

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO ESCOLA
DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

**A CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ:
CRIAÇÃO DE CÂMARA PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS
ADMINISTRATIVOS**

Bruno Vasconcelos Teles
Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira

Brasília – DF
2025

Bruno Vasconcelos Teles

**A CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
CEARÁ: CRIAÇÃO DE CÂMARA PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL
DE CONFLITOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília – DF
2025

BRUNO VASCONCELOS TELES

**A CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ:
CRIAÇÃO DE CÂMARA PARA A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS
ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira (Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Ssensu em Direito do IDP)
Orientador

Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro (Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Ssensu em Direito do IDP)
Examinador

Prof. Dra. Silva Helena Picarelli Gonçalves Johonsom di Salvo (Professora Convidada – Doutora pela Universidade de São Paulo – USP)
Examinadora

Prof. Dra. Clarissa Sampaio Silva (Professora Convidada – Universidade de Fortaleza)
Examinadora

Código de catalogação na publicação – CIP

T268c Teles, Bruno Vasconcelos

A consensualidade no Tribunal de Contas do estado do Ceará: criação da câmara para a solução consensual de conflitos administrativos / Bruno Vasconcelos Teles. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

109 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Justino de Oliveira.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Consensualismo (direito administrativo). 2. Controle externo. 3. Tribunal de contas estadual. I.Título

CDDir 341.272

À memória da minha querida avó, Maria do Socorro Gomes de Vasconcelos, cuja presença, amor e exemplo continuam a iluminar meus caminhos, mesmo na saudade.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Júlia, por todo o apoio, a paciência e dedicação ao longo de cada etapa deste mestrado. Sua presença foi fundamental para que eu pudesse conciliar as demandas profissionais, acadêmicas e pessoais. Este trabalho é, em grande parte, resultado do seu incentivo constante e do amor que nos une.

À Helena, que ainda está na barriga da mamãe, mas já ilumina os nossos dias e renova em mim a vontade de crescer e construir um futuro melhor. Que este esforço sirva de exemplo sobre o valor do estudo, da disciplina e da persistência.

À minha família, pelo amor e pela base sólida que sempre me ofereceram. Aos meus pais, pelo exemplo de integridade e pelo incentivo permanente à busca pelo conhecimento.

Um agradecimento especial ao meu sogro, Martonio Mont'Alverne, cuja trajetória acadêmica é uma inspiração. Seu exemplo de compromisso com a ciência, o ensino e o pensamento crítico representam um norte constante para mim.

Um agradecimento especial ao meu padrinho, Teodoro Silva Santos, que é uma referência de vida e profissional. Obrigado por ser um mentor em todos os momentos da vida, dividindo comigo sua sabedoria e me incentivando a nunca desistir.

Ao escritório Rocha, Araújo & Arraes e, em especial, aos sócios Rocha Neto e Rodrigo Jereissati, pelo apoio, compreensão e incentivo à vida acadêmica. A confiança e a valorização do estudo e da pesquisa foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos meus amigos de longa data, Matheus Teodoro, Weber Busgaib e Roberto Lincoln, pela amizade sincera, pelo apoio nas horas difíceis e pelas conversas que ajudaram a manter o equilíbrio ao longo dessa jornada.

Aos meus companheiros do Mestrado Profissional do IDP, cuja convivência foi enriquecedora e inspiradora: Igor Fioravanti, Caio Nobre, Andress Amadeus, Francisco André Araújo, Clayton Arruda, Deivis Pinheiro, Guilherme Salles, Raphael Ruas e Rodolfo Vítório. A parceria, o compartilhamento de ideias e o espírito colaborativo tornaram essa caminhada muito mais significativa.

