

# TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E PROCURADORIAS PÚBLICAS: ENTRE A CONSENSUALIDADE E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

TERMS OF ADJUSTMENT OF CONDUCT AND PUBLIC ATTORNEY'S  
OFFICES: BETWEEN CONSENSUS AND THE PROTECTION OF PUBLIC  
ASSETS

Ciências Sociais Aplicadas • 13/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781161501](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781161501)

---

Alexandre Orion Reginato<sup>1</sup>

Diego Avelino Milhomens Nogueira<sup>2</sup>

---

## RESUMO

O artigo analisará os limites jurídicos da celebração de TACs por Municípios em políticas públicas e em obrigações que envolvam o ente público. A hipótese central é que o TAC nem sempre representa a solução mais eficiente para a Administração Pública. Quando envolve saúde, obras, licitações, orçamento e atos de terceiros, o TAC pode impor obrigações inexequíveis, com multas automáticas e baixa cognição técnica. Em exemplos citados de possíveis TACs que foram propostos ao Município de Gurupi demonstramos realidades práticas que apresentam prejudiciais ao Ente Público. A ACP demonstra serem vias judiciais em litígios estruturais, obrigações dependentes de terceiros ou hipóteses de impacto orçamentário relevante, a ACP pode revelar-se institucionalmente mais adequada que o TAC, pois o juiz é uma “terceira parte” que analisará o rito em prazos mais vantajosos e com o regular processo judicial, com tempo institucional necessário à maturação técnica, orçamentária e procedimental da obrigação administrativa, neste interim a Administração Pública Municipal. Em eventuais casos, o TAC desloca o Município para a posição de compromissário perante o MP, sujeito a multa e execução, retirando a vantagem administrativa que o Município possui em relação a execução com o particular ou em uma execução judicial no caso de descumprimento de um TAC. Assim, o artigo defenderá que a recusa motivada ao TAC pode ser ato de prudência administrativa, e não resistência ilícita. Em suma o estudo demonstra que o TAC só é adequado quando amplia a eficiência pública; quando reduz arrecadação, transfere ônus indevido ao Município ou ignora a legalidade administrativa, a ACP ou a via administrativa ordinária podem ser institucionalmente superiores.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Conduta; Administração Pública Municipal; ação civil pública; eficiência administrativa.

## **ABSTRACT**

The article will analyze the legal limits of the conclusion of TACs by Municipalities in public policies and obligations involving the public entity. The central hypothesis is that the TAC does not always represent the most efficient solution for Public Administration. When it involves health, works, tenders, budget and acts of third parties, the TAC can impose unenforceable obligations, with automatic fines and low technical knowledge. In examples cited of possible TACs that were proposed to the Municipality of Gurupi, we demonstrate practical realities that present harm to the Public Entity. Subsequent ACPs prove to be more advantageous judicial routes for the Administration in most cases, as the judge is a “third party” who will analyze the rite within more advantageous deadlines and with the regular judicial process, with the Municipal Public Administration gaining time in the meantime. In eventual cases, the TAC moves the Municipality to the position of compromiser before the MP, subject to fine and execution, removing the administrative advantage that the Municipality has in relation to the execution with the private party or in a judicial execution in the case of non-compliance with a TAC. Thus, the article will argue that motivated refusal to TAC may be an act of administrative prudence, and not illicit resistance. In short, the study demonstrates that the TAC is only appropriate when it increases public efficiency; when it reduces revenue, transfers undue burden to the Municipality or ignores administrative legality, the ACP or the ordinary administrative route may be institutionally superior.

**Keywords:** Conduct Adjustment Term; Municipal Public Administration; public civil action; administrative efficiency.

## **1. INTRODUÇÃO**

A expansão dos instrumentos consensuais no Direito Público brasileiro representa uma das marcas mais relevantes da Administração Pública contemporânea. A atuação estatal, antes fortemente associada ao modelo unilateral, imperativo e sancionador, passou a conviver com mecanismos de concertação institucional, prevenção de litígios e solução extrajudicial de conflitos coletivos. Nesse cenário, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, assumiu papel destacado como instrumento de tutela de direitos transindividuais, especialmente pela possibilidade de adequação voluntária de condutas às exigências legais, com eficácia de título executivo extrajudicial.

