

Consensualismo nos Tribunais de Contas: evolução e perspectivas

WALDIR JORGE LADEIRA DOS SANTOS

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Contador-chefe da Contadoria-geral do TCE-RJ.

ANTÔNIO RANHA DA SILVA

Doutor em Administração de Negócios – *Florida Christian University*.
Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

LUCIANNIA SOUZA COSTA

Pós-graduada em Ordem Jurídica e o Ministério Público – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
Pós-graduada em Direito e Administração Pública – Universidade Gama Filho.
Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal – Universidade Estácio de Sá.
Assessora-especial na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

SANDRA SUELY DO VALE CORRÊA

Pós-graduada em Engenharia Mecânica – Universidade Federal de Pernambuco.
Pós-graduada em Gestão Empresarial – Fundação Getúlio Vargas.
Pós-graduada em Estratégia de Serviços – ESM.
Coordenadora de Consolidação e Análise de Projetos de Investimentos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

Frente às mudanças normativas que buscam consolidar uma administração pública cada vez mais orientada pela eficiência e por resultados, o artigo aborda a evolução e as perspectivas da adoção de câmaras, mesas e secretarias como mecanismo inovador na solução consensual de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas. O problema central da pesquisa consiste em compreender como o consensualismo tem evoluído nos Tribunais de Contas e quais são suas perspectivas para o futuro. A construção colaborativa, por meio de soluções ágeis e eficazes para matérias de destaque relevância e de alto grau de complexidade, ganha destaque pela celeridade, economia e impacto social gerado. A mudança de paradigma - de um controle exclusivamente sancionador para um modelo dialógico e preventivo – abre margem para as práticas consensuais. Acordos com força vinculante passam a orientar e fortalecer, em tempo real, a gestão e as políticas públicas. A metodologia adotada funda-se em pesquisa bibliográfica e análise documental, numa abordagem metodológica de natureza básica e propósito exploratório. A análise considerou o recorte temporal entre janeiro de 2020 a março de 2025 com fontes selecionadas por sua relevância, em sites especializados. Dentre os principais achados destaca-se a necessidade de maturação da prática, bem como a implementação de mecanismos de medição de desempenho dos acordos celebrados, como forma de avaliar o impacto dessas soluções na entrega de serviços e políticas públicas relevantes à população. Os resultados indicam, ademais, a pertinência de uma apuração mais aprofundada, objetivando uma compreensão mais ampla e precisa sobre o tema.

Palavras-chave: administração pública; tribunais de contas; controle externo; consensualismo.



ABSTRACT

Amid ongoing regulatory changes aimed at consolidating a results-driven and efficiency-oriented public administration, this article explores the evolution and future prospects of adopting chambers, boards, and secretariats as innovative mechanisms for consensual conflict resolution within the Courts of Accounts. The central research question is to understand how consensualism has evolved in these institutions and what directions it may take in the future. Collaborative approaches—offering agile and effective solutions to highly complex and relevant matters—are gaining prominence due to their speed, cost-efficiency, and social impact. The shift from an exclusively punitive model to one that is dialogical and preventive creates space for consensual practices. Binding agreements are now being used to guide and enhance public management and policymaking in real time. The methodology combines bibliographic and documentary research, following a basic approach with an exploratory purpose. The analysis focuses on the period from January 2020 to March 2025, using sources selected for their relevance from specialized websites. Key findings highlight the need for further institutional maturity and the development of performance measurement tools for signed agreements, in order to evaluate their impact on the delivery of essential public services and policies. The study also underscores the importance of continued, in-depth research to support a broader and more precise understanding of the topic.

Keywords: public administration; courts of accounts; external control; consensualism.

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto de escassez de recursos combinada com crescentes demandas por serviços públicos essenciais (saúde, educação, segurança, transporte e cultura), torna-se urgente buscar maior eficiência na gestão pública. Assim, é fundamental encontrar soluções que respeitem a autonomia do gestor público, mas que também promovam resultados econômicos concretos.

A paralisação de quase metade das obras públicas financiadas com recursos federais em todo o país (Carregosa, 2024) evidencia uma crise no modelo tradicional de controle, marcado por uma abordagem predominantemente punitiva. Diante disso, torna-se necessário que o setor público adote novas formas de atuação voltadas para a promoção de soluções negociadas e benéficas a ambas as partes - contratado e administração pública.

Para a formação de consensos orientados pela eficiência, os Tribunais de Contas assumem um papel central. Além de exercerem a função constitucional de fiscalizar e aplicar sanções, torna-se cada vez mais presente o controle de legitimidade, guiada por princípios (da efetividade, da eficiência e da economicidade). Assim, a atividade de controle externo assume um rito dialógico e propositivo, em que o objetivo não é apenas apontar falhas, mas construir soluções viáveis com os gestores públicos e entes privados.

Essa abordagem valoriza a prevenção de danos, a correção tempestiva de irregularidades e a retomada de políticas públicas paralisadas, reforçando o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e sua contribuição para uma Administração mais resolutiva e comprometida com os resultados.

É nesse cenário que surge o consensualismo, aqui entendido como a valorização do diálogo e da cooperação entre as partes, dentro de um modelo colaborativo de gestão. Essa abordagem mostra-se notadamente promissora para oferecer soluções ágeis, econômicas e efetivas, além de contribuir para corrigir irregularidades e viabilizar a retomada de serviços públicos essenciais.

Formalizado com enfoque estruturado a partir de 2020, o consensualismo já apresenta avanços relevantes. Contudo, como reduzir seus riscos e aumentar seus ganhos para os atores diretamente envolvidos?