RESUMO

O estudo analisou a viabilidade jurídica, institucional e normativa da criação de uma Câmara de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), considerando o movimento de modernização do controle externo e a crescente valorização dos instrumentos de consensualidade na Administração Pública. O trabalho partiu do reconhecimento de que os Tribunais de Contas, tradicionalmente voltados a uma lógica punitiva e reativa, podem evoluir para um modelo dialógico, colaborativo e preventivo, pautado pelos princípios constitucionais da eficiência, moralidade, legalidade, economicidade e transparência. A pesquisa buscou responder à seguinte questão: quais fundamentos jurídicos, diretrizes normativas e parâmetros institucionais amparam a adoção da consensualidade nos Tribunais de Contas, especialmente no TCE-CE, e de que forma a criação de uma Câmara de Consensualismo pode contribuir para a legitimidade, a eficiência e a efetividade do controle externo? O objetivo geral consistiu em analisar os fundamentos jurídicos e institucionais que possibilitam a criação da Câmara, avaliando sua viabilidade como instrumento de resolução consensual de conflitos administrativos e de fortalecimento da governança pública. A metodologia adotada foi qualitativa, com abordagem jurídico-bibliográfica e documental, fundamentada na análise de legislações pertinentes, especialmente, a Lei nº 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal), a Lei nº 13.140/2015 (Mediação) e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como nos estudos doutrinários e nas experiências práticas de Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Os resultados demonstraram que a criação de uma Câmara de Consensualismo no âmbito do TCE-CE é juridicamente viável e institucionalmente adequada, representando um avanço na racionalização dos processos, na celeridade decisória e na construção de uma cultura administrativa de diálogo e cooperação. O estudo destacou ainda que a adoção de instrumentos autocompositivos, como Termos de Ajustamento de Gestão e Mesas Técnicas, pode reduzir a litigiosidade, otimizar o uso de recursos públicos e fortalecer a confiança entre gestores e órgãos de controle. Concluiu-se que a institucionalização da consensualidade no TCE-CE constitui inovação procedimental e paradigma de governança pública moderna, compatível com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e eficiência administrativa.

Palavras-chave: Consensualidade. Controle Externo. Tribunal de Contas. Mediação Administrativa. Governança Pública.

ABSTRACT

The study analyzed the legal, institutional, and normative feasibility of creating a Chamber of Consensualism within the scope of the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE-CE), considering the modernization of external control and the growing appreciation of consensual mechanisms in Public Administration. The research was based on the understanding that Courts of Accounts, traditionally guided by a punitive and reactive logic, can evolve toward a dialogical, collaborative, and preventive model, grounded in the constitutional principles of efficiency, morality, legality, cost-effectiveness, and transparency. The study sought to answer the following question: what legal foundations, normative guidelines, and institutional parameters support the adoption of consensuality in the Courts of Accounts, especially in the TCE-CE, and how can the creation of a Chamber of Consensualism contribute to the legitimacy, efficiency, and effectiveness of external control? The general objective was to analyze the legal and institutional foundations that enable the creation of the Chamber, assessing its feasibility as an instrument for the consensual resolution of administrative conflicts and for strengthening public governance. The methodology adopted was qualitative, with a legal-bibliographic and documentary approach, based on the analysis of relevant legislation. particularly Law No. 9.784/1999 (Federal Administrative Procedure Law), Law No. 13.140/2015 (Mediation Law), and the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), as well as on doctrinal studies and practical experiences from Courts of Accounts such as the Federal Court of Accounts and the Court of Accounts of the State of Mato Grosso. The results demonstrated that the creation of a Chamber of Consensualism is legally viable and institutionally appropriate, representing progress in procedural rationalization, decision-making agility, and the consolidation of an administrative culture of dialogue and cooperation. The study highlighted that the adoption of self-compositional instruments, such as Terms of Management Adjustment and Technical Panels, can reduce litigation, optimize the use of public resources, and strengthen trust between public managers and oversight bodies. It was concluded that the institutionalization of consensuality within the TCE-CE constitutes a procedural innovation and a paradigm of modern public governance, consistent with the principles of proportionality, reasonableness, and administrative efficiency.