Todavia, a valorização da consensualidade administrativa não autoriza a conclusão de que todo TAC seja, necessariamente, a solução mais eficiente para a Administração Pública Municipal e para as Procuradorias em geral. Em determinados contextos, sobretudo quando envolvidas políticas públicas estruturais, obras públicas, procedimentos licitatórios, disponibilidade orçamentária, manifestação de órgãos de controle e obrigações dependentes de terceiros, a assinatura de um TAC pode produzir efeitos institucionais mais gravosos do que a própria judicialização do conflito. O consenso, nesses casos, pode deixar de funcionar como instrumento de eficiência e passar a operar como mecanismo de compressão da discricionariedade administrativa, da legalidade orçamentária e do contraditório técnico.

O problema torna-se ainda mais sensível no âmbito municipal, em que a Administração se encontra diretamente submetida às demandas sociais imediatas, à fiscalização do Ministério Público, aos controles externo e interno, às limitações fiscais e às exigências formais da legislação de licitações e contratos. A celebração de um

TAC sem adequada matriz de exequibilidade pode transformar obrigações administrativas complexas em deveres executivos rígidos, acompanhados de multas automáticas e prazos incompatíveis com o funcionamento regular da máquina pública. O caso do TAC 011/2025, relativo as Unidades Básicas de Saúde de Gurupi, exemplifica tal risco ao prever obrigações amplas, com prazo certo e multa expressiva por obrigação descumprida.

Por outro lado, a Ação Civil Pública, embora frequentemente vista como consequência indesejada da ausência de composição extrajudicial, pode revelar-se, em litígios estruturais, via institucionalmente mais adequada. O processo judicial permite a atuação de um terceiro imparcial, a formação do contraditório, a produção de prova técnica, a intervenção de órgãos especializados e a modulação das medidas conforme a realidade administrativa. Na ACP envolvendo as unidades de saúde de Gurupi, por exemplo, o MP buscou a suspensão do carnaval, festa tradicional e típica de Gurupi, a decisão judicial não acolheu automaticamente a pretensão ministerial, indeferindo a suspensão do Carnaval e postergando a análise das medidas estruturais relativas às unidades de saúde até manifestação do Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, há hipóteses em que a via administrativa ordinária mostra-se mais vantajosa que o TAC, especialmente quando existe particular determinado como responsável primário pela obrigação. O caso das calçadas do Condomínio Park Resedá onde o MP buscava impor uma obrigação do município para realização do calçamento do condomínio fechado particular com multa caso o particular não a realizasse. O referido documento previa a atuação municipal por meio do poder de polícia urbanística poderia preservar a responsabilidade do particular, permitir a execução

subsidiária da obra pelo Município e viabilizar o posterior ressarcimento ao erário, inclusive mediante cobrança vinculada ao IPTU. Nessa perspectiva, a assinatura do TAC poderia deslocar indevidamente o Município da posição de autoridade fiscalizadora para a posição de compromissário sujeito a multa perante o Ministério Público, sem necessariamente produzir ingresso financeiro ao caixa municipal.

Diante desse quadro, o presente artigo tem por objetivo analisar criticamente os limites jurídicos e institucionais da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta por Municípios, especialmente quando confrontados com a Ação Civil Pública e com a atuação administrativa ordinária. Sustenta-se como hipótese que a recusa motivada à assinatura de TAC não configura, por si só, resistência ilícita ou descompromisso com o interesse público. Ao contrário, pode representar medida de prudência administrativa quando o termo proposto transferir ao Município ônus indevidos, reduzir sua capacidade arrecadatória, comprometer a legalidade procedimental ou impor obrigações materialmente inexecutáveis.

Assim, o estudo propõe uma leitura não meramente celebratória da consensualidade administrativa, mas funcional e consequencialista. O TAC deve ser compreendido como instrumento útil quando amplia a eficiência pública, define responsabilidades e viabiliza a solução adequada do conflito. Contudo, quando substitui o planejamento administrativo, antecipa a executividade sem cognição suficiente ou desloca para o Município obrigações que pertencem a particulares, sua assinatura pode contrariar a própria racionalidade do interesse público que pretende proteger.