Este artigo tem como objetivo apresentar o cenário atual do consensualismo no Brasil, discutindo sua evolução, possibilidades existentes ou a serem criadas para o fortalecimento dessa prática. A estrutura do trabalho está dividida em cinco seções, incluindo esta introdução, a revisão da literatura e o desenvolvimento da pesquisa. Posteriormente, são elencados e discutidos alguns resultados e apresentadas as considerações finais, incluindo sugestões voltadas à constituição de indicadores para aferição da eficiência e impacto gerado pelas mesas técnicas, além da capacitação dos servidores, como forma de consolidar o consensualismo como uma prática exitosa no âmbito dos Tribunais de Contas.

O presente artigo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, numa abordagem metodológica de natureza básica e propósito exploratório. Pela revisão da literatura existente e análise de dados secundários, foi possível analisar a implantação das práticas de consensualismo no Brasil e suas perspectivas. A abordagem exploratória permitiu investigar o consensualismo de maneira aberta e flexível, servindo como ponto de partida para uma pesquisa mais aprofundada, propiciando uma compreensão mais ampla e precisa sobre o tema.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Revisão da literatura

Desde o fim do século passado, o Brasil vem em um movimento de reconfiguração de suas estruturas de resolução de conflitos, que vem ganhando força ao priorizar uma filosofia de desapego à rigidez procedural e de romper com a verticalidade que há muito caracterizava a relação entre Estado-juiz e jurisdicionado (Gajardoni, 2007 *apud* Dantas, 2020). A partir da década de 1990, o país passou a adotar uma abordagem mais dialógica e cooperativa no âmbito administrativo, influenciada por uma valorização crescente dos direitos dos cidadãos e por uma busca por processos administrativos mais transparentes e participativos (Kremer *et al.*, 2025).

Ganha relevância o conceito de consensualidade com a promulgação de normas e a criação de instrumentos que favorecem a negociação e a mediação, segundo Bruno Dantas:

A lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) de 2016, com seu artigo 26, é um exemplo importante que estabelece o princípio da proporcionalidade nos acordos administrativos. Rafael Oliveira observa que essa legislação marca um ponto de inflexão significativo, pois promove a ideia de que acordos e soluções devem ser justos e equilibrados, refletindo a mudança na abordagem administrativa (Oliveira, 2021 *apud* Dantas, 2020, p. 485).

Os mecanismos de solução de conflitos (mediação, conciliação e arbitragem) ganham destaque no ordenamento jurídico brasileiro em razão do excessivo aumento da demanda judicial. Diante desse contexto, identificou-se a necessidade de valorizar as partes envolvidas, proporcionando a oportunidade e a responsabilidade de participar ativamente da construção de soluções para as controvérsias (Ximenes, 2022).

Tal mudança de paradigma no processo decisório público, em regra alicerçado na indisponibilidade e supremacia do direito público, tem enfrentado um processo de desconstrução diante dos avanços e transformações impostas pela globalização (Brito e Barros, 2024).

No âmbito do controle externo, marcado por um forte viés sancionatório nos processos que envolvem a legalidade e a indisponibilidade do interesse público, recorrentemente impactado pelo elevado custo operacional e a longa duração dos processos, surge o consensualismo como mecanismo de transformação, uma nova estratégia de resolução de conflitos, baseada na necessidade de garantir maior agilidade, economia e celeridade aos processos (Dortas *et al.*, 2021).

Sob essa ótica, a instituição das Câmaras de Consensualismo¹ no âmbito dos Tribunais de Contas visa promover uma atuação mais proativa, corrigindo falhas e ajustando condutas, como forma de minimizar danos. Essa abordagem contribui para o fortalecimento da confiança da população nas instituições de controle externo, a construção de uma administração pública mais transparente e participativa.

¹ Câmaras de consensualismo são espaços de resolução de conflitos que promovem soluções consensuais e colaborativas em detrimento de decisões judiciais.

Entretanto, o consensualismo ainda sofre resistência cultural que pode entorpecer uma ameaça à autoridade fiscalizadora das cortes de Contas (Teles; Oliveira, 2025).

Nessa perspectiva, a regulamentação para fortalecer a prática do consensualismo, estabelecer seus limites e objetivos, além de disciplinar a atuação dos mediadores, mostra-se fundamental. Esses elementos são essenciais para garantir que o consensualismo não seja utilizado como instrumento para “abrandar” ou enfraquecer a função fiscalizadora, mas sim para aprimorá-la, com foco na prevenção e na melhoria contínua da gestão pública. (Reis, 2022 *apud* Teles; Oliveira, 2025).

Em sentido contrário à admissão do consensualismo nos Tribunais de Contas, destacam-se os argumentos apresentados na ADPF² nº 1183/2024 proposta pelo partido Novo. A ação sustenta que a atuação prévia dos órgãos de controle carece de amparo legal, configurando violação à autonomia administrativa na tomada de decisão. Outrossim, argumenta-se que a atuação concomitante dos Tribunais de Contas excederia as competências constitucionais atribuídas ao controle externo, violando, por conseguinte, os princípios da separação de poderes, legalidade e moralidade administrativa.

Em que pese o vasto arcabouço normativo, esses estudos indicam que a temática ainda não se encontra pacificada, carecendo de manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal quanto à interpretação e à extensão de sua aplicação. Não obstante, os Tribunais de Contas vêm exercendo o controle concomitante de forma excepcional para hipóteses complexas e relevantes, na condição de “interveniente anuente”, com o objetivo de conferir maior segurança jurídica aos atos realizados pela administração, a fim de evitar danos e questionamentos futuros.

A autocomposição, embora já se manifestasse timidamente por meio de instrumentos como o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), ganhou maior relevância e impulso a partir de 2020, quando o consensualismo passou a ser incorporado de forma mais estruturada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Resolução TCM/SP nº 02/2020 (Dortas *et al.*, 2021). O Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais

² A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADFP) está regulamentada pela Lei nº 9.882/1999 que dispõe sobre o seu processo e julgamento, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.

e Distrito Federal) e Municípios (Bahia, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo), porém, até o momento, apenas doze Tribunais regulamentaram sobre os métodos consensuais de prevenção e resolução de controvérsias: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE), Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE/AC), Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE/RR), Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP).

