

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO ESPÉCIE DE CONVÊNIO PÚBLICO: UMA ANÁLISE JURÍDICA E DOUTRINÁRIA

THE TERM OF CONDUCT ADJUSTMENT AS A TYPE OF PUBLIC AGREEMENT: A LEGAL AND DOCTRINAL ANALYSIS

Caio Lúcio Fenelon Assis Barros

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Especialista em Direito Administrativo e Contratos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM). Titular da Promotoria de Justiça da Comarca de Manacapuru. E-mail: caiobarros@mpam.mp.br

Recebido em: 30/06/2025 | Aprovado em: 28/07/2025

Resumo: O artigo demonstra o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como uma possível espécie de convênio público, explorando suas bases jurídicas, características e aplicabilidade prática. O estudo aborda a natureza consensual do TAC, sua flexibilidade e capacidade de promover a resolução de conflitos de forma extrajudicial. Mediante comparação com os convênios públicos, o artigo defende que o TAC pode ser integrado ao espectro dos instrumentos de cooperação na administração pública, fortalecendo a eficácia na proteção do interesse público. São discutidas as vantagens jurídicas e práticas dessa classificação, além das particularidades que diferenciam o TAC dos convênios em sentido estrito.

Palavras-chave: termo de ajustamento de conduta, convênios públicos, direito administrativo, administração pública, Ministério Público.

Abstract: This article presents the Term of Conduct Adjustment (TAC) as a possible type of public agreement, exploring its legal foundations, characteristics, and practical applicability. The study examines the consensual nature of the TAC, its flexibility, and its ability to resolve conflicts extrajudicially. By comparing it with public agreements, the article argues that the TAC can be integrated into the

spectrum of cooperation instruments in public administration, enhancing its effectiveness in protecting the public interest. The legal and practical advantages of this classification are discussed, along with the particularities that distinguish the TAC from agreements in the strict sense.

Keywords: term of conduct adjustment, public agreements, administrative law, public administration, Public Prosecutor's Office.

Sumário: Introdução; 1. Conceito, Fundamentos Jurídicos e Características do Termo de Ajuste de Conduta; 2. Conceito, Base Legal e Doutrinária de Convênio Público; 3. O TAC como Espécie de Convênio Público; 3.1. Tabela Comparativa; 4. Proposta de Evolução no Debate Acadêmico e Doutrinário Sobre o Tema; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil, especialmente no âmbito do Direito Administrativo, para a resolução consensual de conflitos entre o poder público e agentes privados. Tradicionalmente, o TAC é visto como um meio extrajudicial eficaz para garantir a conformidade com a legislação vigente e promover a proteção de interesses difusos ou coletivos, como o meio ambiente, o patrimônio cultural e os direitos do consumidor. No entanto, sua natureza jurídica ainda é tema de debate, suscitando discussões sobre sua classificação e o papel que desempenha na administração pública. Este artigo propõe uma análise inovadora, que considera o TAC como uma possível espécie de convênio público, explorando suas características e aplicabilidade prática dentro desse novo enquadramento.

Para a elaboração do presente artigo, utilizou-se de uma metodologia holística, passando pela revisão bibliográfica e legislativa tanto dos convênios públicos quanto do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, inter-relacionando as principais características de cada um, bem como propondo uma nova classificação doutrinária e sua aplicação prática como melhoramento dos instrumentos.

Ao adotar essa perspectiva, o estudo busca demonstrar que o TAC compartilha diversas similaridades com os convênios públicos, como sua natureza consensual, a formalidade de sua estrutura, e a finalidade de atender ao interesse público. A análise pretende evidenciar que, ao integrar o TAC ao espectro dos instrumentos de cooperação administrativa, é

possível ampliar sua eficácia e segurança jurídica, fortalecendo a atuação da administração pública na resolução de conflitos e na promoção de políticas públicas. Dessa forma, compreender o TAC como um convênio público especial contribui para uma abordagem mais coesa e eficiente na gestão pública, potencializando o uso desse instrumento para alcançar resultados concretos e benéficos à coletividade.

