

LINDB consagra controle consensual da administração pública

Autor(a): Luciano Ferraz

Publicado em: 07 de junho de 2018

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/lindb-consagra-controle-consensual-da-administracao-publica>

Fonte original: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-da-administracao-publica>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/lindb-consagra-controle-consensual-da-administracao-publica#ep-6ad45832

Resumo

No último artigo que publiquei nesta coluna, anunciei a intenção de escrever uma sequência de textos sobre as

Texto integral

No último artigo que publiquei nesta coluna, anunciei a intenção de escrever uma sequência de textos sobre as alterações produzidas na LINDB pela Lei 13.655/18. As repercussões práticas e jurídicas dessas alterações — cuja aplicação e serventia ultrapassam as esferas da administração ativa, para abranger também as esferas judicial e controladora — estão a exigir, num contexto de crise generalizada, um debate profícuo que venha a auxiliar os estudiosos e profissionais do Direito Administrativo na maturação cognitiva dos novos preceitos. Este ensaio é destinado a demonstrar que as alterações da LINDB consagraram definitivamente o modelo de controle consensual da administração pública, mediante o estabelecimento de mecanismos bilaterais que homenageiam a noção de consensualidade. Veja-se, por exemplo o que dispõem os artigos 26 e 27 da repaginada LINDB. “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. § 2º (VETADO)”. “Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. § 1º. A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor. § 2º. Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos”. Sobre o citado artigo 27, remeto o leitor ao excelente texto publicado aqui na ConJur pelos professores Floriano de Azevedo Marques

Neto e Rafael Vêras de Freitas [1] , donde consta a consideração de que a LINDB pavimenta definitivamente a aplicação de métodos consensuais em diversas realidades da administração pública brasileira [2] . Já com relação ao artigo 26 da LINDB, verifica-se que o preceito também possui uma dimensão ampla. O dispositivo autoriza explicitamente a celebração de “compromissos com os interessados”, com o objetivo de colocar fim a controvérsias jurídicas e interpretativas, mediante solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais. Cogitando-se da aplicação dessa norma à atividade de controle da administração pública, a conclusão é que ele consagra definitivamente os “Termos de Compromisso de Gestão” ou “Termos de Ajustamento de Gestão”, aos quais dediquei parte considerável de minhas incursões acadêmicas [3] . Com efeito, em trabalho de doutoramento [4] apresentado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) há quase 15 anos, sustentei a possibilidade de os tribunais de contas firmarem referidos termos de gestão, como forma de expressão genuína do controle consensual da administração pública. Escrevi: “É preciso perceber, no que se refere ao controle da Administração Pública, que ‘o processo tradicional privilegia a linguagem burocrática. Mas ocorre que a tutela dos direitos transindividuais pressupõe muitas vezes que sejam levadas em conta variáveis diversas, que podem ser melhor examinadas em um processo com ênfase na conciliação’. [O TAG] afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo. Vislumbra-se a adoção, pelos Tribunais de Contas de expediente como objetivo de “contratar” com os administradores públicos, alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas [...]. Este “contrato” assumirá contornos de verdadeiro “contrato de gestão” e o Tribunal de Contas desempenhará o papel de árbitro entre a sociedade e os agentes encarregados de lidar com a res publica. A competência para iniciativas deste jaez [encontra] guarida numa leitura sistêmica do art. 71, IX, da Constituição e do alerta previsto no art. 59, § 1º, V, da Lei Complementar 101/2000 (LRF)”. Com efeito, já naquela ocasião se sustentava que a concepção da atividade de controle exclusivamente como controle sanção pertencia ao tempo em que tanto a atividade de administração pública quanto o ordenamento jurídico buscavam sua essência no positivismo exegético: a administração seria eficiente e otimizada se cumprisse fidedignamente os procedimentos traçados pelos regulamentos organizacionais (Escola da Administração Científica), e o Direito restaria respeitado à medida que o administrador cumprisse à risca os artigos de lei — abstrata e genérica — predispostos pelo legislador (princípio da legalidade estrita). Ocorre que, tanto ao nível da Ciência de Administração quanto ao nível do Direito Administrativo, as novas escolas e os novos métodos de administração (por exemplo, relações humanas, administração sistêmica, administração por objetivos), aliados à perspectiva do Direito por princípios, deixavam ver que nem tudo no âmbito da atividade administrativa e no âmbito jusnormativo poderia ser reconduzível, respectivamente, aos procedimentos estritos e ao emaranhado de regras ditadas pelo legislador. O reflexo dessa virada conceitual, para o âmbito do controle da administração pública, ditaria — por assim dizer — a necessidade de aproximação, cada vez mais premente, entre fatos (condições de atuação) e normas *prima facie* (no âmbito do Direito) e entre procedimentos e demandas sociais (no âmbito da administração pública), o que impulsionou a proposta de substituição parcial dos mecanismos de controle sancionatório por mecanismos de controle consensual, com viés essencialmente resolutivo e pragmático [5] . Na prática administrativa, os termos de ajustamento ou compromisso de gestão foram utilizados pioneiramente pelo município de Belo Horizonte quando exerci o cargo de controlador-geral do município. Conforme previsão do