Keywords: Consensuality. External Control. Court of Accounts. Administrative Mediation. Public Governance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

CEJUSCs – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CPNJur – Comissão Permanente de Normas e Jurisprudências

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

EUA – Estado Unidos da América

HC – Habeas Corpus

LINDB – Lei de Introdução as Normas Brasileiras

SNJur – Secretaria de Normas e Jurisprudências

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TAG – Termo de Ajustamento de Gestão

TCE-BA – Tribunal de Contas do Estado da Bahia

TCE-CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCE-MT –Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

TCE-DF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCE-SC –Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCU – Tribunal de Contas da União

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
NOTA METADOLÓGICA	15
1 ASPECTOS NORMATIVOS DA ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
1.1 Sistema de Consensualismo: conceitos, fundamentos e instrumentos consensuais da Administração Pública	19
1.2 Compatibilidade do consensualismo com os princípios norteadores da Administração Pública	35
2 CÂMARAS DE CONSENSUALISMO EM CORTES DE CONTAS NO BRASIL	40
2.1 Câmaras de consensualismo no Brasil: experiências consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas	40
2.2. Estudo de caso: análise da Câmara de Consensualismo do TCE-MT	48
2.3. Estudo de caso: análise da Secex-Consenso no âmbito do TCU	59
2.4. Estudo de caso: análise da Resolução nº 46/2024 no âmbito do TCE-BA	69
3 IMPLEMENTAÇÃO DA CÂMARA DE CONSENSUALISMO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ.....	71
3.1 Desafios institucionais e perspectivas de impacto na governança pública	72
3.2 Estrutura, funcionamento e benefícios esperados	78
3.3 Análise comparativa dos casos	81
3.4 Por uma proposta de resolução no TCE-CE instituidora da Secretaria de Solução Consensual ..	85
CONCLUSÕES.....	87
REFERÊNCIAS.....	90
APÊNDICES	101
Apêndice A – Proposta de Resolução a ser implementada no TCE-CE.....	101
Apêndice B – Consulta realizada à Ouvidoria do TCE-CE	107

INTRODUÇÃO

A defesa do consensualismo e do princípio dialógico, para além do âmbito processual, como essência de toda e qualquer atuação estatal, é a marca do constitucionalismo contemporâneo da pós-modernidade, fortemente influenciado pela crise dos pressupostos dogmáticos da modernidade nas mais diversas áreas do conhecimento.

Nessa seara, faz-se necessário aprofundar a compreensão do consensualismo e do princípio dialógico na esfera da Administração Pública. Na contemporaneidade, a administração estatal já não se concebe apenas como destinatária de comandos unilaterais do legislador ou do administrador; ao contrário, ela se estrutura como espaço de construção conjunta de soluções.

Nesse sentido, o consensualismo público reclama processos colaborativos nos quais cidadãos, grupos de interesse, técnicos e autoridades dialogam, por meio de procedimentos cooperativos, em busca de soluções eficientes e consentâneas com a concretização do interesse público, participando ativamente da formulação, implementação e fiscalização das políticas.

Desse modo, essa abordagem encontra respaldo tanto nos instrumentos de democracia participativa, como audiências públicas, conferências setoriais e conselhos gestores, quanto em métodos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e conciliação administrativa. Por meio deles, busca-se não apenas reduzir a judicialização de demandas, mas, sobretudo, promover decisões mais legítimas, eficientes e adequadas às necessidades concretas da sociedade.

Em última instância, o princípio dialógico imprime à atuação estatal um duplo movimento: primeiro, o de reconhecimento da pluralidade de vozes e saberes como fundamento de qualquer ato administrativo; segundo, o de preponderância de procedimentos que privilegiam a cooperação em detrimento da imposição autoritária. É esse caráter cooperativo que distingue o constitucionalismo contemporâneo da rigidez dogmática da modernidade, mostrando-se imprescindível para repensar a própria estrutura do Estado.

A partir disto, compreende-se com mais clareza a razão pela qual a crise do Estado é a crise do Direito, pautada na crença da centralidade e da territorialidade estatal (Dias, 2003, p.57). Afinal, se o exercício do poder perde a capacidade de escutar, incluir e pactuar com seus destinatários, esfacela-se não só o regime jurídico-constitucional, mas a própria razão de ser da Administração Pública moderna.

A partir da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, com a promulgação das leis que codificaram o processo administrativo no final dos anos 1990, consolidou-se uma mudança de paradigma na atuação da Administração Pública no Brasil. Essa transformação enfatizou a importância da dimensão processual e promoveu uma orientação mais consensual.

