



Gabriel de Assis Rangel Crespo

Subprocurador-Geral do Município de Campos dos Goytacazes; Procurador do Município de São Fidélis; Mestre em Direito Público pela UNESA

Termo de Ajustamento de Gestão. Da teoria à prática: o “TAG dos *royalties*”

RESUMO: A constitucionalização do Direito Administrativo, a ressignificação do interesse público e o consequencialismo jurídico edificaram a contemporânea predileção à função pedagógica dos Tribunais de Contas em detrimento da ideia de controle-sanção. O escopo deste ensaio é demonstrar a importância (teórica e prática) do *leading case* nacional “TAG dos Royalties”, que evitou o colapso orçamentário-financeiro no Município de Campos dos Goytacazes/RJ decorrente da iminência da aplicação imediata da *novel* hermenêutica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, estabelecida em 2019 com efeitos a contar de 2021, quanto à vedação da utilização de receitas dos *royalties* do petróleo para o pagamento de despesa de pessoal. No cenário em que o Chefe do Poder Executivo assumiu o mandato (em 2021), durante a pandemia da COVID-19, com orçamento estimado em R\$ 1.746.683.648,31, despesa de pessoal na ordem de R\$ 1.036.486.920,58, e as folhas de pagamento dos meses de novembro, dezembro e do décimo-terceiro salário pendentes, comprovar-se-á que a resolução consensual entabulada entre o Município e o TCE/RJ, não apenas viabilizou a adequação da referida despesa e a regularização do adimplemento do funcionalismo público, mas também a implementação de políticas de valorização do servidor e a realização de concursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça consensual; Termo de ajustamento de gestão; *royalties* do petróleo; despesa de pessoal.

ABSTRACT: The constitutionalization of Administrative Law, the redefinition of the public interest and legal consequentialism have built the contemporary predilection for the pedagogical function of the Audit Courts to the detriment of the idea of control-sanction. The scope of this essay is to demonstrate the importance (theoretical and practical) of the leading national case “TAG dos Royalties”, which avoided the budgetary-financial collapse in the Municipality of Campos dos Goytacazes/RJ resulting from the imminence of the immediate application of the new hermeneutics of the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro, established in 2019 with effect from 2021, regarding the prohibition of the use of revenues from oil royalties to pay personnel expenses. In the scenario in which the Head of the Executive Branch took office (in 2021), during the COVID-19 pandemic, with an estimated budget of R\$ 1,746,683,648.31, personnel expenses in the order of R\$ 1,036,486,920.58, and the pending payrolls for the months of November, December and the thirteenth salary, it will be proven that the consensual resolution reached between the Municipality and the TCE/RJ, not only made it possible to readjust said expense and regularize the implementation of public service, but also the implementation of policies to value civil servants and the holding of public competitions.

KEYWORDS: Consensual justice; Term of management adjustment; oil royalties; personnel expense.

1. Introdução: a consensualidade e o termo de ajustamento de gestão

A constitucionalização do Direito Administrativo, a ressignificação do interesse público e o consequencialismo jurídico decorrentes das mudanças promovidas na LINDB¹, conduziram à primazia da função pedagógica dos Tribunais de Contas em detrimento do controle externo pautado na ideia de controle-sanção.

Da mesma forma, os princípios da eficiência e da instrumentalidade na atuação administrativa desaguaram na aproximação entre controlador e controlado, estancando a “bipolaridade do direito administrativo”² ou a dicotomia da autoridade-liberdade que culminava na tensão constante entre Estado e indivíduo.

Neste contexto, promoveu-se uma relação jurídica mais horizontal, concertada e flexível, ofertando oportunidades de readequação da gestão, não apenas reprimindo, mas estimulando os gestores a adotarem decisões tão criativas quanto responsáveis para consecução do interesse público no caso concreto.

O preâmbulo da Constituição da República preconiza, na ordem interna e internacional, a solução pacífica das controvérsias. Outrossim, o artigo 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que os Tribunais de Contas alertarão os órgãos ou Poderes, quando constatarem fatos que comprometam os custos ou que reflitam indícios de irregularidades.