1. CONCEITO, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CARACTERÍSTICAS DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento jurídico amplamente utilizado no Brasil, principalmente no campo do Direito Público, para a resolução consensual de conflitos envolvendo o poder público e particulares. Ele é definido como um acordo extrajudicial, firmado entre um órgão público e um particular, com o objetivo de assegurar a adequação da conduta deste último às exigências legais, sem a necessidade de recorrer a um processo judicial.

De acordo com Hugo Nigro Mazzilli, o TAC é uma forma de evitar a judicialização excessiva, promovendo uma solução mais célere e prática para a coletividade envolvida¹. Este instrumento visa, portanto, à reparação de danos ou à cessação de práticas irregulares, sempre pautado pelos princípios da legalidade, moralidade e proteção ao interesse público.

A base legal para a celebração do TAC no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se no §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública². Este dispositivo autoriza os órgãos públicos legitimados a propor ações civis públicas, como o Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados e Municípios, a firmarem compromissos de ajustamento de conduta desde que tais compromissos sejam compatíveis com os direitos tutelados pela legislação em questão.

Além disso, o TAC possui respaldo em outras normas, como o artigo 211 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e o

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 121-123.

² BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

artigo 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que preveem a possibilidade de celebração de termos de ajustamento de conduta para assegurar o cumprimento de seus respectivos objetivos legais³⁴.

Doutrinariamente, o TAC é considerado um mecanismo que integra a tutela coletiva de direitos, uma vez que permite a resolução de conflitos envolvendo interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o TAC representa uma maneira de harmonizar a atividade econômica com a proteção ao meio ambiente, à saúde pública e a outros interesses difusos, oferecendo uma alternativa pragmática ao tradicional litígio judicial⁵. Essa característica faz com que o TAC seja visto como um instrumento essencial para a implementação de políticas públicas voltadas à proteção de direitos coletivos, especialmente em áreas onde o conflito entre interesses privados e o bem-estar coletivo se torna mais evidente.

Dentre as principais características do TAC, destaca-se sua natureza consensual. Ao contrário das decisões judiciais, que geralmente impõem obrigações de forma unilateral, o TAC resulta de um acordo entre as partes, permitindo maior flexibilidade na definição das responsabilidades e dos compromissos assumidos. Essa característica consensual do TAC é fundamental para sua eficácia, uma vez que permite a adaptação dos termos às peculiaridades de cada caso concreto⁶.

Outra característica essencial é a obrigatoriedade de o termo ser formalizado por escrito, contendo especificações claras sobre as obrigações que o compromissário assume, bem como as sanções previstas em caso de descumprimento. Essa formalização garante a transparência e a previsibilidade do acordo, elementos fundamentais para a segurança jurídica.

3 BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

4 BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 210-214.

6 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 98-102.

O TAC também se destaca por sua flexibilidade, característica que o diferencia de outros instrumentos jurídicos mais rígidos, como as sentenças judiciais. Essa flexibilidade permite ajustar o compromisso às particularidades do caso, assegurando que as soluções acordadas sejam efetivas e atendam de forma adequada às necessidades do interesse público. Além disso, o TAC possui natureza de título executivo extrajudicial, conforme previsto no artigo 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública, o que permite ao poder público executar diretamente o termo em caso de descumprimento, sem a necessidade de um novo processo judicial para reconhecer a obrigação nele contida.

Outra característica relevante do TAC é sua capacidade de promover a cooperação entre o poder público e o particular. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o TAC permite a construção de soluções consensuais que conciliem os interesses públicos e privados, proporcionando uma forma mais eficiente e menos conflituosa de proteger o interesse coletivo⁷. Essa cooperação é reforçada pela previsibilidade e clareza dos compromissos assumidos, que facilitam a fiscalização e a implementação dos termos ajustados.

