

PROTOCOLO Nº: 921348/16
ORIGEM: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHA, ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: Termo de Ajustamento de Gestão
PARECER: 7333/17

*Proposta de Termo de Ajustamento de Gestão.
Pelo descabimento*

Trata-se de proposta formulada pelo Governador do Estado do Paraná, Sr. Carlos Alberto Richa, visando constituir com este Tribunal de Contas um Termo de Ajustamento de Gestão-TAG com o intuito de estabelecer critérios para o adimplemento de obrigações com atraso e para exclusão das penalidades decorrentes do pagamento de juros, multa e demais encargos de obrigações futuras contraídas pela por órgãos da Administração Pública Estadual.

Em suas justificativas, em síntese, o proponente menciona a instabilidade econômica e aponta um conjunto de medidas de ajuste fiscal e de gestão orçamentária-financeira do Estado, além de citar resultados já alcançados por sua administração, e sugere, por fim, o recebimento da presente manifestação e a adoção das seguintes medidas:

- i)* Sobrestar todos os processos autuados no Colendo Tribunal de Contas do Estado referentes à matéria objeto desta manifestação;
- ii)* Celebrar o Termo de Ajustamento de Gestão, nos moldes do documento anexado ao presente (ANEXO 5);
- iii)* Obstar, durante a validade do TAG supramencionado, enquanto houver cumprimento das obrigações a cargo da Administração, a abertura de novos processos administrativos com vistas à apuração dos mencionados fatos.

Por meio do Despacho nº 1272/17 – GCFC (peça 12) os autos foram encaminhados à Coordenadoria competente para fins de emissão de opinativo técnico.

Ato contínuo, por meio da Instrução nº 338/1717 (peça 15), a Coordenadoria de Fiscalização Estadual – COFIE entendeu, preliminarmente, pela ilegitimidade do proponente, aduzindo que nos presente autos há pluralidade de entidades envolvidas, cujos gestores das mesmas não são signatários do referido termo, ocasionando conflito com os artigos 8º e 12, I, da Resolução 59/17 desta Corte, que determina que os signatários do TAG se comprometam às obrigações ajustadas e ainda, que a assinatura do referido termo importará no reconhecimento da falha pelos mesmos signatários, além da renúncia de discutir a questão no âmbito deste Tribunal.

Menciona ainda que o caso em apreço requer o sobrestamento de todos os processos autuados nesta Corte referentes à matéria objeto desta

manifestação, citando como exemplo os seguintes protocolos: 21351/16, 268040/16, 335740/16, 335767/16, 334332/13, 267915/16, 254198/16, 67203/16, 731514/16, 703138/16.

Quanto ao mérito, sustenta que a proposta de TAG pretende obstar a aplicação de penalidades decorrentes da realização de pagamentos em atraso por órgãos da Administração Pública Estadual, tendo em vista que referidas liquidações extemporâneas foram objeto de consideração em vários processos tramitados no âmbito desta Corte de Contas, sendo que ao se constatar o pagamento de faturas com a incidência de juros e multas, em virtude de mora, concluiu-se pela existência de danos ao erário e pela necessidade de apuração de responsabilidades.

Pontua, também, que não podem fazer parte do TAG os processos que já foram instaurados nesta Corte, referentes à matéria objeto desta manifestação, uma vez que neles se apura a responsabilidade de seus respectivos gestores pelo pagamento de despesas em atraso e que teriam resultado em dano ao erário, pois caso contrário haveria violação ao art. 13, incisos I e IV, da Resolução nº 59/17, considerando que não é admitida a celebração de TAG quando houver dano que possa resultar na responsabilização individual do gestor ou descumprimento de disposição constitucional ou legal.

Por fim, pondera que a proposta de TAG carrega um viés recursal, o que não pode ser admitido, uma vez que o Termo de Ajustamento de Gestão destina-se a adaptação de atos e procedimentos específicos e técnicos dos órgãos para saneamento de irregularidades.

Em suma, é o relatório.

Primeiramente, o TAG consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado que, diante da inobservância de normas constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas, pactuam objetivos a serem cumpridos para o saneamento da irregularidade, sujeitando o compromissário ao recebimento de sanção em caso de descumprimento.

É oportuno destacar que esta espécie de expediente encontra autorização constitucional, especificamente em razão do contido no inciso IX, art. 71, da Constituição Federal, segundo o qual aos Tribunais de Contas compete *“assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”*.

No âmbito desta Corte de Contas, o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG tem previsão normativa na Lei Complementar nº 113/05¹ e é regulamentado pela Resolução 59/20017.

¹ Art. 9º No exercício das funções de fiscalização, o Tribunal de Contas, através de inspeções e auditorias, acompanhará a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de metas das unidades administrativas dos Poderes Públicos, estadual e municipal e, ainda, dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

§ 5º O Tribunal de Contas poderá, para **adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle**, mediante proposta de seus Conselheiros e aprovação do Tribunal Pleno, firmar **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG**, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções. (sem grifos no original)

Nessa senda, a celebração do Termo de Ajustamento de Gestão é meio juridicamente possível e pode significar um avanço nos instrumentos de controle externo da Administração Pública, pois permite o monitoramento do cumprimento das cláusulas do Termo de Ajustamento subscrito, de modo a descolar o foco da prestação jurisdicional de contas de uma finalidade punitiva para uma atuação conciliatória que possa atender de modo mais célere o interesse público envolvido.