Em outras palavras, se anteriormente as decisões administrativas eram

predominantemente unilaterais e impositivas, observa-se uma crescente valorização da dinâmica do processo decisório, com maior participação de diferentes atores e a criação de espaços para negociações. Isso inclui, por exemplo, a possibilidade de firmar acordos que substituem sanções administrativas, priorizando a função corretiva do poder público em detrimento de abordagem meramente punitiva.

Neste sentido, assume relevância a busca pela modernização dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE's) como elemento fundamental para fortalecer a eficiência e a transparência no controle do Poder Público. A mudança de paradigma no processo decisório público tem nítida razão: o Direito Administrativo tradicional brasileiro – alicerçado na noção francesa de aplicação estrita da indisponibilidade e supremacia do interesse público – passa por processo de substancial modificação ante a era da globalização.

Assiste-se, desse modo, há uma paulatina e crescente criação de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo de substituir, ao menos parcialmente, o controle-sanção pelo controle-consenso e o controle-repressão pelo controle-impulso (Ferraz, 2011). Justamente porque, atualmente, o foco do controle não é apenas a imposição de sanções, mas também a pacificação negociada das controvérsias na ordem interna, em conformidade com o que preceitua o preâmbulo da Constituição da República de 1988.

Assim, a adoção de câmaras de consensualismo tem ganhado destaque como mecanismo inovador para resolver conflitos administrativos de maneira célere e colaborativa, inclusive no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, com o intuito de alinhar a busca pela eficiência administrativa ao respeito aos princípios constitucionais.

Os Tribunais de Contas desempenham funções essenciais de fiscalização, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados conforme os princípios constitucionais de eficiência, moralidade e transparência, nos termos do *caput* do artigo 37 do texto constitucional (Brasil, 1988). Neste passo, a criação de câmaras de consensualismo parece não só se alinhar a esses princípios como também atender ao imperativo constitucional de soluções administrativas mais ágeis e eficazes, conferindo autonomia a essas instituições e permitindo-lhes implementar ferramentas inovadoras, desde que compatíveis com os valores e os limites impostos pela Constituição Federal. É isso, portanto, o que se pretende investigar com a presente pesquisa.

Sob tal óptica, as Câmaras de Consensualismo encontram respaldo nos princípios constitucionais do interesse público e da eficiência administrativa. Além disso, normas infraconstitucionais, como a Lei de Mediação, reforçam a viabilidade legal de métodos alternativos de resolução de conflitos na administração pública. Afinal, as Câmaras de Consensualidade podem ser vistas como forma de mediação adaptada às particularidades do controle externo, garantindo que conflitos sejam resolvidos sem comprometer o rigor técnico ou

a transparência dos atos administrativos. Pautadas no diálogo entre os órgãos de controle e os gestores públicos, tais Câmaras têm o potencial de otimizar os procedimentos e equilibrar princípios constitucionais como a legalidade, eficiência e segurança jurídica.

A partir desta compreensão, esta pesquisa se destina, de modo específico, a propor a criação de uma Câmara de Consensualismo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), fundamentando-se, sobretudo, na experiência bem-sucedida de outros Tribunais de Contas que já adotaram mecanismos similares, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. A ideia é proporcionar um espaço institucional em que a mediação e a conciliação possam atuar na solução de controvérsias, promovendo uma atuação mais resolutiva do controle externo.

Apesar dos benefícios apontados na literatura, a transição de um modelo predominantemente punitivo para um modelo consensual apresenta desafios significativos. Tal mudança de paradigma exige uma reformulação dos processos internos, a capacitação dos servidores e a superação de resistências culturais presentes nas instituições públicas. Nesse diapasão, a implementação de uma Câmara de Consensualismo demandará não apenas o respaldo normativo, mas também a criação de um ambiente organizacional que valorize a cooperação e a resolução amigável de conflitos.