Por fim, o Termo de Ajustamento de Conduta é visto como um importante instrumento para a gestão pública no Brasil, permitindo que o Estado atue de forma preventiva e reparadora. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, o TAC é um meio eficaz de garantir a observância das normas legais sem sobrecarregar o sistema judiciário, promovendo ao mesmo tempo a conscientização e a responsabilização dos agentes privados⁸.

Dessa forma, o TAC contribui para uma administração pública mais ágil, eficiente e alinhada aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, representando uma ferramenta estratégica para a promoção do bem-estar coletivo e da justiça social.

7 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 98-102.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 210-214.

2. CONCEITO, BASE LEGAL E DOUTRINÁRIA DE CONVÊNIO PÚBLICO

Os convênios públicos são instrumentos amplamente utilizados na administração pública brasileira, definidos como ajustes celebrados entre entes públicos, ou entre estes e entidades privadas, com o objetivo de executar atividades de interesse comum, mediante colaboração mútua. Ao contrário dos contratos administrativos, os convênios não possuem caráter oneroso, ou seja, não envolvem uma contraprestação direta entre as partes. Em vez disso, o convênio se fundamenta na conjugação de esforços para a consecução de finalidades de interesse público, buscando sempre a cooperação entre as partes envolvidas⁹.

Do ponto de vista legal, os convênios públicos no Brasil encontram respaldo no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece normas para a organização da Administração Pública Federal. Em seu artigo 10, §7º, o Decreto-Lei define os convênios como instrumentos que permitem a descentralização administrativa para a execução de programas de governo, desde que haja objetivos comuns entre as partes envolvidas.

Essa normatização é complementada pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que regula aspectos específicos da formalização, execução e prestação de contas dos convênios, estabelecendo diretrizes que visam garantir a transparência e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos^{10,11}.

Conceitualmente, Hely Lopes Meirelles define os convênios públicos como “acordos administrativos entre entidades públicas de qualquer espécie para a realização de objetivos de interesse comum mediante mútua colaboração”¹². Essa definição enfatiza a ausência de relação hierárquica ou de subordinação entre as partes, característica que distingue os convênios dos contratos administrativos, nos quais há uma clara relação de poder e contraprestação.

9 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 578-580.

10 BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

11 BRASIL. *Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986*. Estabelece normas gerais para a celebração de convênios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1986.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 578-580.

Igualmente, Celso Antônio Bandeira de Mello também reforça essa distinção ao afirmar que “os convênios se configuram como ajustes firmados entre entes públicos ou entre estes e particulares que não têm caráter negocial, mas sim cooperativo, visando a um fim de interesse público”¹³. Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a legitimidade dos convênios reside na finalidade pública, sendo o interesse público sempre o elemento norteador de sua celebração e execução¹⁴.

Entre as principais características dos convênios públicos, destaca-se a obrigatoriedade de serem formalizados por instrumento escrito, no qual devem estar claramente definidos os objetivos, as obrigações das partes, os recursos a serem aplicados, e os prazos para execução. Essa formalização visa assegurar a transparência e a previsibilidade, garantido que todas as partes estejam cientes dos compromissos assumidos e das consequências em caso de descumprimento¹⁵.

Outra característica relevante é a exigência de prestação de contas, visto que o uso de recursos públicos demanda muita responsabilidade e controle. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) reforça essa exigência, estabelecendo a necessidade de rigorosa prestação de contas e transparência na gestão dos recursos públicos aplicados em convênios¹⁶.

Apesar de não trabalhar de forma exauriente o conceito e características dos convênios, existe menção a alguns procedimentos aplicáveis a estes tanto na antiga legislação de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 8.666/93, quanto na atual, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que podem ser utilizadas como base para identificação dos aspectos mais relevantes.