Ocorre que, no presente caso, como destacado na Instrução nº 338/17 da COFIE, a proposta apresentada mostra-se incabível, tanto pelo aspecto formal, quanto pelo aspecto material.

Preliminarmente, denota-se que o termo foi proposto pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná, agente público que não possui legitimidade plena para o ato no presente processo, tendo em vista as previsões dos artigos 3º e 6º da Resolução nº 59/2017, *in verbis*:

Art. 3º 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.

Art. 6º O **Ministério Público de Contas**, as **Inspetorias de Controle Externo**, as **Coordenadorias e as Comissões de Auditoria**, bem como os **gestores públicos**, podem pleitear, incidental ou autonomamente, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.

(sem grifos no original)

Como se observa do referido normativo, gestores públicos também estão habilitados a pleitear a celebração de TAG, todavia, entende-se tratar do gestor responsável pelo órgão/entidade em cujo âmbito foi constatada a irregularidade, e que possui poderes e condições para regularizar voluntariamente a situação. Embora o Governador do Estado seja a autoridade máxima do Poder Executivo Estadual, não é ele quem realiza diretamente os atos de gestão das entidades mencionadas na proposta.

Referidos pagamentos extemporâneos são objeto de considerações em diversos processos tramitados no âmbito desta Corte e referem-se a diferentes entidades estaduais, a saber:

- 21351/16 e 67203/16 (Agência Paraná de Desenvolvimento)
- 268040/16 e 731514/16 (Secretaria de Estado da Fazenda)
- 335740/16 (Coordenação da Receita do Estado do Paraná)
- 335767/16 (Administração Geral do estado – SEFA)
- 334332/13 (Secretaria de Estado da Educação)
- 267915/16 (Rádio e Televisão Educativa do Paraná)
- 254198/16 (CELEPAR)
- 703138/16 (Paraná Projetos)

Assim, dada a previsões do artigo 6º da Resolução 59/17, entende-se que não há, de fato, a legitimidade plena do proponente, tendo em vista que o caso em apreço requer o sobrestamento de todos os processos autuados nesta Corte e Contas atinentes à matéria em exame, sendo que há pluralidade de entidades envolvidas, cujos gestores das mesmas não são signatários do referido termo, em inobservância aos artigos 8º e 12, I, da referida Resolução, vejamos:

Art. 8º O Termo de Ajustamento de Gestão sujeita seus signatários às obrigações ajustadas, que serão regularmente monitoradas pelo Tribunal, por intermédio da respectiva Inspeção de Controle Externo ou Coordenadoria competente.

Art. 12. 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;**
(sem grifos no original)

Portanto, conclui-se que é imprescindível que o titular de órgão ou entidade, em desfavor do qual tramita o processo figure como compromissário de eventual TAG, comprometendo-se a promover a execução do instrumento.

Não obstante a preliminar acima arguida, entende-se que a proposta de Termo de Ajustamento de Gestão apresentada pelo interessado não atende ao interesse público, na medida em que busca essencialmente o afastamento de penalidades ou sanções sem, contudo, oferecer comprometimento e atuação vinculada à correção das falhas apontadas em diversos expedientes que tramitam neste Tribunal.

Nessa senda, deve-se considerar que a realização de pagamentos extemporâneos por órgão da administração pública estadual, por si só, acarretam a incidência de juros e multas, e decorrem de má gestão e falta de planejamento adequado, de modo que havendo o dano ao erário é imprescindível a apuração dos fatos e a restituição de valores.

Portanto, ainda que haja regularização posterior das condutas que levaram ao dano em discussão, não há razões que afastem a necessidade de recolhimento dos valores já pagos, uma vez que o dano foi consumado.

Ademais, nos termos do art. 13, incisos I e IV, da Resolução nº 59/2017, não é admitida a celebração de TAG quando houver dano que possa resultar na responsabilização individual do gestor ou descumprimento de disposição constitucional ou legal², reforçando o total descabimento do pedido proposto pela parte.

Portanto, o TAG é um instrumento de controle consensual, não podendo ser aplicado em casos que não possam gerar a regularização da situação considerada irregular.

² **Art. 13.** Não se admite a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão quando:

I - houver indícios de desvio de recursos públicos de que possa resultar a responsabilização individual do gestor;

IV – implicar no descumprimento de disposição constitucional ou legal;

Por fim, como bem mencionou a Unidade Instrutiva, a proposta de TAG apresentada carrega um viés recursal, o que não pode ser admitido, tendo em vista o TAG caracteriza-se por ser um instrumento consensual de adequação de atos e procedimentos dos órgãos signatários, e não um meio processual de reforma e revisão de decisões das Cortes de Contas.

Diante de todo o exposto, este Ministério Público de Contas corrobora o entendimento esboçado na Instrução 338/17 – COFIE (peça 15), e opina pelo **não acatamento da proposta de Termo de Ajustamento de Gestão**.

Curitiba, 28 de agosto de 2017.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas