV. o Procurador Geral de Contas

27. Há entretanto, no próprio Regimento Interno, norma permissiva da provocação do gestor para que se utilize o instrumento, inclusive com a participação do Ministério Público de Contas. Veja-se o artigo 238-E, e seus §§ 1º, 2º e 3º:

Art. 238-E. O Relator poderá formalizar TAG para a regularização de ato ou fato relacionado ao processo de sua relatoria, a partir de iniciativa do gestor.

§ 1º. Os titulares de Poderes e de órgãos públicos, durante o exercício do cargo, poderão propor ao Relator das respectivas Contas, a formalização de TAG.

§ 2º. A proposta de TAG recebida pelo Relator, depois de autuada, deverá ser encaminhada à unidade competente para elaboração da minuta do termo de adesão.

§ 3º. Antes da assinatura pelo gestor, o Ministério Público de Contas deverá se manifestar sobre a minuta do termo de adesão.

28. Em razão do exposto, e mesmo considerando que a competência para propositura do Termo de Ajustamento de Gestão está prevista no §1º do art. 238-B, do Regimento Interno, é indiscutível que a finalidade do instrumento, bem como a norma permissiva acima citada permite que o gestor que busca sanear vício relevante de ato ou negócio, possa propô-lo a esta Corte.

## 2.2. Do mérito.

29. No vertente caso, segundo informação lançada nos autos pelo Prefeito Municipal, e comprovada com a juntada dos documentos referentes à concorrência 001/2015 e do contrato 041/2015 (fls. 07 a 47 do documento digital 77474/2018), durante o exercício de 2015 a Construtora Tripolo Ltda. foi contratada para prestação



de serviço de recuperação de pavimento, e, após realizar, acima do que fora estabelecido em contrato, 10.427,50 m<sup>2</sup> a mais de recapeamento asfáltico, procurou a prefeitura para executar a cobrança.

30. Explicou ainda que, na forma como inicialmente estabelecido em contrato, o montante da obra seria de R\$ 2.804.920,22 (dois milhões, oitocentos e quatro mil, novecentos e vinte reais e vinte e dois centavos), sendo que, durante a realização da obra fora suprimido do valor global a importância de R\$ 1.004.920,22 (um milhão, quatro mil novecentos e vinte reais e vinte e dois centavos), havendo restado o valor de R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais).

31. Ainda durante a execução do contrato, em razão de novo aporte de recurso, fora feito aditivo no valor de R\$ 701.230,00 (setecentos e um mil, duzentos e trinta reais), que equivaleriam a 25% do valor inicial do contrato, razão pela qual o valor final do contrato restou em R\$ 2.401.230,00 (dois milhões, quatrocentos e um mil, duzentos e trinta reais).

32. Informou, também, que o engenheiro responsável pela obra, à época, atestou a realização de 10.427,50 m<sup>2</sup> a mais do serviço, com valor estimado em R\$ 81.647,33 (oitenta e um mil seis centos e quarenta e sete reais e trinta e três centavos), bem como sua qualidade, atribuindo o equívoco quantitativo às alterações sucessivas no contrato (supressão e acréscimo de valores) e à rapidez da realização da obra, tudo ratificado pelo Parecer Técnico de Controle Interno n.º 024/2017 (fls. 14 a 18 do documento digital 332208/2017).

33. Em suas manifestações, a **equipe técnica** sempre ressalta a inviabilidade do pleito sob o fundamento de que o Termo de Ajustamento de Gestão não seria instrumento adequado ao saneamento da situação do gestor, em razão da inexistência de qualquer impugnação do ato, por parte do Tribunal de Contas, ou qualquer outra autoridade. Veja-se trecho do ultimo **relatório técnico** (documento digital 1926635/2018):

**“Veja-se que a condição para celebração de TAG é a existência de processos que está sendo ou já foi relatado, e que tenha apresentado alguma pendência ou fato não resolvido.**



Essa situação já foi apontado no relatório técnico informado pela Secex de Obras e Serviços de Engenharia – documento digital de nº 55491/2018, conforme segue:

'Logo, extrai-se do presente dispositivo que o fato que autoriza o gestor a pugnar ao Relator a formulação de TAG é a existência de ato ou fato relacionado a processo de sua relatoria.