Os convênios públicos também são marcados por sua flexibilidade na execução, permitindo que as partes ajustem suas obrigações conforme as necessidades e especificidades do projeto em andamento, desde que respeitados os limites legais e regulamentares. Isso é especialmente

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 431-433.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

¹⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

relevante na implementação de políticas públicas, onde circunstâncias locais e temporais podem demandar ajustes rápidos e eficazes na execução dos projetos¹⁷. Por exemplo, convênios entre o governo federal e municípios são comuns para a construção de unidades de saúde ou escolas, em que o governo repassa recursos e os municípios executam as obras, ajustando a aplicação dos recursos conforme a realidade local.

Do ponto de vista doutrinário, os convênios são considerados essenciais para a administração pública, pois permitem a conjugação de esforços entre diferentes entidades para a realização de objetivos comuns de interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que “os convênios não implicam a existência de uma relação de subordinação, mas sim de parceria”, destacando a importância da cooperação mútua na busca por resultados eficientes e eficazes¹⁸.

Entretanto, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro alertam para os desafios relacionados à prestação de contas e ao controle da aplicação dos recursos públicos, apontando a necessidade de mecanismos rigorosos de fiscalização para prevenir desvios de finalidade e má gestão¹⁹.

Em resumo, os convênios públicos são ferramentas vitais para a administração pública brasileira, permitindo a realização de atividades de interesse comum de forma colaborativa e flexível. Sua regulamentação jurídica estabelece um arcabouço normativo robusto que visa garantir a transparência, a responsabilidade e a eficácia na aplicação dos recursos públicos. Contudo, o sucesso desses instrumentos depende de uma gestão transparente e responsável, apoiada por mecanismos de fiscalização eficazes que assegurem o cumprimento dos objetivos pactuados e a proteção do interesse público.

3. O TAC COMO ESPÉCIE DE CONVÊNIO PÚBLICO

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é tradicionalmente compreendido como um instrumento jurídico voltado para a resolução

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

18 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 431-433.

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 245-247.

extrajudicial de conflitos entre o poder público e particulares, visando à adequação de condutas às exigências legais.

No entanto, considerando sua natureza consensual, formalidade e finalidade pública, é possível argumentar que o TAC pode ser entendido como uma espécie de convênio público, expandindo sua aplicação dentro do espectro dos instrumentos de cooperação na administração pública. Essa interpretação propõe uma reclassificação doutrinária do TAC, posicionando-o não apenas como um mecanismo de ajustamento de condutas, mas também como um instrumento estratégico de gestão pública voltado à promoção do interesse público.

A base para essa argumentação reside nas semelhanças essenciais entre o TAC e os convênios públicos, especialmente no que se refere à sua natureza consensual. Ambos os instrumentos dependem da concordância entre as partes envolvidas, necessariamente incluindo ao menos um ente público como parte, sem a imposição unilateral de obrigações, característica comum nos contratos administrativos ou nas decisões judiciais.

Essa natureza consensual permite uma maior flexibilidade na definição das responsabilidades e compromissos, o que é fundamental para a eficácia de ambos os instrumentos, pois permite ajustar os termos às particularidades de cada caso concreto, promovendo soluções mais adaptadas às necessidades específicas da administração pública.

Além disso, o TAC, assim como os convênios públicos, possui uma estrutura formal rigorosa, que exige a especificação clara das obrigações das partes, prazos para cumprimento e, frequentemente, a previsão de sanções em caso de descumprimento.

De acordo com Di Pietro²⁰, a formalização é um elemento essencial para garantir a segurança jurídica dos acordos firmados no âmbito da administração pública, assegurando a transparência e a previsibilidade dos compromissos assumidos. Assim, ao seguir esse padrão de formalidade, o TAC se aproxima significativamente dos convênios públicos, que também exigem formalização detalhada e instrumentos de controle para garantir o cumprimento dos objetivos pactuados.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

Outro ponto relevante para a compreensão do TAC como uma espécie de convênio público é a sua finalidade comum de promover o interesse público. Enquanto os convênios públicos são tradicionalmente utilizados para a execução de políticas públicas ou projetos de interesse comum entre entes públicos ou entre estes e entidades privadas, o TAC é utilizado para assegurar que práticas ou condutas contrárias à lei sejam ajustadas em conformidade com as normas legais, protegendo direitos difusos ou coletivos²¹. Ambos os instrumentos, portanto, buscam alcançar benefícios concretos para a coletividade, seja pela implementação de políticas públicas, seja pela reparação de danos e a cessação de práticas irregulares.