Neste cenário, faz-se necessário o estudo sobre o objeto desta pesquisa, de modo a servir para uma melhor compreensão sobre como funcionam as Câmaras Consensuais nos tribunais nacionais, de forma a contribuir para uma atuação mais eficaz e célere no Estado do Ceará a partir da criação de uma nova ferramenta consensual.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo estudar a criação e os avanços que Câmaras de Consensualismo obtiveram nos tribunais nacionais para que, dessa forma, possa-se recomendar a concepção de um novo instrumento de consensualismo no TCE-CE, bem como a sua eficaz e necessária atuação para a sociedade civil e o Poder Público.

Ainda, a presente pesquisa possui o condão de constatar a superação do modelo tradicional de controle externo, pautado na lógica punitivista e sancionatória das Cortes de Contas pátrias, para a consolidação da modernização da governança pública a partir de práticas consensuais, a fim de concretizar maior eficiência e colaboração na busca por soluções mais céleres.

Nessa perspectiva, o consensualismo surge como resposta contemporânea frente às limitações do controle externo. Anteriormente, o consenso poderia ser visto como um mecanismo estranho ao controle; no entanto, este trabalho averigua a compreensão de que o consenso, atualmente, deve ser compreendido como um mecanismo intrínseco ao controle, de forma a colaborar com a efetividade da gestão pública. Mais do que uma alternativa, o consensualismo

pode ser instrumentalizado em razão da sua racionalidade institucional, preventiva e dialógica.

Tal mudança de perspectiva pode redefinir o papel das Cortes de Contas ao assumirem a função de governança colaborativa, aliada também às funções fiscalizatórias e sancionatórias, integrando, dessa forma, os princípios constitucionais da eficiência, da boa administração e da celeridade.

As experiências demonstradas no presente trabalho, notadamente no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, no Tribunal de Contas do Estado da Bahia e no Tribunal de Contas da União, evidenciam que os métodos de autocomposição não minoram o controle externo, mas majoram sua legitimidade e seu alcance social.

A partir das bases teóricas e empíricas salientadas, esta pesquisa propõe investigar de que forma o consenso pode ser incorporado à estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, resultando na criação de uma Secretaria de Solução Consensual no TCE-CE. Trata-se, assim, de um estudo que busca compreender o consenso não como abdicação de controle, mas como necessidade, traduzindo-se na modernização da administração pública.

O problema da pesquisa que norteia este estudo questiona, essencialmente, quais são os fundamentos jurídicos e as diretrizes normativas que possibilitam a adoção da consensualidade nos Tribunais de Contas, especialmente no âmbito do TCE-CE. Areladas à pergunta-problema, serão analisadas outras questões, tais como: de que forma a criação de uma Câmara de Consensualismo no TCE-CE poderia contribuir para a eficiência e a efetividade do controle externo, reduzir a litigiosidade e promover soluções mais céleres e resolutivas e quais seriam os desafios e as limitações para a implementação de mecanismos consensuais no TCE-CE, considerando o atual modelo de fiscalização e responsabilização adotado pelo Tribunal?

Assim, o presente estudo se divide em três capítulos: no primeiro, abordar-se-á a revisão de literatura a respeito da evolução histórica do sistema de consensualismo; no segundo capítulo, analisar-se-á as contribuições sobre as Câmaras de Consensualismo; e, por fim, no terceiro capítulo, examinar-se-á a possibilidade de implementação de uma Câmara de Consensualismo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

NOTA METADOLÓGICA

A metodologia adotada nesta dissertação está alinhada à natureza jurídico-pública do problema proposto, cujo objetivo central consiste em examinar os fundamentos jurídicos que amparam a criação de uma Câmara de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), com especial atenção à sua viabilidade normativa e aos impactos decorrentes de sua implementação como instrumento de resolução consensual de conflitos. Trata-se, portanto, de uma investigação que transita entre a teoria do Direito Administrativo contemporâneo, os marcos normativos constitucionais e infraconstitucionais e a prática institucional dos tribunais de contas brasileiros, exigindo uma abordagem metodológica que conjugue rigor dogmático, sensibilidade institucional e análise crítica interdisciplinar.