In casu, verifica-se de maneira inequívoca, que a situação é totalmente diversa, ou seja, **uma vez que não foi informado nos autos a existência de processo sendo relatado que tenha por objeto a execução do contrato supranominado**, o que se tem, é uma pessoa jurídica inconformada que quer receber certa quantia, que julga possuir direito, frente ao município de Pedra Preta – MT.'

Entende-se que a Prefeitura Municipal de Pedra Preta tem autonomia para resolver esta situação de outra forma, sem a necessidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão."

34. O Ministério Público de Contas se manifesta de forma contrária à equipe técnica.

35. Conforme já exposto, o norte interpretativo a ser seguido na análise das normas que regulamentam o Termo de Ajustamento de Gestão é o espírito consensual.

36. Em razão disso não se pode interpretar a norma com a vontade de restringir seu âmbito de aplicação, principalmente quando ela se mostra o meio menos dispendioso ao saneamento de defeito existente em negócio jurídico, mormente por que a vontade dos sujeitos participantes, em solucionar eventual problema, está expressamente manifestada.

37. Ademais, quando o Regimento Interno deste Tribunal de Contas quis restringir o âmbito de aplicação do instituto, ele o fez de forma expressa, não havendo razão para o interprete restringir o acesso ao instrumento, quando o próprio ato normativo não o fez. Veja-se o quanto disposto no §4º do art. 238-B, da Resolução 14/2007:

Art. 238-B. *Omissis* .



§ 4º. É vedada a celebração de TAG quando:

- I. o ato ou fato impugnado configurar ato doloso de improbidade administrativa ou de desvio de recursos públicos;
- II. o ajustamento implicar em renúncia de receita pública;
- III. nos casos em que já houver decisão irrecorrível do Tribunal de Contas sobre o ato ou fato impugnado.

38. Assim, uma leitura mais atenta dos dispositivos normativos supracitados leva a crer que o Termo de Ajustamento de Gestão pode ser levado a cabo quando houver a existência de defeitos em negócios aptos a serem sanados e haja vontade de concerto.

39. Outra análise que, no caso concreto, faz crer pela validade da iniciativa é a necessidade de se regularizar, sem maiores delongas ou entraves, um montante reduzido, R\$ 81.647,33 (oitenta e um mil seis centos e quarenta e sete reais e trinta e três centavos), frente ao valor total do contrato, R\$ 2.401.230,00 (dois milhões, quatrocentos e um mil, duzentos e trinta reais).

40. Nesse sentido a iniciativa do gestor apresenta indícios de boa-fé, já que a Administração não pode se furtar de pagar despesas oriundas de contratos devidamente realizadas, medida essencial para que se possa evitar o enriquecimento ilícito da Administração, considerando que a prestação do serviço não pode ser restituída.

41. Ademais, o gestor atendeu às solicitações deste **Ministério Público de Contas**, juntando sugestão de minuta do Termo de Ajuste de Gestão (fls. 2 a 6 do documento digital 77474/2018) que, após análise desde *Parquet* pareceu sensata e suficiente à resolução do imbróglio, podendo ser adotada pela equipe técnica deste tribunal, nos termos do §2º do artigo 238-E do Regimento Interno.

42. Por todo o exposto, manifesta o **Ministério Público de Contas pelo recebimento da proposta** nos termos do §2º do artigo 238-E do Regimento Interno deste TCE-MT.



### 3. CONCLUSÃO

43. Por tudo o que foi exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e indispensável à fiscalização e ao controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, no exercício de fiscal da Lei e da Constituição, **opina**:

a) pelo **conhecimento e recebimento** do presente Termo de Ajustamento de Gestão, uma vez que foram atendidos todos os requisitos, nos termos do §2º do artigo 238-E do Regimento Interno deste TCE-MT;

b) que sejam **remetidos os autos à equipe de auditoria** respectiva para a elaboração da minuta oficial do Termo de Ajustamento de Gestão, nos termos do §2º do artigo 238-E do Regimento Interno deste TCE-MT; e

c) que, após as providências acima, **retornem os autos ao Ministério Público de Contas**, para manifestação definitiva sobre a minuta oficial, nos termos do §3º do artigo 238-E do Regimento Interno deste TCE-MT.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 15 de outubro de 2018.

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR**  
Procurador de Contas

<sup>3</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.