A ideia de compreender o TAC como uma espécie de convênio público também encontra respaldo na doutrina contemporânea. Essa visão é reforçada por Bandeira de Mello²², que destaca que os convênios públicos não implicam uma relação de subordinação, mas sim de parceria, conceito que pode ser estendido ao TAC, considerando-se seu objetivo de ajuste consensual de condutas.

Ademais, a classificação do TAC como uma espécie de convênio público pode oferecer vantagens práticas significativas. Ao aplicar ao TAC as mesmas normas e procedimentos já consolidados para os convênios públicos, como as regras de formalização, execução, fiscalização e prestação de contas, é possível harmonizar o uso desses instrumentos na administração pública, promovendo maior segurança jurídica e eficiência. Isso permitiria que o TAC fosse utilizado de forma mais ampla e integrada em diferentes contextos administrativos, fortalecendo sua eficácia como ferramenta de gestão pública.

Por fim, compreender o TAC como uma espécie de convênio público não reduz sua especificidade ou importância dentro do ordenamento jurídico, mas, ao contrário, amplia as possibilidades de sua aplicação prática. Essa abordagem contribui para uma visão mais holística e integrada dos instrumentos de cooperação na administração pública, possibilitando um uso mais estratégico do TAC na promoção de políticas públicas eficazes e na proteção do interesse coletivo. Dessa forma, a proposta de reclassificação do TAC como convênio público especial não apenas fortalece a doutrina

21 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

22 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

e a prática administrativas, como também potencializa a utilização desse instrumento em benefício da coletividade.

3.1. Tabela comparativa

Características	Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Convênio Público
Objetivo	Busca a realização de interesses públicos e a promoção do bem-estar coletivo	Busca a realização de interesses públicos e a promoção do bem-estar coletivo
Cooperação	Envolve a colaboração entre as partes para ajustar condutas e reparar danos	Envolve a colaboração entre as partes para a consecução de fins estabelecidos
Formalização	Necessita de formalização por meio de documento escrito, estabelecendo direitos e deveres das partes	Necessita de formalização por meio de documento escrito, estabelecendo direitos e deveres das partes
Natureza Jurídica	Ajuste de conduta para correção de irregularidades	Ato administrativo bilateral típico de cooperação
Finalidade Principal	Cessação de práticas ilícitas e reparação de danos	Realização de projetos ou programas específicos
Objetivo de Interesse Público	Visa à cessação de condutas ilícitas e à reparação de danos, contribuindo para o interesse público	Realização de atividades de interesse comum que beneficiam o público
Colaboração Mútua	Colaboração entre as partes para ajustar condutas e reparar danos	Cooperação mútua para alcançar objetivos comuns de interesse público
Formalização e Execução	Formalizado por meio de um documento escrito, com mecanismos de execução e fiscalização	Formalizado por meio de um documento escrito, com mecanismos de execução e fiscalização

Fonte: Elaborado com dados da pesquisa, 2024

4. PROPOSTA DE EVOLUÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO E DOUTRINÁRIO SOBRE O TEMA

Realizado o comparativo e defendida a classificação do TAC como sendo uma espécie de Convênio, extrai-se que a referida reclassificação representa uma proposta inovadora e potencialmente transformadora para a administração pública brasileira. No entanto, essa perspectiva exige aperfeiçoamentos doutrinários e legislativos que possam sustentar essa nova visão, garantindo maior segurança jurídica e operacionalidade no uso do TAC.