artigo 12 do Decreto 12.634, de janeiro de 2007 (o primeiro a tratar do tema): Art. 12 – O Termo de Compromisso de Gestão – TCG é instrumento de controle consensual, celebrado entre a autoridade máxima do órgão, entidade, programa ou projeto auditado e a Controladoria-Geral do Município, e conterá: I – identificação sucinta das autoridades e da administração envolvidas; II – obrigações e metas assumidas pelas autoridades diante das recomendações do Controlador-Geral do Município; III – prazos para implementação das obrigações assumidas; IV – outros elementos necessários para seu fiel cumprimento. § 1º – O Termo de Compromisso de Gestão – TCG, obriga as autoridades signatárias à adoção das recomendações formuladas pelo Controlador-Geral e será monitorado regularmente pela Auditoria-Geral do Município, a qual poderá solicitar informações periódicas sobre seu adimplemento. § 2º – Será instituído banco de dados específico, visando ao permanente monitoramento dos Termos de Compromissos de Gestão celebrados. § 3º – O não-cumprimento das obrigações previstas no Termo de Compromisso de Gestão – TCG, pelas autoridades signatárias, provoca sua automática rescisão, autorizando o Controlador-Geral do Município a dar ciência do fato ao Prefeito e ao TCEMG, sem prejuízo das responsabilidades funcionais a serem apuradas em processos próprios. Os resultados apurados pela Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte no primeiro monitoramento regular dos termos de compromisso de gestão apontaram para a melhoria do desempenho da administração municipal, com percentual de resolução negociada dos problemas administrativos da ordem de 87% [6] . Depois da difusão dessa experiência de controle interno, diversos tribunais de contas do Brasil passaram a contar com os termos de ajustamento de gestão nas respectivas leis orgânicas. Atualmente, os tribunais de contas de Acre, Amapá, Amazonas, Bahia (TCE), Ceará, Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará (TCM), Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro (TCE), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins contam com essa previsão na respectiva legislação [7] . Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União — que na última reforma do seu regimento interno, em 2011, não havia aprovado a incorporação do TAG — passou a utilizá-los, conforme se infere do Acórdão 1.707/2017 (Plenário, rel. min. Augusto Nardes) e do Acórdão 393/2018 (Plenário, rel. min. Augusto Nardes). A expectativa é que a previsão da LINDB incremente a utilização dos termos de compromisso ou ajustamento de gestão, reduzindo custos e diminuindo o tempo de resposta da ação controladora. Na síntese cirúrgica de Agustín Gordillo: “ El control existe en la medida em que resulta posible pasar de la detección de la falta de legalidad [...] a acciones correctivas ”. [1] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. FREITAS, Rafael Verás de. A Lei 13.655/2018 e os novos paradigmas para os acordos substitutivos . <https://www.conjur.com.br/2018-mai-11/opinioao-lindb-paradigmas-acordos-substitutivos> . Acesso em 5/6/2018. [2] Nesse sentido, já existiam diversas previsões e experiências práticas fragmentadas no Direito brasileiro, a ver: os termos de ajustamento de conduta (artigo 5º, parágrafo 6º da Lei 7.347/85), os compromissos de cessação (artigo 85 da Lei 12.529/11), os acordos de leniência (artigo 86 da Lei 12.259/11 e artigo 16 da Lei 12.846/13), os acordos substitutivos nas agências reguladoras (por exemplo, artigo 21 da Resolução 63/2004 da Aneel), os acordos substitutivos nos processos disciplinares contra servidores públicos (por exemplo, Suspensão do Processo Disciplinar (Suspad) – Lei Municipal 9.310/06 e ajustamento disciplinar no estado de Minas Gerais – Decreto 46.906/15) e os acordos de leniência nos processos punitivos da legislação contratual (artigo 17 da Lei 12.846/13). Ver, a respeito, FERRAZ, Luciano. Acordos de leniência da Lei anticorrupção cumprem diferentes papéis . <http://www.conjur.com.br/2015-jul-23/interesse-publico-acordos-leniencia-lei-anticorrupcao-cumprem-diferentes-papeis> ; FERRAZ, Luciano. Controle Consensual da Administração e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar. Revista do Tribunal de Contas