Para uma melhor compreensão sobre o tema, passamos a abordar de *per se* seu conceito, práticas e aperfeiçoamento; evolução normativa; além dos impactos do Consensualismo nos Tribunais de Contas, com enfoque na eficácia, desafios e perspectivas.

2.2 Metodologia

A metodologia adotada funda-se em pesquisa bibliográfica, com ênfase em artigos científicos e análise documental, incluindo normativos e análise de dados secundários, numa abordagem metodológica de natureza básica e propósito exploratório. Como forma de delimitar o recorte temporal, a análise considerou o período de janeiro de 2020 a março de 2025 com fontes e dados selecionados por relevância, em sites especializados.

2.3 Resultados e Discussão

Nas lições de Ferreira Júnior o Controle Externo Consensual, também chamado de autocompositivo ou *soft power*, distingue-se do controle externo sancionador tradicional (*hard power* ou sanção) por se utilizar da persuasão, atração, orientação e

convencimento ao invés da coerção, intimidação e punição (Ferreira Júnior, 2015 *apud* Dortas *et al.*, p. 68, 2021).

O controle da legalidade, tradicionalmente exercido pelos Tribunais de Contas, está ancorado na clássica abordagem de comando e controle e deve ser exercido com base em normas objetivas que definem o que é permitido ou proibido pela ordem jurídica. Esse tipo de controle envolve, em regra, a verificação do cumprimento de regras formais, como a observância aos princípios da legalidade, da imparcialidade ou aos limites orçamentários, e, quando há descumprimento, gera a imposição de sanções ou recomendações corretivas. Trata-se, portanto, de um controle predominantemente repressivo, que opera sobre parâmetros jurídicos definidos e que pode ser aferido mediante análise documental e normativa.

Entretanto, a expansão da atividade de controle externo, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, exige uma estratégia mais abrangente de enfrentamento dos problemas. Isso porque o art. 70 da Constituição da República ampliou a função desse controle ao prever, além da legalidade, a necessidade de apreciação da legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade dos atos administrativos. Esses conceitos, porém, não têm parâmetros objetivos pré-definidos, o que exige uma atuação mais dialógica, consensual e interpretativa por parte dos Tribunais de Contas.

Nesse contexto, o controle de legitimidade demanda novas metodologias e racionalidades avaliativas, voltadas à análise do mérito das políticas públicas e de seus resultados concretos, e não apenas à verificação formal de regularidade jurídica. Essa mudança de paradigma exige que os órgãos de controle desenvolvam instrumentos mais qualitativos, participativos e orientados à melhoria da gestão pública, superando a lógica exclusivamente sancionatória.

A reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) promovida pela Lei nº 13.655/2018, apenas reforçou a necessidade de atuações mais dialógicas e consensuais. Em especial, o art. 20 estabeleceu que o agente público não pode ser responsabilizado por decisões técnicas ou administrativas tomadas com base em interpretação razoável, ainda que posteriormente questionada, desde que haja demonstração de boa-fé e motivação adequada. Esse dispositivo, ao lado dos arts. 21 e 22, que reforçam a necessidade de considerar as consequências práticas das decisões administrativas e de controle, reafirma que o controle público,

especialmente aquele exercido *ex post*, deve dialogar com a complexidade da realidade administrativa, evitando o formalismo excessivo e o decisionismo retrospectivo.

Nesse sentido, nos termos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), o controle de legitimidade exige uma postura institucional dialógica, cooperativa e preventiva, que se afasta do modelo sancionador tradicional e se aproxima das diretrizes consensualistas do direito administrativo contemporâneo. A atuação dos Tribunais de Contas e demais órgãos de controle, para estar alinhada aos parâmetros da LINDB, deve reconhecer a margem de discricionariedade técnica da administração, respeitando a presunção de legitimidade de decisões fundamentadas, desde que amparadas em critérios razoáveis. Trata-se de uma mudança de cultura: o controlador não deve apenas punir a falha, mas contribuir para o aprimoramento da gestão pública, reconhecendo que o erro administrável, quando bem motivado e orientado ao interesse público, não pode ser equiparado à ilegalidade ou ao desvio de finalidade.

2.3.1 Evolução normativa

Com o advento da Nota Recomendatória da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) nº 02/2022, a autocomposição ganha novos contornos nos Tribunais de Contas. O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o termo de alerta (art. 59, §1º da Lei Complementar nº 101/2000), enquanto instrumento de consenso, têm se fortalecido com a criação de unidades voltadas à solução consensual e à prevenção de conflitos. Câmaras, Secretarias de Controle Externo de Solução Consensual e Mesas Técnicas, têm sido utilizadas como mecanismos inovadores de mediação e solução pacífica de controvérsias administrativas.

Esse movimento teve início no Tribunal de Contas do Municipal de São Paulo por meio da Resolução TCM/SP nº 02/2020 que instituiu Mesas Técnicas com o objetivo de conferir maior celeridade e possibilitar a superação de matérias controversas, desde que caracterizadas por sua destacada relevância ou de alto grau de complexidade. No ano seguinte, Mato Grosso tornou-se pioneiro entre os Tribunais de Contas Estaduais ao instituir procedimentos e instrumentos voltados à promoção

do consensualismo, a autocomposição, a mediação, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controversos relacionados à administração pública e ao controle externo, artigo 55 da Lei Complementar Estadual nº 752/2021 e Resolução TCE/MT nº 12/2021.

Atualmente, o Brasil conta com dez Tribunais de Contas Estaduais que possuem previsão específica sobre métodos de autocomposição, além deles o Tribunal de Contas da União (TCU), que editou a Instrução Normativa nº 91/2022, e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), que editou a Resolução nº 02/2020, também regulamentaram a matéria, totalizando 12 (doze) Tribunais com regulamentação. Esses normativos podem ser visualizados no Quadro 1.