Um primeiro ponto de melhoria reside na harmonização normativa entre o TAC e os convênios públicos. Ao propor que o TAC seja considerado uma espécie de convênio, torna-se necessário que esse instrumento passe a ser regido pelos mesmos princípios e diretrizes que orientam os convênios públicos, como os princípios da legalidade, publicidade, eficiência e moralidade administrativa. Essa harmonização traria maior clareza e uniformidade na interpretação e aplicação do TAC pelos operadores do direito e pela administração pública, reduzindo ambiguidades quanto à sua natureza jurídica e seu enquadramento normativo.

Nesse sentido, é recomendável a inclusão de disposições específicas nas legislações que regulam os convênios públicos, como o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Decreto nº 93.872/1986, para tratar expressamente da possibilidade de utilização do TAC como um convênio especial de ajuste de condutas. Isso garantiria a aplicabilidade das normas de formalização, execução, fiscalização e prestação de contas previstas para os convênios públicos também aos TACs, reforçando a segurança jurídica e a transparência na sua utilização.

Além disso, a padronização dos procedimentos administrativos aplicáveis ao TAC permitiria uma melhor integração entre as diversas esferas do governo, facilitando a fiscalização e o controle dos compromissos assumidos.

Outra proposta relevante para o aperfeiçoamento legislativo seria a criação de mecanismos específicos de incentivo e monitoramento para o uso do TAC como um instrumento de cooperação administrativa. A Lei

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) poderia ser complementada para incluir regras claras sobre a responsabilidade fiscal e orçamentária nos casos em que o TAC é utilizado para promover ajustes de condutas, garantindo a efetividade na aplicação dos recursos públicos. Isso envolveria, por exemplo, a obrigatoriedade de relatórios periódicos de cumprimento e impacto dos TACs celebrados, além de auditorias regulares conduzidas por órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público.

Do ponto de vista doutrinário, a proposta de reclassificação do TAC como convênio público também exige uma revisão e atualização dos conceitos e das teorias que fundamentam o uso desses instrumentos na administração pública.

A doutrina deve buscar desenvolver uma visão mais integrada e abrangente dos mecanismos de cooperação administrativa, reconhecendo o TAC não apenas como um instrumento de ajuste de condutas, mas também como uma ferramenta de execução de políticas públicas. Isso poderia incluir o desenvolvimento de novas teorias sobre a função dos TACs na governança pública, destacando seu papel como instrumentos de desjudicialização e fortalecimento da cooperação entre entes públicos e privados.

Para fortalecer essa nova abordagem doutrinária, seria importante fomentar o debate acadêmico e a pesquisa sobre o TAC como uma modalidade específica de convênio público. Instituições de ensino, centros de pesquisa e órgãos de governo, incluindo o próprio Ministério Público, poderiam promover seminários, *workshops* e publicações que abordem as vantagens e desafios dessa interpretação, incentivando a troca de experiências e a construção de um conhecimento mais profundo e atualizado sobre o tema. Além disso, a inclusão do estudo do TAC como convênio público nos currículos de cursos de Direito e Administração Pública poderia preparar melhor os futuros operadores do direito e gestores públicos para lidar com essa nova perspectiva.

No âmbito prático, uma das principais vantagens de tratar o TAC como um convênio público é a possibilidade de aplicar a ele as mesmas regras e procedimentos já consolidados para a formalização, execução e fiscalização

dos convênios. A uniformização dos procedimentos administrativos relacionados à celebração e acompanhamento dos TACs, utilizando modelos e padrões desenvolvidos para os convênios públicos, pode resultar em uma redução de custos administrativos, uma vez que os órgãos públicos não precisariam desenvolver procedimentos distintos para cada tipo de instrumento. Isso também poderia facilitar a capacitação dos servidores públicos, que teriam uma base normativa e processual mais uniforme para trabalhar.