## **2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA E OS LIMITES DA AUTOCOMPOSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A relevância do trabalho decorre da crescente expansão da atuação resolutiva do Ministério Público na conformação de políticas públicas municipais, especialmente por meio de Termos de Ajustamento de Conduta. Embora tal instrumento seja relevante para a tutela de direitos transindividuais, sua utilização em políticas públicas estruturais pode gerar tensionamentos institucionais quando converte problemas administrativos complexos em obrigações executivas imediatas, sem adequada consideração de planejamento, orçamento, licitação, capacidade operacional e interferência de órgãos de controle.

No caso concreto, o TAC 011/2025 propunha ao Município obrigações emergenciais no prazo máximo de 180 dias, incluindo conclusão de reforma, limpeza técnica, fornecimento de EPI/EPC, alvará de bombeiros, alvará sanitário, designação de diretor técnico e inscrição junto ao CRM/TO, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 por obrigação não cumprida.

O TAC deve ser tratado como expressão da consensualidade administrativa, mas não como renúncia da Administração ao juízo técnico-jurídico de conveniência, oportunidade e juridicidade (DI PIETRO, 2025). O material doutrinário anexado afirma que a celebração de TAC se insere no âmbito do poder discricionário da Administração, exigindo exame de conveniência, oportunidade e interesse público envolvido no caso concreto. Desta forma a consensualidade administrativa não autoriza a Administração Pública a abdicar de seus deveres de planejamento, motivação,

responsabilidade fiscal e legalidade procedimental. A composição extrajudicial é legítima quando qualifica a atuação administrativa; torna-se problemática quando substitui a racionalidade decisória por adesão formal a obrigações materialmente inexequíveis.

A natureza executiva dos Termos de Ajuste de Conduta caminha na contra mão do funcionamento da máquina pública que enseja prazos que não dependem exclusivamente da execução do serviço público, mas da expertise de terceiros, bem como de um formalismo que para contratação de bens e serviços elencando pela Lei 14.133/2021.

O TAC é descrito como instrumento legal de resolução negociada de conflitos, com formação de obrigação de fazer, não fazer ou indenizar, sob pena de sanções fixadas no próprio compromisso.

Exatamente por possuir eficácia executiva, o TAC não pode ser compreendido como simples protocolo de intenções. Sua assinatura desloca o Município da posição de sujeito em diálogo institucional para a posição de devedor de obrigação executável. Daí a necessidade de controle jurídico prévio rigoroso.

Esse ponto justifica a pesquisa porque mostra que não se trata de mera “boa vontade administrativa”. Trata-se de assumir, por assinatura, uma obrigação executiva de alta densidade administrativa.

O art. 20 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018, veda decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial baseadas apenas em valores jurídicos abstratos sem consideração das consequências práticas (BRASIL, 2018).

*“Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”*

A decisão de assinar ou não assinar TAC deve ser consequencialista em sentido jurídico-administrativo: não basta verificar a nobreza do direito protegido; é indispensável examinar se a obrigação é executável, se há dotação, se há projeto, se há licitação possível, se o prazo é factível e se a multa não produzirá efeito inverso ao interesse público protegido.

A Lei nº 14.133/2021 trata a fase preparatória da licitação como etapa de planejamento, compatível com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias. Logo, um TAC que impõe reforma, adequação predial ou aquisição complexa precisa dialogar com esse regime jurídico (BRASIL, 2021). Desta forma a Administração Pública não executa políticas públicas por impulso voluntarista, mas por procedimento. O planejamento não é entrave burocrático; é condição de juridicidade da ação administrativa.

Quando o TAC é assinado, a obrigação se torna título executivo. Isso reduz a margem posterior de discussão sobre mérito, extensão, prazo e viabilidade. O Termo de Ajuste de Conduta traz um risco dogmático na execução de políticas públicas complexas está na antecipação da executividade antes da adequada maturação cognitiva do conflito. O que deveria ser objeto de prova, perícia e contraditório converte-se, por assinatura, em obrigação exigível.

O posicionamento de Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe na tutela coletiva brasileira evidencia que o processo coletivo não deve ser visto apenas como mecanismo repressivo, mas como espaço institucional de racionalização de conflitos sociais complexos (GRINOVER; WATANABE, 2022).

A recusa administrativa ao TAC não deve ser lida como categoria moral de resistência ou descaso. Deve ser examinada como decisão administrativa motivada, controlável, mas legítima, especialmente quando fundada na preservação da legalidade, da exequibilidade e da responsabilidade fiscal.

### **3. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE CONTROLE INSTITUCIONAL E PROTEÇÃO DO ERÁRIO**

Conforme o estudo de casos analisados pelos procuradores do Município de Gurupi, notamos que as demandas analisadas pelo prisma da defesa dos interesses da Administração Pública e a proteção do patrimônio do município. As procuradorias em geral possuem o dever de estancar a sangria dos cofres públicos, preservando o erário contra obrigações assumidas sem adequada análise de juridicidade, eficiência e exequibilidade.

Assim sendo a Administração Pública deve evitar que instrumentos consensuais, concebidos para conferir eficiência à tutela coletiva, convertam-se paradoxalmente em mecanismos de erosão patrimonial do próprio ente público.

Em um dos *leadings* cases da municipalidade que escolhemos para reforçar as vantagens das ACP's a Procuradoria é quando a Procuradoria Municipal de Gurupi decidiu não assinar 19 TAC's proposto pelo Ministério Público Estadual. Nesta esteira com a

negativa da Municipalidade o MP ajuizou uma ACP pedindo regularização de 19 unidades de saúde e suspensão imediata de gastos e contratos do Carnaval de 2026. A decisão judicial, entretanto, indeferiu o pedido liminar de suspensão do Carnaval e postergou a análise da tutela relativa às UBS, aguardando manifestação do TCE/TO sobre procedimentos licitatórios paralisados.

O caso demonstra que a judicialização, em determinadas hipóteses, não representa retrocesso em relação à consensualidade, mas mecanismo de qualificação institucional da controvérsia. A intervenção judicial funcionou como instância de filtragem, impedindo que a pretensão ministerial fosse automaticamente convertida em comando vinculante sem exame da legalidade orçamentária, da competência dos órgãos de controle e da viabilidade administrativa.

A decisão judicial afirmou que os recursos do Carnaval decorriam de dotação específica aprovada na LOA 2026, com respaldo em emendas parlamentares e verbas estaduais de destinação carimbada; também assentou que o sequestro ou remanejamento poderia configurar descumprimento legal, pois cada pasta possui orçamento e finalidade próprios. Desta forma a ACP permitiu que a controvérsia fosse examinada à luz do Direito Financeiro, impedindo a redução retórica do problema à oposição simplista entre saúde e cultura. O orçamento público não é uma gaveta única de onde se retira dinheiro conforme a pressão do momento; é sistema jurídico de alocação de competências, finalidades e autorizações legislativas.

A Ação Civil Pública é o espaço ideal para o contraditório, permitindo a cognição pericial, modulação, participação de órgãos técnicos e a

ponderação das consequências práticas, neste caso em concreto se tivesse assinado um TAC o prazo de 180 dias para início de obras seria impossível pois as obrigações seriam incompatíveis ao prazo proposto, com multa automática, furtando de ritos basilares da Administração Pública como: orçamento, licitação, atos de terceiros e órgãos de controle.

Nesse ponto, a Ação Civil Pública apresenta vantagem institucional relevante. Diferentemente do TAC, que nasce de um procedimento extrajudicial conduzido pelo próprio órgão legitimado à futura execução, a ACP submete a pretensão ministerial ao controle de um terceiro imparcial: o Poder Judiciário. O processo judicial permite contraditório, ampla defesa, produção de prova técnica, intervenção de órgãos especializados, ponderação de consequências práticas e modulação das obrigações impostas ao ente público. Em termos dogmáticos, a ACP substitui a lógica da adesão executiva imediata pela lógica da cognição institucional controlada.

Essa diferença é decisiva em litígios estruturais. Questões relacionadas à saúde pública, reforma de unidades, acessibilidade, aquisição de equipamentos, alvarás, funcionamento de serviços e regularização administrativa não se resolvem por comandos lineares. Demandam diagnóstico, cronograma, orçamento, projeto técnico, licitação, fiscalização contratual e, muitas vezes, manifestação de órgãos externos. No caso das UBS's do Município de Gurupi, o TAC 11/2025 previa obrigações amplas no prazo de 180 dias, incluindo conclusão de reforma, limpeza técnica, alvarás, designação de diretor técnico, obrigações que não são obrigatórias as Unidades Básicas de Saúde, com multa de R\$ 50.000,00 por obrigação descumprida.