A bem da verdade, a Administração Pública contemporânea, notadamente com a erosão da lei formal, o reconhecimento da multiplicidade dos interesses públicos e o fomento à racionalidade das decisões

administrativas, não mais se amolda ao modelo rígido e burocrático da legalidade estrita.

As recentes alterações inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.57/42, alterado pela Lei nº 13.655/18), assim como o advento das Leis nº 13.140/2015; nº 13.655/18; nº 13.988/20; nº 13.964/2019 e nº 14.230/2021, refletem o paradigma da juridicidade da Administração Pública e a tendência de incentivo à resolução consensual das controvérsias administrativas, com a possibilidade de avenças entre os órgãos de controle e os agentes públicos, para assegurar a correção das irregularidades apontadas pelo órgão de controle.

Deveras, o consenso suplantou a última barreira: a *res publica*³.

O controle consensual é um novo paradigma da juridicidade da Administração, que permite que a atividade do controlador não se submeta ao escrutínio exclusivo de “crime-castigo”. O diálogo entre as instituições é indispensável para o cumprimento dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Neste ponto, a doutrina de Luciano Ferraz⁴ aborda os benefícios do controle consensual da Administração Pública, e pondera:

“Apercebeu-se o autor que, na lógica do controle-sanção não há meio-termo: ou a conduta do controlado é conforme as regras e procedimentos, ou não é. Neste último caso, deve-se penalizar o sujeito, independente das circunstâncias práticas por ele vivenciadas na ocasião e das consequências futuras, às vezes negativas para o próprio funcionamento da máquina administrativa.

Obviamente, não se cogita propor a extinção das formas tradicionais de controle com viés repressivo e sancionatório. **Busca-se complementariedade, a utilização de métodos que se insiram no contexto**

1 BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. DOU de 26/04/2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1> (Acesso em 04/08/2023).

2 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A bipolaridade do direito administrativo e sua superação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Contratos públicos e direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015.

3 RANGEL, Gabriel; PESSANHA FILHO, Francisco de Assis. **Pelo Acordo de Não Persecução Cível o Consenso Suplanta a Última Barreira: a Res Publica**. Anais do IV Seminário PPGD - UNESA Justiça Administrativa [livro eletrônico]/Organizado por Ricardo Perlingeiro, Fernanda Duarte, Adriano Moura da Fonseca Pinto – Niterói (RJ): Nupej, 2021, p. 56. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4072763> (Acesso em 11/12/2023).

4 FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 207.



do direito e da Administração Pública para revelar tendências controladoras, que estimulem transparência, eficiência, economicidade, eficácia, efetividade.” (destacamos)

Atento às dificuldades cotidianas do gestor público e à necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de controle, os Tribunais de Contas estão regulamentando a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, como instrumento idôneo a viabilizar uma administração pública econômica, eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva e transparente, preocupada com a melhoria dos resultados sociais de sua ação por meio de métodos imperativos ou consensuais, para que as ações dos gestores se adequem ao interesse da sociedade.

2. Breves apontamentos sobre o *leading case* nacional: “TAG dos *Royalties*”

O ponto nevrálgico da questão foi a mudança da interpretação do Tribunal de Contas Fluminense quanto à utilização das receitas dos royalties, decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, para pagamento de despesa de pessoal.

O artigo 8º da Lei nº 7.990/89⁵ proíbe o emprego da receita oriunda dos royalties para pagamento de despesa de pessoal. Todavia, a hermenêutica do diploma legal era uma vedação adstrita à parcela dos 5% (cinco por cento) dos royalties gerais adimplidos pela União, com fundamento nos artigos 21, XIX e 20, §1º da Constituição da República⁶.

5 BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). DOU 29/12/1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm> (Acesso em 24/08/2023): “Art. 8º O pagamento das **compensações financeiras previstas nesta Lei**, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal**” (destacamos).

6 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** DOU 05/10/1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> (Acesso em 24/08/2023): “Art. 20. São bens da União: (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”.

“Art. 21. Compete à União: (...) XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.