Quadro 1 - Tribunais de Contas que possuem métodos de autocomposição

Âmbito	Tribunal	Normativo
Federal	TCU	Instrução Normativa nº 91/2022
Estadual	TCE/MT	Lei Complementar Estadual nº 752/2021 e Resolução TCE/MT nº 12/2021
Estadual	TCE/ES	Instrução Normativa nº 82/2022
Estadual	TCE/PE	Resolução nº 204/2023
Estadual	TCE/AC	Resolução nº 127/2023
Estadual	TCE/BA	Resolução nº 46/2024
Estadual	TCE/CE	Resolução Administrativa nº 6/2024
Estadual	TCE/RR	Lei Complementar Estadual nº 349/2024
Estadual	TCE/SE	Resolução TC nº 359/2024
Estadual	TCE/MG	Resolução nº 01/2025
Estadual	TCE/SC	Resolução nº TC-284/2025
Municipal	TCM/SP	Resolução nº 02/2020

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Decerto, a legitimidade dos órgãos de controle externo para a utilização de métodos de resolução de conflitos encontra respaldo consolidado no ordenamento jurídico brasileiro. Dentre os principais marcos normativos, destacam-se: o artigo 3º, §2º, e o artigo 174 do Código de Processo Civil, que preveem e incentivam a solução consensual dos litígios; os artigos 30 a 40 da Lei Federal nº 13.140/2015, que disciplinam a autocomposição envolvendo pessoas jurídicas de direito público; o artigo 13, §1º, do Decreto Federal nº 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 a 30 da Lei

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), para estabelecer que os órgãos de controle deverão privilegiar ações de prevenção antes de processos sancionadores; e, por fim, os artigos 151 a 154 da Lei Federal nº 14.133/2021, que autorizam expressamente o uso de meios alternativos de resolução de controvérsias nas contratações regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nesse tópico, a autorização para os entes públicos realizarem acordos ou transações não é recente, desde 2010, com a inclusão do art. 4º, A, na Lei Federal nº 9.469/1997 é admitida a formalização de termos de ajustamento de conduta para prevenir ou extinguir litígios envolvendo a administração pública. Ademais, com o advento da Lei Federal nº 13.129/2015, que altera o art. 1º da Lei nº 9.307/1996, a arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais também passou a ser admitida na Administração Pública direta e indireta.

A relevância do tema é tamanha que já se reflete na proposta de reforma do processo administrativo, em tramitação no Senado Federal por meio do Projeto de Lei nº 2.481/2022, estabelecendo que:

[...] os órgãos e entidades podem, em consenso com o administrado, celebrar negócio jurídico processual administrativo que estipule mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da situação concreta, antes ou durante o processo (Senado Federal, Projeto de Lei nº 2.481/2022).

De outro giro, o Poder Executivo Federal promulgou o Decreto nº 12.091/2024, instituindo o “Resolve”, Rede Federal de Mediação e Negociação, consolidando ainda mais a adoção de mecanismos consensuais na esfera federal.

Não obstante a larga previsão normativa acerca da legitimidade e possibilidade de autocomposição, foi proposta pelo Partido Novo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183/DF, contestando a Instrução normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que instituiu no âmbito do Tribunal de Contas da União, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos – SecexConsenso, para solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal (ADPF nº 1183/DF, 2024).

O processo segue concluso ao relator Ministro Edson Fachin, com parecer da Procuradoria Geral da República pela improcedência do pedido sob o argumento:

[...] o controle exercido pelo TCU nos procedimentos de solicitação de solução consensual em nada destoa da natureza da fiscalização contábil, financeira e orçamentária delineada nos arts. 70 e 71 da Constituição da República. Ao contrário, assoma-se como instrumento vivificador dos valores do art. 37, caput, que, em última análise, figuram a pedra angular da arquitetura de todo o sistema de controle externo (ADPF nº 1183/DF, 2024).

Ressaltou, ademais, que a “intermediação do Tribunal de Contas não é mandatória, constituindo faculdade das partes interessadas, a quem se abre a opção de apresentar propostas de resolução de controvérsias” (ADPF nº 1183/DF, 2024).

Por derradeiro, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta segue na contramão da orientação da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que alinhada à Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, e à Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228, preza pela “Promoção e fomento da eficiência, *accountability*, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das entidades de fiscalização superiores”.

Diante dessa perspectiva mais negocial e plurilateral, a atividade sancionatória cede espaço para a mediação, que, por meio do diálogo e cooperação, obtém ganhos com a redução da judicialização, maior celeridade processual, economia de recursos e benefícios diretos à população; seja pela mudança de comportamento ou pela adoção de medidas compensatórias com resultados positivos para a população.

2.3.2 Os impactos do consensualismo nos tribunais de contas: eficácia, desafios e perspectivas

A autocomposição já é uma realidade crescente no âmbito do poder judiciário. Com o advento da Lei Federal nº 13.105/2015, a audiência de conciliação somente poderá ser dispensada se ambas as partes assim expressarem ou em hipótese, que pela natureza do processo, não se admita. (Dortas *et al.*, 2021).