do Estado de Minas Gerais , n. 4, Ano XXV, 2007 e <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2007/arquivos/seminario-nacional-de-direito-administrativo-disciplinar/painel-vi-luciano-ferraz.pdf>. [3] Ver sobre o tema FERRAZ, Luciano. Controle Consensual da Administração e Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais , n. 4, Ano XXV, 2007; FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão e o alerta do art. 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dez anos depois. In: CASTRO, Rodrigo Pironte Aguirre de. Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar n. 101/00 . Belo Horizonte: Fórum. 2010. p. 287-294; 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. [4] FERRAZ, Luciano. Novos Rumos para o Controle da Administração Pública . Tese de Doutorado, UFMG, 2003. [5] Algum tempo depois, a ideia desse tipo de controle frutificou e passou a constar de trabalhos acadêmicos e técnicos. Ver a respeito os seguintes artigos: CUNHA, Daniela Zago. Um breve diagnóstico sobre a utilização dos termos de ajustamento de gestão pelos Tribunais de Contas estaduais. Revista Interesse Público , n. 51, 2009. GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública . www.carreirasjuridicas.com.br . BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública . <http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf> ; ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno . <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1606.pdf> . [6] O instrumento consensual de controle continua sendo largamente utilizado pela Controladoria-Geral da capital mineira. [7] O pioneirismo dessa previsão foi do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

FERRAZ, Luciano. LINDB consagra controle consensual da administração pública. *conjur_import*, 7 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/luciano-ferraz/lindb-consagra-controle-consensual-da-administracao-publica>. Acesso em: 27 ago. 2026.

APA 7ª edição

Ferraz, L. (2018, June 7). LINDB consagra controle consensual da administração pública. **conjur_import**. <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FERRAZ, Luciano. 2018. "LINDB consagra controle consensual da administração pública." **conjur_import**, June 07. <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>

BibTeX

```
@article{luciano-ferraz-lindb-consagra-controle-consensual-da-ad-2018,
  author = {Ferraz, Luciano},
  title = {LINDB consagra controle consensual da administração pública},
  journal = {conjur_import},
  year = {2018},
  url = {https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica},
  urldate = {2018-06-07}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colonistas/luciano-ferraz/lindb-consagra-controle-consensual-da-administracao-publica>

PDF gerado em 2026-08-27 14:21 UTC