Finalmente, uma proposta de melhoria essencial é o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle dos TACs. O aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento e a implementação de ferramentas de auditoria eficazes são fundamentais para garantir que os termos ajustados sejam cumpridos de maneira integral.

A criação de indicadores de desempenho específicos para avaliar a eficácia dos TACs na promoção do interesse público, assim como a adoção de práticas de transparência e publicidade ativa, poderia aumentar a *accountability* e a confiança pública na utilização desse instrumento.

Portanto, a proposta de considerar o TAC como uma espécie de convênio público abre espaço para significativos avanços na gestão pública brasileira, ao mesmo tempo em que exige adequações normativas e doutrinárias para maximizar seu potencial.

Com uma abordagem integrada e coordenada, o TAC pode se consolidar como um instrumento eficaz na promoção de soluções consensuais e eficientes, fortalecendo a administração pública na proteção dos interesses difusos e coletivos e na implementação de políticas públicas.

CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) sob a perspectiva de sua classificação como uma espécie de convênio público, buscando explorar as suas bases jurídicas, características e aplicabilidade prática.

Ao longo do texto, foi demonstrado que, apesar das diferenças estruturais e funcionais entre TACs e convênios públicos, ambos os

instrumentos compartilham elementos essenciais, como a natureza consensual, a necessidade de formalização e a finalidade de atender ao interesse público. Essa compreensão sugere uma possível reclassificação do TAC dentro do espectro dos instrumentos de cooperação administrativa.

Ao posicionar o TAC como um convênio público especial, este estudo propôs uma abordagem inovadora que pode ampliar o uso desse instrumento na administração pública, fortalecendo sua capacidade de promover a resolução de conflitos de forma extrajudicial e eficiente. A análise demonstrou que, ao adotar os mesmos princípios e diretrizes normativas que regem os convênios públicos, o TAC pode proporcionar maior segurança jurídica, transparência e previsibilidade, elementos essenciais para sua eficaz aplicação no contexto da gestão pública.

A reclassificação do TAC como convênio público também foi justificada pela possibilidade de harmonizar normas e procedimentos administrativos, promovendo uma abordagem mais integrada e uniforme na utilização de instrumentos de cooperação. Ao aplicar as regras de formalização, execução e fiscalização dos convênios públicos ao TAC, é possível garantir maior eficiência na administração pública, potencializando a utilização desse instrumento para alcançar resultados concretos e benéficos para a coletividade.

Por outro lado, este estudo também reconheceu as limitações e desafios inerentes a essa nova interpretação. A aplicação do TAC como convênio público exige aperfeiçoamentos legislativos que possam contemplar sua natureza específica, principalmente no que se refere à sua utilização em contextos de correção de condutas irregulares. Além disso, é necessário fomentar uma evolução doutrinária que incorpore essa perspectiva, promovendo uma análise mais ampla e integrada dos mecanismos de cooperação entre entes públicos e privados.

Dessa forma, conclui-se que a proposta de considerar o TAC como uma espécie de convênio público oferece uma perspectiva mais holística e eficaz para a administração pública.

Ao permitir uma aplicação mais ampla e coordenada, o TAC pode se consolidar como um instrumento estratégico para a promoção de políticas públicas, a proteção do interesse coletivo e a resolução consensual de

conflitos. Para que essa abordagem se concretize de maneira efetiva, torna-se essencial promover ajustes normativos, bem como estimular o debate acadêmico e a pesquisa sobre o tema, contribuindo para o avanço da doutrina e da prática administrativas no Brasil.

Portanto, a reclassificação do TAC como convênio público não apenas amplia suas possibilidades de aplicação, mas também reforça seu papel como uma ferramenta valiosa para a administração pública brasileira. Ao integrar o TAC ao espectro dos instrumentos de cooperação, a administração pública pode potencializar sua capacidade de resolver conflitos de forma ágil e eficiente, assegurando a conformidade legal e promovendo a justiça social.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Estabelece normas gerais para a celebração de convênios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1986.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.