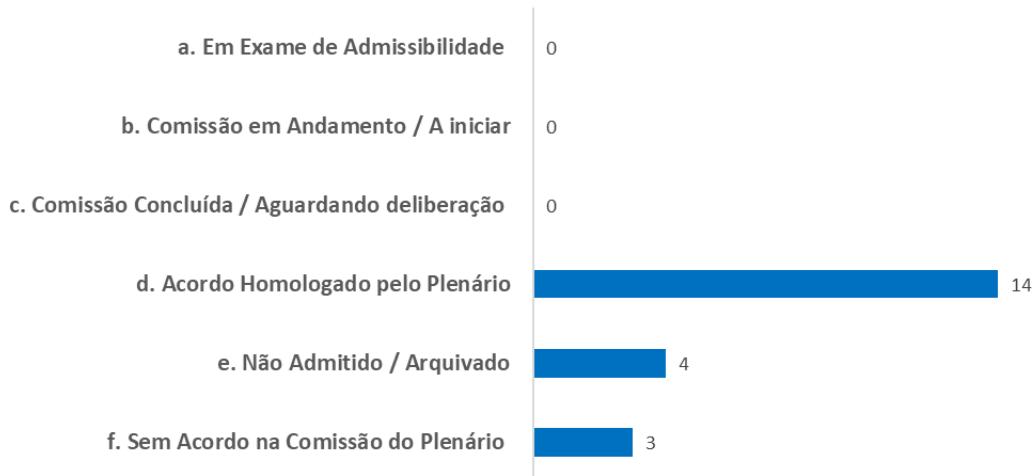
Assim, diante do aumento substancial da prática do consenso no Brasil, nota-se o fortalecimento gradual do consensualismo como método de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas. Essa tendência é evidenciada ao compararmos uma pesquisa realizada em outubro de 2020, por servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná³, com os dados do Painel Geral de Processos SecexConsenso, disponível no site do TCU. A pesquisa promovida pelos servidores, de caráter semiestruturado e realizada via questionário eletrônico da Microsoft, obteve a resposta de 13 Tribunais de Contas e identificou o crescimento do uso de instrumentos consensuais, quando comparados os anos de 2018 e 2019, como apresentado na figura 1, mas, ainda pouco expressivos, frente aos 14 acordos homologados pelo TCU só no ano de 2023, como evidenciado na figura 2.

Figura 1- Evolução no uso de instrumentos consensuais em Tribunais de Contas



Fonte: Dantas *et al.*, p. 85, 2021.

³ 13 (treze) dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas apresentaram suas respostas à pesquisa realizada. Na elaboração do gráfico da figura, foram considerados os questionamentos quanto à existência de mecanismo de acompanhamento da evolução da utilização de instrumentos consensuais a fim de se apurar a evolução ou involução no uso de tais instrumentos (Dantas *et al.*, 2021).

Figura 2 - Contagem de processos, por etapa - TCU / SecexConsenso

Fonte: Painel Geral de Processos SecexConsenso⁴, adaptado pelos autores

Assim, a prática do consensualismo tem gerado inúmeros efeitos positivos, entre os quais se destacam a busca pela eficiência e a melhoria na gestão. À medida que os atos consensuais são publicizados, intensifica-se o controle social sobre a aplicação de recursos públicos, promovendo maior transparência e responsabilidade na atuação estatal. Adicionalmente, a resolução de conflitos de forma colaborativa, previne litígios e diminui os custos com a judicialização de demandas administrativas. Identificando-se, ademais ganhos com eficiência operacional, por meio de acordos céleres, se comparados ao tempo de duração dos processos administrativos sancionatórios.

Todavia, dentre os inúmeros desafios do consensualismo, tem-se como exemplo o particularismo, o qual trata da possibilidade de adoção de uma solução diferente para cada caso, estabelecendo tratamento e apoio preferenciais a grupos privilegiados (Schreiber, 2025). Portanto, os acordos devem ser construídos sobre critérios claros e objetivos, bem como prezar pela publicidade e transparência, como forma de possibilitar o controle social dos atos realizados. De igual modo, o tratamento igualitário entre as partes envolvidas possibilita um ambiente de confiança e responsabilidade social efetiva. Cabe lembrar que tais acordos têm força vinculante e

⁴ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>

devem ser homologados pelo plenário ou colegiado de cada tribunal (Teles; Oliveira, 2025).

Neste sentido, a mudança de cultura - a partir de um viés fiscalizador punitivo para um dialógico colaborativo - perpassa pelo perfil dos auditores designados para atuar nas mesas técnicas, como aponta a auditora do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Lisandra Ishizuka Hardy Barros⁵, sendo necessário além das habilidades técnicas, empatia para compreender as partes, além da capacidade de propor soluções construtivas.

- a. Como forma de ilustrar a importância e os impactos do consensualismo nos Tribunais de Contas, podemos citar, alguns casos emblemáticos a saber: A execução da obra de recuperação e reforço do Cais 3 do Porto de Imbituba, envolvendo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e a empresa SCPAR Porto de Imbituba, no qual foi concedido prazo de 120 dias para estabelecer solução consensual entre os participantes do Edital nº 49/2021. O referido acordo segundo descreveu o conselheiro vice-presidente de Relações Internacionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, “evitou um impasse administrativo e possibilitou ajustes no edital sem a necessidade de medidas unilaterais”.⁶
- b. A primeira mediação técnica interfederativa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) envolvendo os Tribunais de Contas dos Estados de Mato Grosso e Bahia, TCE/BA e TCE/MT, o Executivo dos dois estados (BA e MT) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), como exposto pelo, à época, Secretário de Controle Externo da SecexConsenso do TCU, Nicola Espinheira da Costa Khoury⁷, endereçou dois acordos de autocomposição num cenário anterior de sete processos judiciais, englobando 40 composições de sete trens e muitos outros equipamentos, numa ordem superior a um bilhão de reais, num período de

⁵ Palestra proferida no evento “Consensualismo nos Tribunais de Contas” realizado em 6 de agosto de 2024 no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

⁶ Palestra proferida na Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) no evento de formatação de novos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC), em 31 de janeiro de 2025.

⁷ Palestra proferida no evento “Consensualismo nos Tribunais de Contas” realizado em 6 de agosto de 2024 no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

10 meses de negociação, atendendo cerca de 560 mil baianos (TCU Notícias, 2025).