Nas décadas seguintes, as Leis nº 9.478/97⁷ e nº 12.351/02⁸ positivaram outras formas de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural: *royalties excedentes*, *royalties em área de pré-sal e participações especiais*.

A Corte Estadual de Contas, desde o ano de 2006 (Processo nº 215.499-0/06⁹), reproduzia nos parece-

res prévios das prestações de contas de gestão dos municípios produtores de petróleo, o entendimento do Tribunal de Contas da União (Processo nº 012.231/1997-5¹⁰), no sentido de que a vedação legal era restrita aos royalties gerais, consoante se pode constatar da análise dos exercícios de 2010 a 2017¹¹.

Entretanto, no parecer prévio referente à prestação de contas de Governo de Campos dos Goytacazes do exercício de 2018¹², como consectário do Processo

7 BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm> (Acesso em 24/08/2023): “Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios: Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição”. “Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República”.

8 BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm> (Acesso em 24/08/2023): “Art. 42-B. Os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção serão distribuídos da seguinte forma”.

9 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Prestação de Contas de Administração Financeira**. Município de São João da Barra. Processo nº 215499-0/2006. Plenário do dia 12 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/processo/215499/0/2006/documento/8>> (Acesso em 01/08/2023).

10 BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Processo nº 012.231/1997-5. Consulta. Município de Laje de Muriaé/RJ. Relatoria do Conselheiro Carlos Átila Álvares da Silva. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1223119975/DTAUTUA-CAORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0> (Acesso em 01/08/2023).

11 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Prestação de Contas de Governo dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/pesquisa?tipo=municipio>> (Acesso em 25/06/2023).

12 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Prestação de Contas Município de Campos dos Goytacazes**. Exercício 2018. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/pesquisa?tipo=municipio>> (Acesso em 25/06/2023).

TCE-RJ n.º 204.885-3/19, julgado em 24/07/2019, o Plenário da Corte Estadual de Contas modificou o entendimento para reconhecer que a vedação imposta pelo artigo 8º da Lei nº 7.990/89 alcança também as compensações financeiras referentes aos *royalties excedentes, aos royalties em área de pré-sal e às participações especiais*.

Em 09/12/2020, nos autos do Processo Administrativo TCE-RJ nº 211.146-1/20, que trata da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019¹³, o Tribunal Estadual alertou que a novel orientação teria incidência a partir da análise das contas do exercício de 2021.

No entanto, o momento orçamentário-financeiro do Município de Campos dos Goytacazes era de colapso e de ingovernabilidade empírica, agravados pelas despesas no combate à COVID-19 e pela dívida com o funcionalismo público herdada da gestão anterior, que não efetuou os pagamentos dos meses de novembro, dezembro e do décimo-terceiro salário.

A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2021¹⁴ estimou uma receita e fixou despesa no montante de R\$ 1.746.683.648,31. Contudo, apenas com despesa de pessoal, o ente público precisou empenhar o valor de R\$ 1.036.486.920,58, montante que corresponderia a aproximadamente 60% (sessenta por cento) do orçamento, suplantando o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste contexto, o Prefeito Wladimir Garotinho, ciente de que a manutenção da orientação alhures teria o condão de ensejar um colapso econômico-financeiro ao ente público, além de inviabilizar o regular adimplemento do funcionalismo público local, determinou que este advogado público estudasse a adoção de alguma medida jurídica.

Em 08 de fevereiro de 2021, em petição inicial elaborada pelo autor deste artigo¹⁵, após o estudo das lições de Sergio Cavaleri Filho, Humberto Dalla Bernardina de Pinho, Luciano Ferraz, Carlos Ari

Sundfeld, Gustavo Binenbojm e Bruno Greco-Santos, à luz da constitucionalização do Direto Administrativo, da tendência de atuação dialógica da Administração Pública, da primazia da função pedagógica do Tribunal de Contas e do consequencialismo estabelecido pela reforma na LINDB, o Município de Campos/RJ ajuizou a demanda (Processo n.º 0002866-02.2021.8.19.0014¹⁶), distribuída ao r. Juízo da 2ª Vara Cível da respectiva Comarca.

Na exordial, o Município fundamentou os pleitos no princípio da proporcionalidade e na teoria da confiança administrativa, além dos seguintes argumentos: i) considerando o fato de que o Chefe do Poder Executivo da gestão anterior, ao longo de todo o mandato, foi beneficiado com a interpretação mais branda da vedação legal, ao passo que foi imputado ao atual mandatário, desde o primeiro exercício, a *exegese* mais gravosa em sua integralidade; ii) considerando que a Lei Municipal n.º 9.030/2021 reconheceu o Estado de Calamidade Pública, no âmbito da Administração Fiscal e Financeira, declarado pelo Decreto Municipal nº 22, de 07 de janeiro de 2021; iii) considerando a queda na arrecadação tributária ao longo do exercício de 2020, e que também é esperada para os exercícios subsequentes, que deu ensejo a medidas administrativas e normativas de contingenciamento e readequação orçamentária supramencionadas; iv) considerando as medidas adotadas a partir do exercício de 2021 pelo Governo, com o escopo de majorar a receita própria e mitigar a dependência dos recursos decorrentes dos royalties; v) considerando o incremento das despesas para enfrentamento da crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19; vi) considerando a função pedagógica dos Tribunais de Contas junto aos respectivos órgãos jurisdicionados, ofertando oportunidades de readequação da gestão, nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública.

Nesta toada, o Município de Campos/RJ requereu: i) a declaração de nulidade ou a desconstituição da decisão emanada pelo TCE/RJ, nos autos do Processo nº 211.146-1/20, sendo autorizado o pagamento da despesa de pessoal com receitas decorrentes dos

13 *Ibidem*.

14 Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Portal da transparência. **Lei Orçamentária Anual - Exercício 2021**. Disponível em: <<https://transparencia.campos.rj.gov.br/orcamento-loa>> (Acesso em 17/08/2023).

15 Jornal Folha da Manhã. Folha Política. **TAG de Campos é destaque em pesquisa na FGV**. Disponível em: <<https://www.folha1.com.br/politica/2022/11/1286109-tag-de-campos-e-destaque-em-pesquisa-na-fgv.html>> (Acesso em 10/11/2023).

16 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Consulta Processual. **Processo nº 0002866-02.2021.8.19.0014**. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0002866-02.2021.8.19.0014>> (Acesso em 25/06/2024).

royalties e das participações especiais; ou ii) em *ultima ratio*, com fundamento no artigo 23 da LINDB¹⁷, a modulação dos efeitos da decisão impugnada, para que a novel orientação seja aplicada de forma gradativa no decorrer do mandato eletivo.

Em decisão proferida no dia 09/02/2021¹⁸, pelo magistrado Rodrigo Moreira Alves, o r. Juízo, malgrado tenha indeferido, por ora, a tutela provisória dos pedidos principais, indiretamente acolheu o pleito liminar subsidiário, ao determinar que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, através de sua Procuradoria:

(...) preste informações sobre a decisão questionada nestes autos, no prazo de 15 dias, esclarecendo especialmente quais as alternativas viáveis e factíveis para que o Município de Campos dos Goytacazes/RJ possa honrar o pagamento de suas despesas correntes de pessoal e manter a prestação dos serviços públicos, sem contar com os recursos das compensações financeiras decorrentes da exploração de Petróleo e Gás, analisando o seu histórico orçamentário dos últimos três exercícios.

Na manifestação judicial de index 1032, a Procuradoria-Geral de Contas, em Parecer da lavra de Sergio Cavalieri Filho, Leonardo Fiad e Leonardo de Andrade e Dennys Zimmermann, reconheceu que a aplicação imediata da orientação mais gravosa teria o condão de gerar um colapso orçamentário-financeiro e inviabilizar o regular adimplemento dos servidores, razão pela qual se manifestou pela pertinência de resolução consensual da demanda, a partir da celebração de um termo de ajustamento de gestão:

17 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010). **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm> (Acesso em 01/08/2023): “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

18 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 2ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes. **Decisão proferida em 09/02/2021**. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=000408739464E-93739641BFBF001E47A419DC50E1744440F>> (Acesso em 25/06/2024).

O TCE-RJ não está alheio às dificuldades enfrentadas pelos gestores e, sem desfigurar o sistema de controle dos gastos públicos, tem ciência de que a função pedagógica dos Tribunais de Contas para orientar, e não apenas punir, se torna fundamental.

Neste contexto, é importante informar a esse M.M. Juízo que o TCE-RJ, em prol de uma atuação positiva no sentido de incentivar as boas práticas aos seus jurisdicionados, decidiu por implementar em sua atuação o instrumento jurídico do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), que se encontra em fase de regulamentação pelos órgãos técnicos responsáveis na Corte de Contas.

O TAG traduz uma das tendências da Administração Pública, voltada à concretização do princípio da eficiência, e representa o compromisso que o responsável pelas atividades da gestão pública assume e que terão que ser cumpridos, tendo o próprio Termo como instrumento de controle dos procedimentos e de correção de potenciais irregularidades.

Diante de todo exposto, e considerando que a consensualidade vem ganhando espaço na esfera do Direito Administrativo, pois representa uma viável alternativa para a prevenção e/ou encerramento de conflitos, esta Corte de Contas se coloca à disposição desse M.M. Juízo para, em audiência de conciliação a ser eventualmente designada por V.Exa., caso entenda pertinente, buscar uma solução adequada ao caso concreto, com a possibilidade de formalização TAG entre os interessados, a fim de que seja atendido, de forma mais célere e eficiente, o interesse público envolvido.

No dia 17/06/2021, o Município de Campos apresentou proposta de Termo de Ajustamento de Gestão ao Tribunal de Contas do Estado (Processo TCE/RJ nº 229902-3/2021), que em sua cláusula terceira propôs a incidência gradativa da novel hermenêutica da Corte Estadual de Contas em relação ao art. 8º da Lei nº 7.990/89, ao longo do mandato da gestão (2021 a 2024).

O processo administrativo foi remetido à 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, que orientou, como contraproposta, a incidência de 100% da vedação no último exercício do mandato.

Após, o processo foi remetido à d. Procuradoria-Geral do TCE/RJ, que proferiu parecer favorável à inserção da ressalva apresentada pela 2ª CAC.

O Ministério Público Especial, da mesma forma, apresentou Parecer favorável à contraproposta apresentada pela Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas Fluminense, que concordou com o escalonamento proposto pelo Município.

Na sessão plenária realizada no dia 29/09/2021, o Tribunal de Contas Fluminense decidiu, por unanimidade, pela aprovação da minuta alternativa oferecida pela Procuradoria Geral de Contas, nos termos do voto da Exma. Conselheira Andrea Siqueira Martins, com seguinte dispositivo¹⁹⁻²⁰:

VOTO:

I – Pela APROVAÇÃO da minuta alternativa do Termo de Ajustamento de Gestão, de fls. 32/37, oferecida pela Procuradoria-Geral deste Tribunal;

II – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, com fundamento no artigo 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, deven-

19 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Notícia. **TAG de Campos: TCE-RJ aprova minuta alternativa.** Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/portalnovo/noticia/tag_de_campos_tribunal_de_contas_do_estado_aprova_minuta_alternativa> (Acesso em 25/06/2023).

20 O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário do dia 05 de outubro de 2022, por unanimidade, lavrou o Acórdão nº 154388/2022 (Processo nº 208.708-6/2022 – Prestação de Contas de Governo Municipal), de relatoria do Conselheiro Marcelo Verdini Maia, que afastou o caráter compensatório da participação especial e, por consequência, a aplicação das vedações constantes do artigo 8º da Lei nº 7.990/89. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/documento-webapi-externo/api/documento/acordao/processo/208708/6/2022/documento/256>> (Acesso em 01/08/2023). Diante do “overruling”, o Município de Campos dos Goytacazes foi instado quanto ao interesse no aditamento do TAG, momento em que se manifestou pela exclusão da incidência da participação especial no escalonamento pactuado.

do o chamamento ser materializado nos termos do artigo 26-A ou 26-C do mesmo regramento, para que, no prazo de 5 (cinco) dias:

1. Manifeste-se quanto à minuta alternativa do Termo de Ajustamento de Gestão, fls. 32/37 do presente feito, oferecida pela Procuradoria-Geral deste Tribunal;

2. Preveja como cláusula de monitoramento metas periódicas (bimestral ou quadrimestral) de redução do percentual para cada exercício a partir de 2022, observado o limite global previamente fixado na cláusula 2.1 da minuta alternativa do Termo de Ajustamento de Gestão (fls. 32/37);

3. Cientifique o Procurador-Geral e o Subprocurador-Geral do Município de Campos dos Goytacazes, também signatários do Termo de Ajustamento de Gestão, acerca das modificações propostas neste voto e bem assim da minuta alternativa oferecida pela Procuradoria-Geral deste Tribunal.

III - Pela CIÊNCIA das alterações propostas neste voto ao Excelentíssimo Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, na qualidade de signatário do presente Termo de Ajustamento de Gestão.

IV – Pela DETERMINAÇÃO à Subsecretaria-Geral das Sessões deste Tribunal, para que providencie a CIÊNCIA imediata e prioritária desta decisão à Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

V – Findo o prazo fixado no item II deste voto, remetam-se os autos à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE para que impulse o feito.

Ao fim e ao cabo, o Termo de Ajustamento de Gestão passou a ser previsto e regulamentado no Regimento Interno do TCE/RJ, conforme destacado no seu sítio eletrônico²¹:

Para a aprovação do referido TAG, o TCE-RJ levou em consideração o aumento dos gastos em decorrência da pandemia, a crise econômica dela derivada e, no **caso específico do município de Campos**, o agravamento da crise em função da redução das receitas de royalties. O fato de o atual prefeito, Wladimir

21 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Notícia. **TAG de Campos: TCE-RJ aprova minuta alternativa.** Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/portalnovo/noticia/tag_de_campos_tribunal_de_contas_do_estado_aprova_minuta_alternativa> (Acesso em 25/06/2023).



Garotinho, ter assumido a gestão no corrente exercício também contribuiu para o compromisso de ajustamento, já que não lhe foi garantido tempo hábil para proceder aos ajustes devidos no período de transição originariamente estabelecido pelo TCE-RJ.

O instituto do TAG foi aprovado pelo Corpo Deliberativo, em sessão do Conselho Superior de Administração realizada em 22 de setembro, **e inserido no Regimento Interno do Tribunal.**” (destacamos)

3. A importância do “TAG dos *royalties*” para a readequação da despesa de pessoal e a implementação de políticas públicas de valorização do servidor local

O Termo de Ajustamento de Gestão em comento foi publicado na edição do dia 31 de março de 2022 do Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes²². Trata-se do primeiro TAG celebrado pelo TCE/RJ com um município jurisdicionado²³⁻²⁴ e o primeiro sobre o tema no país.

No tocante ao cumprimento da avença, os documentos elaborados pela Secretaria Municipal de Controle e Transparência (anexados ao Processo TCE/RJ nº 229902-3/2021) demonstraram o monitoramento quadrimestral do cumprimento das cláusulas.

Em relação ao exercício de 2021, a Secretaria de Controle informou que, nas fontes 133 (royalties excedentes) e 166 (participação especial), o Município arrecadou o montante de R\$ 471.191.870,88. Todavia, o ente federativo utilizou, para custeio da despesa de pessoal efetivo, o montante de R\$ 133.432.308,96, equivalente a proporção de 28,32% do total.

No que concerne ao exercício de 2022, o Controle Interno demonstrou que o Município observou, nos três quadrimestres, o limite de 75% contido na cláusula 2.1 “b” do TAG, tendo o ente público utilizado, respectivamente, os percentuais de 21,08%, 17,84% e 34,41% do valor arrecadado.



A par de todo o exposto, a resolução consensual em comento viabilizou a regularização do adimplemento do funcionalismo público local e a implementação de políticas públicas de valorização do servidor, com destaque para: i) em 2021, o pagamento de “15 folhas em 12 meses”²⁵⁻²⁶; ii) em 2022, a antecipação das datas de depósito do salário²⁷ e a implementação do Plano de Cargos, Carreira e

22 BRASIL. Município de Campos dos Goytacazes. **Diário Oficial**. Disponível em: <<https://www.campos.rj.gov.br/app/as-sets/diario-oficial/link/5144>> (Acesso em 25/06/2023).

23 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Notícia. TCE aprova Termo de Ajustamento de Gestão proposto por Campos**. Publicado em 04/02/2023. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/portalnovo/noticia/tce_aprova_termo_de_ajustamento_de_gestao_proposto_por_campos> (Acesso em 20/09/2023): “Este é o primeiro TAG firmado pelo TCE-RJ em sua história. É digno celebrarmos essa conquista. (...)”, destacou o conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento.

24 **Presidente do TCE diz que município é o único com Termo de Ajustamento de Gestão aprovado**. Jornal O Dia. Publicado em 17/08/2023. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/campos/2023/08/6692789-presidente-do-tce-diz-que-municipio-e-o-unico-com-termo-de-ajustamento-de-gestao-aprovado.html>> (Acesso em 20/09/2023).

25 **Wladimir paga 15 folhas e meia em 12 meses, e antecipa salário de dezembro**. Jornal online Campos24horas. Publicado dia 27/12/2021. Disponível em: <<https://campos24horas.com.br/editoria/wladimir-paga-15-folhas-e-meia-em-12-meses-e-antecipa-salario-de-dezembro.html>> (Acesso em 11/12/2023).

26 **TCE-RJ aprova formalização do Termo de Ajustamento de Gestão**. Notícia no detalhe. Portal eletrônico da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Publicado em 29/09/2021. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=64758> (Acesso em 11/12/2023).

27 **Prefeitura de Campos antecipa para esta quinta pagamento de dezembro dos servidores**. Portal do Servidor. Prefeitura de Campos dos Goytacazes Disponível em: <<https://servidor.campos.rj.gov.br/2022/12/28/prefeitura-de-campos-antecipa-para-esta-quinta-pagamento-de-dezembro-dos-servidores/>> (Acesso em 04/08/2023).

Salários²⁸⁻²⁹; iii) em 2023, a concessão de reajuste salarial de 10,4%³⁰, e a publicação de editais de concursos públicos para o provimento de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública³¹⁻³².

O “TAG dos Royalties” foi destaque em dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas publicada pela Fundação Getúlio Vargas³³, como o modelo a ser seguido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Vale enfatizar, ainda, a celebração de TAG entre o Município de Campos dos Goytacazes e o TCE-RJ, cujo objetivo é a modulação dos efeitos da decisão proferida por este Tribunal, no processo TCE-RJ nº 211.146-1/20 (Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019), por meio da

aplicação progressiva das vedações na utilização dos recursos dos royalties (processo 229.902-3/21).

Ressalte-se que a discussão e relevância do desdobramento do processo acima apressou a regulamentação do TAG no âmbito da referida Corte de Contas, sendo publicada em setembro de 2021 a Deliberação n. 329, que altera o regimento do TCE-RJ para regular o TAG.

Destarte, o Termo de Ajustamento de Gestão em tela foi um *leading case* nacional, revelando-se um instrumento fundamental para que o cumprimento da legislação vigente não comprometa a governabilidade dos entes públicos produtores de petróleo.

4. Considerações finais

A pretensão deste artigo foi apresentar o Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento para promover a primazia da função pedagógica dos Tribunais de Contas em detrimento do controle externo pautado na ideia de controle-sanção, com a reaproximação democrática entre controlador e jurisdicionado.

Salientou-se que a tendência contemporânea de adoção de mecanismos consensuais pelo Estado decorreu da mudança de paradigma do Direito Administrativo, notadamente pela democratização da Administração Pública e a centralização do cidadão como sujeito de direitos e garantias fundamentais.

Destacaram-se as mudanças legislativas que consolidaram a tendência contemporânea de predileção à Justiça Consensual no âmbito da Administração Pública, que culminaram na previsão e regulamentação do TAG no Regimento Interno do TCE/RJ.

Ao final, ressaltou-se que a resolução consensual (“TAG dos Royalties”) não apenas viabilizou a adequação do Município de Campos dos Goytacazes à novel interpretação do TCE/RJ, mas também proporcionou uma regularização estruturante na despesa de pessoal do ente público e a implementação de políticas públicas voltadas à valorização do funcionalismo local, inclusive com realização de concursos públicos.

28 BRASIL. Lei nº 9.254, de 15 de dezembro de 2022. Município de Campos dos Goytacazes. Diário Oficial. Suplemento online. 16/12/2023. Disponível em: <<https://www.campos.rj.gov.br/app/assets/diario-oficial/link/5569>> (Acesso em 04/08/2023).

29 **Prefeito Wladimir Garotinho sanciona nova Lei da Progressão Funcional.** Notícia no detalhe. Publicado em 16/12/2022. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=77556#:~:text=Para%20ser%20considerado%20aprovado%20na,cada%20dois%20anos%20a%20progress%C3%A3o> (Acesso em 04/08/2023).

30 **Wladimir Garotinho anuncia reajuste de 10,4% e pacote de valorização do servidor.** Notícia no detalhe. Prefeitura de Campos dos Goytacazes Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=82224> (Acesso em 04/08/2023).

31 **Concurso para a Prefeitura de Campos terá 378 vagas.** Jornal Terceira Via. Notícia de 07/05/2023. Disponível em: <<https://www.jornalterceiravia.com.br/2023/05/07/concurso-para-prefeitura-de-campos-tera-378-vagas/>> (Acesso em 04/08/2023).

32 Edital nº 01/2023 do Concurso Público da Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ), para preenchimento de **96 vagas do cargo de Educador Social**, foi publicado no diário oficial de 29/08/2023. Edital nº 01/2023 para realização do Concurso para a Guarda Civil Municipal, visando o preenchimento de **195 vagas do cargo de Guarda Civil Municipal** 3ª categoria foi publicado em 14/09/2023. Edital nº 02/2023 para realização do Concurso Público da Administração Direta para preenchimento de **85 vagas os cargos de Analista de Controle Interno, Analista de Sistemas, Auditor Fiscal de Tributos Municipais, Contador, Assistente de Controle Interno e Técnico Fazendário nas Secretarias Municipais de Fazenda e Transparência e Controle**, foi publicado em 10/10/2023. Portaria SMS nº 60/2023, publicada no diário oficial do dia 17/11/2023; “Dispõe sobre a criação de comissão técnica para subsidiar os estudos referentes à elaboração de concurso público para provimento de cargos públicos efetivos do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Saúde”.

33 NUNES, Marcela Cristina Arruda. **O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais:** aplicação ao TCE-SP. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – FGV. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31559>> (Acesso em 07/12/2023).



Referências

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade:** fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 207.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A bipolaridade do direito administrativo e sua superação.** In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Contratos públicos e direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015.

RANGEL, Gabriel; PESSANHA FILHO, Francisco de Assis. **Pelo Acordo de Não Persecução Cível o Consenso Suplanta a Última Barreira: a Res Pública.** Anais do IV Seminário PPGD - UNESA Justiça Administrativa [livro eletrônico]/Organizado por Ricardo Perlingeiro, Fernanda Duarte, Adriano Moura da Fonseca Pinto – Niterói (RJ): Nupej, 2021, p. 56. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4072763 Acesso em 11 de dezembro de 2023.

NUNES, Marcela Cristina Arruda. **O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais: aplicação ao TCE-SP.** Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – FGV. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31559> Acesso em 07 de dezembro de 2023.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022.** Brasília, DF, 24/08/2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf> Acesso em: 01 de agosto de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 24 de agosto de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942** (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010). Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em: 01 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm Acesso em 24 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1 Acesso em: 04 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Brasília, DF: Palácio do Planalto,