A ACP posteriormente ajuizada pelo Ministério Público demonstrou, na prática, a utilidade institucional do controle judicial. O magistrado não acolheu automaticamente a pretensão ministerial. Ao contrário, indeferiu o pedido liminar de suspensão do Carnaval e postergou a análise das medidas relativas às unidades de saúde, determinando a oitiva do Tribunal de Contas do Estado sobre os certames e procedimentos licitatórios em curso. Esse dado é central para o argumento científica deste nosso trabalho: a judicialização não funcionou como obstáculo à tutela coletiva, mas como filtro de proporcionalidade, legalidade orçamentária e racionalidade administrativa.

A Ação Civil Pública, portanto, pode ser mais benéfica ao Município porque evita a conversão prematura de problemas administrativos complexos em obrigações executivas unilaterais. No TAC, a Administração assume desde logo a posição de devedora compromissária. Na ACP, o Município preserva a possibilidade de demonstrar suas providências, justificar limites materiais, apontar interferências externas, requerer perícia, discutir a competência técnica dos órgãos fiscalizadores e obter prazos compatíveis com os procedimentos legais. Isso não significa blindagem contra controle; significa controle com contraditório.

Essa vantagem também se manifesta nas obrigações urbanísticas envolvendo particulares. O caso das calçadas do Condomínio Park Resedá, novamente o MP queria propor um TAC, não virou ACP porque resolvemos a obrigação de forma administrativa fazendo uso do Poder de Polícia da Administração Pública o nos revela que, em algumas situações, a via administrativa ordinária é mais eficiente do que o TAC. A minuta de ajustamento reconhecia que o Município deveria fiscalizar o condomínio e, em caso de inércia, executar as

calçadas e cobrar do responsável, inclusive mediante lançamento no IPTU ou cobrança judicial. Além disso, o procedimento indicava orçamento de aproximadamente R\$ 200.859,91 para construção e adequação das calçadas externas, valor que poderia ser recuperado do particular.

Aqui surge um argumento de alta relevância: no TAC, o Município corria o risco de deslocar-se da posição de autoridade fiscalizadora para a posição de compromissário perante o Ministério Público, sujeito a multa e execução. Pela via administrativa, ao contrário, preservava-se a correta alocação da responsabilidade: o particular permanecia como devedor primário da obrigação urbanística, enquanto o Município exercia seu poder de polícia, podendo executar subsidiariamente a obra e recompor o erário. Em outras palavras, a recusa ao TAC não reduzia a proteção do interesse público; ampliava a possibilidade de responsabilização econômica do particular. Na tradição de Hely Lopes Meirelles, administrar é gerir interesses públicos segundo a lei e em favor da coletividade. Logo, a consensualidade administrativa não autoriza o gestor a pactuar obrigações que esvaziem prerrogativas públicas ou onerem injustificadamente o erário (MEIRELLES, 2025).

Essa constatação permite propor um critério dogmático para a atuação municipal: o TAC somente é recomendável quando ampliar a capacidade institucional da Administração de resolver o problema. Quando o termo desloca para o Município obrigações que pertencem ao particular, reduz a possibilidade de ressarcimento ao erário, impõe multas sem ingresso correspondente no caixa municipal ou ignora etapas obrigatórias de planejamento e licitação, sua celebração deixa de ser expressão de eficiência e passa a representar risco de erosão patrimonial e institucional.

Nesse contexto, a assinatura do TAC poderia produzir um efeito institucional paradoxal: em vez de fortalecer a posição jurídica do Município como autoridade fiscalizadora, deslocaria o ente público para a posição de compromissário perante o Ministério Público, sujeito a prazos rígidos, relatórios periódicos, execução de obrigação de fazer e multa diária em caso de descumprimento. A minuta previa, inclusive, multa de R\$ 1.000,00 por dia de atraso, revertida ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985, e não ao caixa municipal.