- c. No Estado do Mato Grosso, o término da construção da Ferrovia Estadual Senador Vicente Emílio Vuolo, com extensão de 743 km, a qual atende 16 municípios, incluindo Rondonópolis, Lucas do Rio Verde e Cuiabá. O contrato da obra da ferrovia foi assinado pelo Governo do Estado de Mato Grosso e a Rumo Logística S/A, além dos prefeitos dos municípios atendidos pela malha ferroviária. Conforme informado pela auditora do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), Lisandra Ishizuka Hardy Barros⁸, o pedido de avaliação por Mesa Técnica do TCE/MT deu-se pelo Ministério Público Federal (MPF) haja vista possibilidade de impacto socioambiental em Terras Indígenas impactadas pelas obras. Já existia Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF em litisconsórcio com o Povo Indígena Boe-Bororo com decisão liminar de suspensão das licenças ambientais como consequência de paralisação das obras. O consenso conduzido pela Mesa Técnica envolvendo o Estado de MT, MPF, Defensoria Pública da União, a empresa Rumo Logística e os povos indígenas, deu-se no sentido de promover Consulta Livre Prévia Informada (CLPI) ao povo Boe-Bororo das áreas impactadas. Todo o processo até a retomada das obras logrou êxito em apenas 28 dias.

2.3.3 Compartilhamento de experiências

Desde 2023, com o advento da instrução normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes na prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. De acordo com os dados disponibilizados em seu portal eletrônico, em consulta realizada em 19 de abril de 2025, há trinta e sete processos em diferentes etapas:

- a. Em exame de admissibilidade (2);

⁸ Palestra proferida no evento “Consensualismo nos Tribunais de Contas” realizado em 6 de agosto de 2024 no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ).

- b. Comissão em andamento/a iniciar (6);
- c. Comissão concluída, aguardando deliberação (4);
- d. Acordo homologado pelo Plenário (14);
- e. Não admitido / arquivado (7);
- f. Sem acordo na comissão ou Plenário (4).

Nesse sentido, a partir das informações disponíveis, e disponibilizadas na tabela 1, é possível inferir que 38% dos processos recepcionados pela SecexConsenso tiveram os acordos homologados, o que representa um percentual significativo, à medida que 32% dos processos ingressos ainda estão sob exame de admissibilidade, aguardando deliberação ou em andamento/a iniciar, o que pode vir a elevar o percentual dos acordos homologados.

Tabela 2 - Etapas dos Processos envolvendo Consensualismo no TCU

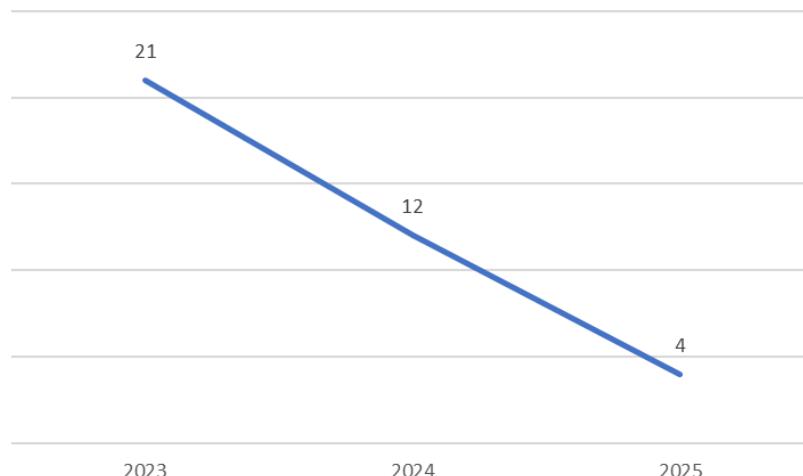
Etapa	Quantidade	Percentual (%)
a. Em exame de admissibilidade	2	5
b. Comissão em andamento/a iniciar	6	16
c. Comissão concluída, aguardando deliberação	4	11
d. Acordo homologado pelo Plenário	14	38
e. Não admitido / arquivado	7	19
f. Sem acordo na comissão ou Plenário	4	11
Total	37	100

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Portal TCU (2025).

Por certo, a experiência acumulada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) possui grande potencial de contribuição para o fortalecimento do consensualismo no Brasil. Por meio da sistematização de boas práticas e das lições aprendidas, ao longo da implementação da SecexConsenso, é possível disseminar conhecimento e promover o aperfeiçoamento das práticas consensuais nos demais Tribunais de Contas. Essa troca institucional favorece a elevação do grau de maturidade do controle colaborativo no país, fortalecendo a cultura do diálogo e da eficiência na Administração Pública.

Por outro lado, o decréscimo de aproximadamente 41% na quantidade de Solicitações de Solução Consensual (SSC) recepcionados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2023 e 2024, chama atenção pela redução expressiva no número de pedidos. Entretanto, no primeiro quadrimestre⁹ de 2025 foram formalizados 4 pedidos: 2 em exame de admissibilidade e outros 2 com a Comissão de Solução Consensual (CSC) em andamento ou a iniciar, o que evidencia, numa análise preditiva, a possibilidade de manutenção do número de pedidos realizados em 2024 (Gráfico 1).