A via administrativa ordinária, por outro lado, preservava a racionalidade jurídico-financeira do caso: o particular permanecia como responsável primário pela irregularidade; o Município mantinha seu poder de polícia; eventual execução subsidiária poderia ser convertida em crédito público; e o custo da intervenção poderia ser recuperado mediante lançamento no IPTU ou cobrança judicial. Assim, a não celebração do TAC não se apresenta como resistência à tutela coletiva, mas como opção administrativa racional voltada à preservação do erário e à responsabilização direta do particular infrator.

A doutrina da indisponibilidade do interesse público reforça essa conclusão. O gestor municipal não pode assinar TAC apenas para evitar desgaste institucional imediato se, com isso, comprometer a legalidade futura, assumir obrigação inexecutável ou renunciar, na prática, a mecanismos de ressarcimento. À luz de Celso Antônio Bandeira de Mello, a Administração não é senhora do interesse público, mas sua curadora. Por isso, não pode assumir obrigações extrajudiciais que importem sacrifício patrimonial, desorganização administrativa ou renúncia indireta de receitas sem demonstração concreta de vantagem pública (BANDEIRA DE MELLO, 2024). A boa

Administração não se mede pela rapidez com que assina compromissos, mas pela racionalidade com que protege o interesse público, o patrimônio público e a continuidade dos serviços.

Assim, a Ação Civil Pública pode revelar-se mais benéfica ao Município em três dimensões. Primeiro, na dimensão processual, porque assegura contraditório, prova e controle judicial. Segundo, na dimensão administrativa, porque permite compatibilizar a tutela coletiva com orçamento, licitação, planejamento e capacidade operacional. Terceiro, na dimensão fiscal, porque evita que o Município assuma obrigações que podem e devem ser imputadas ao particular responsável, preservando a possibilidade de ressarcimento ao erário.

Conclui-se, portanto, que a superioridade eventual da ACP não decorre de sua capacidade de retardar o cumprimento de deveres públicos, mas de sua aptidão para qualificar institucionalmente o conflito. Em litígios estruturais ou em hipóteses de responsabilidade urbanística de particulares, o processo judicial ou a via administrativa sancionatória podem oferecer resposta mais adequada do que um TAC assinado sob pressão, sem matriz de exequibilidade e sem análise consequencial. O Município não deve recusar o TAC por conveniência política; deve recusá-lo quando sua assinatura comprometer a legalidade, a eficiência, a responsabilidade fiscal e a correta distribuição dos ônus jurídicos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise desenvolvida permite concluir que o Termo de Ajustamento de Conduta, embora seja instrumento legítimo e relevante de tutela coletiva, não pode ser compreendido como

solução juridicamente superior em toda e qualquer controvérsia envolvendo a Administração Pública Municipal. A consensualidade administrativa deve ser prestigiada quando ampliar a eficiência, reduzir litigiosidade, definir responsabilidades e permitir a recomposição adequada do interesse público. Todavia, quando o TAC impõe obrigações amplas, prazos rígidos, multas automáticas e deveres dependentes de orçamento, licitação, projeto técnico ou atuação de terceiros, sua celebração pode gerar efeito oposto ao pretendido: em vez de proteger o interesse público, pode comprometer a legalidade, a governança fiscal e a própria capacidade administrativa do Município.

O ponto central não está em negar a importância do Ministério Público ou da atuação extrajudicial, mas em reconhecer que o gestor público não pode assumir compromissos executivos sem prévia análise de juridicidade, exequibilidade e impacto financeiro. A assinatura de TAC não é ato meramente político ou simbólico; trata-se de assunção de obrigação com força executiva. Por isso, a Administração Municipal deve avaliar se o compromisso proposto respeita a legalidade orçamentária, os procedimentos licitatórios, a competência dos órgãos técnicos, a proporcionalidade das sanções e a correta distribuição dos ônus entre Município, particulares e demais agentes envolvidos.

O estudo do TAC 11/2025, relativo as Unidades Básicas de Saúde, evidencia esse risco. A minuta impunha ao Município obrigações de alta complexidade administrativa, incluindo conclusão de reforma, obtenção de alvarás, providências técnicas e regularizações institucionais, sob pena de multa expressiva por obrigação descumprida. Em hipóteses dessa natureza, a recusa motivada ao TAC não pode ser automaticamente interpretada como omissão ou

resistência ilegítima. Pode, ao contrário, representar cautela administrativa diante de obrigações que demandam planejamento, licitação, orçamento e controle externo.