Gráfico 1- Pedidos de solicitação de solução consensual (SSC) recepcionados pelo TCU



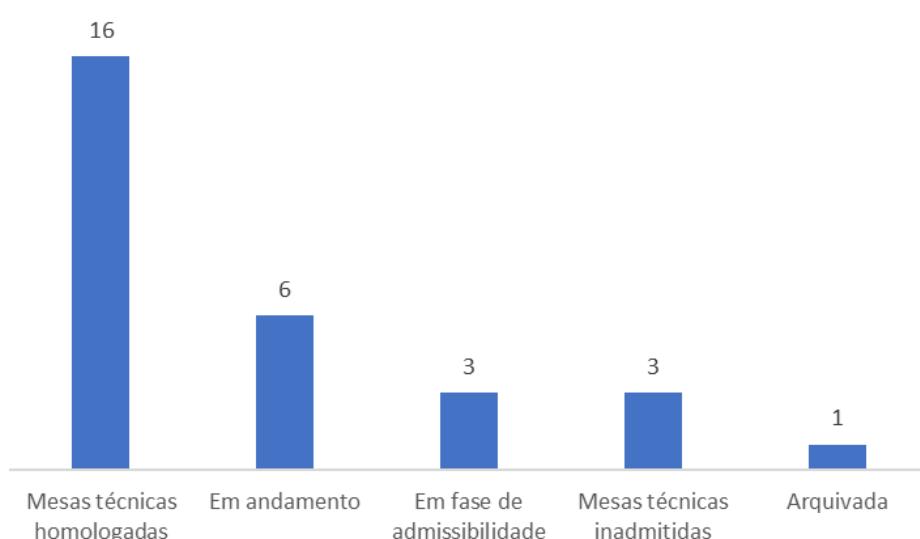
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Portal TCU, até 19 de abril de 2025.

Nesse sentido, ao analisar as fichas técnicas dos acordos homologados pela SecexConsenso inferimos inúmeros benefícios ao Erário e à população diretamente. Para tanto podemos citar os acordos realizados no âmbito das controvérsias regulatórias e contratuais, dentre os benefícios, a redução de litígios que liberam recursos públicos, antes contingenciados, para viabilizar novos investimentos. Tais acordos impactam diretamente na redução de tarifas (energia, transporte aéreo, pedágios), promovem obras e melhorias em infraestrutura e contribuem para a fluidez viária, geração de empregos e diminuição de acidentes. Além disso, ampliam a segurança jurídica, fortalecem o ambiente institucional e permitem que o Estado atue com maior previsibilidade e eficiência na entrega de serviços públicos essenciais.

⁹ Portal TCU. Painel Geral de Processos SecexConsenso. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 19 abr. 2025.

Outrossim, ao analisarmos os resultados obtidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), na qualidade de primeira Corte Estadual a implementar mesa técnica, entre 1º de janeiro de 2022 a agosto de 2024, foram 16 homologações para 29 solicitações (26 admitidas e 3 inadmitidas), o que representa 55% dos pedidos recepcionados pelo TCE/MT, conforme se extrai das informações contidas no gráfico 2.

Gráfico 2 - Panorama do consensualismo no TCE/MT (jan/22 a jul/24)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados disponibilizados no evento “Consensualismo nos Tribunais de Contas”¹⁰

Assim, pelos dados apresentados é possível inferir que o Consensualismo, apesar do avanço inicial e da economicidade advinda dos acordos firmados, ainda requer maturação para se consolidar como prática habitual no âmbito do controle externo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

¹⁰ Evento realizado no auditório do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro em 05 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2hrsQMD-OrI&t=2006s>

A evolução na cultura organizacional advinda do consensualismo, evidencia mudanças significativas na atuação do controle externo. Ao adotar práticas de resolução pacífica de conflitos, os tribunais de contas passam a exercer uma função mais dialógica, proativa e negociadora, harmonizando as relações entre o Estado e os administrados. Essa mudança não só favorece a busca por soluções mais rápidas e eficazes, mas também contribui para uma maior transparência e colaboração entre as partes envolvidas. Nessa perspectiva negocial e plurilateral, não se altera apenas a dinâmica interna dos Tribunais de Contas, mas a percepção social sobre sua atuação — que deixa de ser vista exclusivamente como punitiva para ser compreendida como promotora de um ambiente mais cooperativo, orientado à sustentabilidade e à melhoria da gestão pública.

O presente estudo tem como objetivo fomentar discussões que contribuam para a consolidação do consensualismo nas atividades relacionadas ao controle externo, considerando-o como um instrumento capaz de promover resultados positivos para a gestão e as políticas públicas.

Com a inclusão do §16, ao art. 37 da Constituição da República, advindo da emenda constitucional nº 109/2021, evidencia-se, em consonância com a gestão por resultados, o modelo de administração gerencial e o princípio da eficiência, a necessidade de os Tribunais de Contas redimensionarem suas práticas de controle. Outrossim, a contemporaneidade pode gerar impactos significativos na gestão, sobretudo ao evidenciar a limitação dos processos tradicionais de controle, que, por vezes, demandam anos para alcançar um desfecho. A sanção, por si só, não repara nem inibe o dano, tampouco corrige, de forma eficaz, as falhas eventualmente existentes na gestão.

Certamente, o consensualismo ganha, cada vez mais, relevância na Administração Pública, ao se firmar como um instrumento capaz de promover soluções céleres, eficientes e colaborativas para conflitos complexos. Embora os benefícios observados até o momento sejam significativos — como a redução de processos, o fortalecimento do diálogo institucional e o aprimoramento da gestão pública, é preciso avançar na ampliação da escala de sua aplicação e na produção de estudos que avaliem com maior precisão sua efetividade e impacto. Adicionalmente, a resistência cultural e a necessidade de evitar a banalização dos instrumentos de autocomposição, ainda são desafios importantes na consolidação do modelo.

Além da capacitação por meio de cursos voltados à prática do consensualismo, já se debate no âmbito do TCU a possibilidade de criação de uma rede de consensualismo, com o objetivo de ampliar sua aplicação e aprimorar os mecanismos de autocomposição. Essa rede buscaria o aperfeiçoamento normativo e jurisprudencial, por meio da formação de grupos de debate e troca de experiências entre os 33 Tribunais de Contas existentes.

Em análise aos dados apresentados podemos inferir um significativo avanço no número de acordos homologados, nos primeiros anos de regulamentação dos procedimentos voltados à solução consensual, no âmbito dos Tribunais de Contas. No entanto, a partir de 2024, observa-se uma redução no número de acordos realizados, o que pode estar intimamente relacionado à propositura da ADPF nº 1.183/2024, proposta pelo Partido Novo, em 29/07/2024, pleiteando a extinção da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e a anulação dos acordos celebrados. Contudo, essa hipótese só poderá ser confirmada após o julgamento da ação de descumprimento de preceito constitucional supramencionada e um estudo mais aprofundado, que permita compreender as possíveis causas dessa estagnação.

Por fim, em estudos futuros, recomenda-se aferir a eficiência do consensualismo, pois torna-se imprescindível a adoção de mecanismos de medição de desempenho desses acordos celebrados, a fim de avaliar a relação custo-benefício dos resultados obtidos, especialmente no que se refere à redução de litígios e ao impacto na entrega de serviços e políticas públicas relevantes à população. Para tanto, sugere-se que o monitoramento preveja indicadores de desempenho e resultados, a fim de aferir o progresso e o impacto dos acordos celebrados, considerando o tempo médio de tramitação, os valores financeiros economizados, os impactos na política pública, além do alcance da população impactada diretamente e indiretamente com a autocomposição, num comparativo *ex-ante* e *ex-post* aos acordos realizados.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022.** Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 1183/DF. **Parecer PGR.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6990125>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Solução consensual mediada pelo TCU permite entrega de trens de VLT à cidade de Salvador. **TCU Notícias**, Brasília, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/solucao-consensual-mediada-pelo-tcu-permite-entrega-de-trens-de-vlt-a-cidade-de-salvador>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRITO, Gabriel; BARROS, Luciano. Consensualismo na esfera pública e a materialização do princípio da efetividade. **Consultor Jurídico**, Opinião, São Paulo, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-21/consensualismo-na-esfera-publica-e-a-materializacao-do-princípio-da-efetividade/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

CARREGOSA, Lais. TCU identifica 11,9 mil obras públicas paralisadas; número corresponde à metade dos contratos vigentes. **G1**, Economia, Brasília, 4 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/12/04/tcu-identifica-119-mil-obras-publicas-paralisadas-numero-corresponde-a-metade-dos-contratos-vigentes.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2025.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, 22, n. 127, p. 261-280, 2020. DOI <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Disponível em: <http://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2304>. Acesso em: 22 abr. 2025.

DORTAS, Gustavo Ribeiro; LOPES, Marcelo; CARPES, Nayara do Amaral; MARTINS JUNIOR, Wilmar da Costa. O Consensualismo como estratégia de Resolução de Conflitos pelo Controle Externo. **Revista Digital do TCE-PR**, Curitiba, n. 31, p. 64-87, 2021. Disponível em: <https://revistatcepr.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2021/04/7-Artigo-4-N31-2020.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

KREMER, Keila Oliveira; CHAVES, Marcelo Pinto; GILABERTE, Thalissa Pádua. Consensualidade no Direito Administrativo Brasileiro. In: MELLO, Clayson de Moraes et al. (coord.). **Mediação, processo e justiça**: estudos em homenagem ao professor Adriano Moura da Fonseca Pinto. Rio de Janeiro: Ed. Processo, 2025. p. 481-504.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Em decisão inédita, TCE/SC concede prazo para solução consensual entre participantes de edital de obra no Porto de Imbituba.** Santa Catarina: TCE-SC, Secom, 14 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/em-decisao-inedita-tcesc-concede-prazo-para-solucao-consensual-entre-participantes-de-edital-de>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SCHREIBER, Anderson. Consensualismo na Administração Pública: suas vantagens e seus perigos. **JOTA**, [São Paulo], Opinião e Análise, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/coluna-do-anderson-schreiber/consensualismo-na-administracao-publica-suas-vantagens-e-seus-perigos>. Acesso em: 18 abr. 2025.

TELES, B. V.; OLIVEIRA, G. J. Adoção de Câmaras de Consensualismo pelos Tribunais de Contas Estaduais. **Consultor Jurídico**, [São Paulo], 19 jan. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-19/adocao-de-camaras-de-consensualismo-pelos-tribunais-de-contas-estaduais/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

XIMENES, Julia Maurmann. A construção da cultura do consensualismo nas agências reguladoras e seus desafios. **Revista da AGU**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 117-142, out./dez. 2022. DOI: 10.25109/2525-328X.v.21.n.04.2022.3107. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3107>. Acesso em: 22 abr. 2025.

Sobre o autor

Waldir Jorge Ladeira dos Santos | e-mail: waldir.santos@uerj.br

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Contador-chefe da Contadoria-geral do TCE-RJ

ID <https://orcid.org/0000-0002-7355-6769>

Lattes <http://lattes.cnpq.br/8140911862127299>

Antônio Ranha Da Silva | e-mail: ranha@humaitagroup.com.br

Doutor em Administração de Negócios – Florida Christian University. Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

ID <https://orcid.org/0009-0000-4627-534X>

Lattes <http://lattes.cnpq.br/7439203270375299>

Lucianna Souza Costa | e-mail: lucianna.costa@gmail.com

Pós-graduada em Ordem Jurídica e o Ministério Público – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduada em Direito e Administração Pública – Universidade Gama Filho. Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal – Universidade Estácio de Sá. Assessora-especial na Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

ID <https://orcid.org/0009-0005-5849-188X>

Lattes <http://lattes.cnpq.br/2801688628269907>

Sandra Suely do Vale Corrêa | e-mail: sandra.correa@planejamento.rj.gov.br

Pós-graduada em Engenharia Mecânica – Universidade Federal de Pernambuco. Pós-graduada em Gestão Empresarial – Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduada em Estratégia de Serviços – ESPM. Coordenadora de Consolidação e Análise de Projetos de Investimentos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro.

 <https://orcid.org/0009-0002-0627-5120>

 <http://lattes.cnpq.br/9508197141036750>