A posterior judicialização da controvérsia demonstrou a utilidade institucional da Ação Civil Pública. No processo envolvendo as unidades de saúde de Gurupi, o Poder Judiciário não acolheu automaticamente a pretensão ministerial; indeferiu o pedido liminar de suspensão do Carnaval e postergou a análise das medidas relativas às unidades de saúde para aguardar informações do Tribunal de Contas do Estado. Esse dado confirma a hipótese do artigo: em litígios estruturais, a ACP pode funcionar como espaço de racionalização do conflito, permitindo contraditório, produção de prova, intervenção de órgãos especializados e modulação das medidas conforme a realidade administrativa.

Também o caso das calçadas do Condomínio Park Resedá reforça a conclusão de que o TAC nem sempre é a alternativa mais eficiente para o Município. Nesse caso, havia particular determinado, obrigação urbanística individualizável e possibilidade de ressarcimento ao erário. A via administrativa permitia ao Município exercer seu poder de polícia, manter o condomínio como responsável primário, executar subsidiariamente a obra e cobrar posteriormente o custo do particular, inclusive por lançamento no IPTU ou cobrança judicial. A assinatura do TAC, por outro lado, poderia deslocar o Município da posição de autoridade fiscalizadora para a posição de compromissário perante o Ministério Público, sujeito a multa e execução, sem necessariamente gerar ingresso financeiro ao caixa municipal.

Desse modo, a pesquisa permite afirmar que a vantagem institucional do Município não está na recusa sistemática ao TAC, mas na sua recusa motivada quando o instrumento se mostrar inadequado. O TAC deve ser firmado quando houver objeto certo, obrigação possível, cronograma realista, matriz de responsabilidades definida, compatibilidade orçamentária e vantagem concreta ao interesse público. Ausentes esses elementos, a Ação Civil Pública ou a via administrativa ordinária podem ser juridicamente mais adequadas.

A conclusão, portanto, é que a consensualidade administrativa não pode ser confundida com adesão acrítica a obrigações propostas por órgão de controle. O Município deve dialogar, justificar, planejar e cooperar, mas não está obrigado a assumir compromisso que fragilize sua posição institucional, reduza sua capacidade arrecadatória ou transfira ao erário ônus que juridicamente pertencem a particulares. Em matéria de Administração Pública, eficiência não é assinar rápido; eficiência é resolver corretamente, com legalidade, responsabilidade fiscal e preservação do interesse público.

Assim, o TAC deve ser preservado como instrumento de composição e efetividade, mas submetido a critérios rigorosos de adequação. Quando sua celebração resultar em compressão indevida da discricionariedade administrativa, antecipação de executividade sem cognição suficiente, imposição de obrigações inexecutáveis ou perda de vantagem fiscal para o Município, a Ação Civil Pública apresenta-se como via institucionalmente mais equilibrada. Nesses casos, a judicialização não representa fracasso da consensualidade, mas garantia de contraditório, proporcionalidade e controle racional das consequências práticas da decisão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de Processo, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 37. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. 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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 19 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: CNMP, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: TUTELA coletiva: 20 anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos: 15 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2006.

GURUPI (TO). Município de Gurupi. Minuta de Termo de Ajustamento de Conduta nº 011/2025: obrigações relativas à regularização de Unidades Básicas de Saúde. Gurupi, 2025. Documento administrativo.

GURUPI (TO). Município de Gurupi. Procedimento administrativo relativo à regularização das calçadas externas do Condomínio Park Resedá. Gurupi, 2025. Documento administrativo.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 45. ed. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2025.

---

<sup>1</sup> Pós doutor na Universidade do Vale do Itajaí com investigação na Universidade de Perugia - Itália (2022). Doutor em Direito Instituição: Universidade de São Paulo (USP). PhD em Direito E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)

<sup>2</sup> Mestre em Direito Internacional, Pós-graduado em Advocacia Pública Municipal Instituição: Faculdade UNINA. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail.](#)