Em primeiro lugar, a pesquisa é caracterizada como qualitativa, na medida em que se debruça sobre conteúdos normativos, doutrinários e institucionais, buscando compreender os significados, os fundamentos e as implicações de uma inovação procedimental no âmbito do controle externo. Em vez de recorrer a métodos estatísticos ou quantitativos, a investigação privilegia a análise interpretativa dos elementos jurídicos e institucionais que integram o objeto de estudo (Grau, 2005; Miguel, 2021). A opção por essa abordagem justifica-se pela ausência de dados empíricos padronizados sobre o funcionamento de Câmaras de Consensualismo em tribunais de contas, o que torna mais apropriada uma postura exploratória e descritiva, capaz de evidenciar lacunas, propor interpretações e indicar caminhos possíveis para a institucionalização do consensualismo nesse contexto.

Do ponto de vista da natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, voltada à resolução de um problema concreto e atual enfrentado pelas instituições de controle externo no Brasil, particularmente diante das exigências de modernização administrativa, economicidade processual, prevenção de litígios e estímulo à cooperação interinstitucional (Di Pietro, 2023; Mazza, 2020). Assim, a proposta de criação de uma Câmara de Consensualismo no TCE-CE insere-se no contexto das transformações mais amplas do modelo de Administração Pública, especialmente, no que se refere à transição do paradigma burocrático e verticalizado para modelos de governança mais colaborativos, responsivos e orientados pela consensualidade (Carvalho Filho, 2022; Cunha, 2020).

Sob o ponto de vista técnico, a pesquisa articula três principais técnicas de investigação: a análise bibliográfica, a pesquisa documental e a análise empírica indireta. A análise bibliográfica contempla o levantamento e o estudo crítico de doutrinas nacionais e estrangeiras que tratam do Direito Administrativo contemporâneo, da consensualidade administrativa, dos

métodos autocompositivos, do controle externo e da evolução das funções dos tribunais de contas.

Nesse âmbito, destaca-se a contribuição de autores como Marçal Justen Filho (2021), que defende a superação do modelo administrativo autoritário em prol de uma atuação estatal mais dialógica, orientada pela eficiência e pela consensualidade. Além disso, Fernanda Tartuce (2021) tem se dedicado à análise dos instrumentos consensuais na seara pública, demonstrando como a negociação e a mediação administrativa podem representar estratégias legítimas e eficazes de solução de controvérsias, inclusive em matéria de controle e responsabilização.

Para isso, o método de abordagem adotado é o dedutivo, mediante o qual se parte da análise de princípios e normas gerais do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, segurança jurídica, moralidade, razoabilidade e, especialmente, da consensualidade administrativa, para, em seguida, aplicar tais referenciais ao caso concreto da instituição de mecanismos consensuais no TCE-CE. Complementarmente, a pesquisa incorpora, como método auxiliar, a análise comparativa, uma vez que se propõe a examinar experiências normativas e institucionais de outros tribunais de contas brasileiros que já tenham adotado, ainda que parcialmente, instrumentos semelhantes (Ferreira, 2021; TCU, 2023). Essa estratégia permite, por analogia, aferir a plausibilidade jurídica e a funcionalidade prática da proposta em exame, além de identificar boas práticas e eventuais limitações enfrentadas por outros entes de controle.

A pesquisa documental, por sua vez, compreende o exame sistemático de normas jurídicas, constitucionais e infraconstitucionais, que possam servir de fundamento direto ou indireto à instituição da Câmara de Consensualismo. Serão analisadas, entre outras, a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Ceará, a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE-CE, a Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) e a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal). Adicionalmente, resoluções normativas, acórdãos, relatórios técnicos, notas jurídicas e instrumentos institucionais produzidos pelos tribunais de contas e pelo Ministério Público de Contas serão examinados com o intuito de oferecer subsídios sobre a viabilidade jurídica e operacional da proposta (TCU, 2023; TCE-MG, 2022; TCE-SC, 2023).

A metodologia fundamenta-se, ainda, em uma perspectiva crítica e interdisciplinar, inspirada em aportes teóricos de matriz sociológica e processual. Nessa linha, a crítica ao modelo tradicional adversarial de resolução de conflitos na Administração Pública, frequentemente ineficiente, burocrático e propenso ao agravamento dos litígios, é sustentada por autores como Mauro Cappelletti (1988), que defendeu, desde os anos 1970, a “terceira onda renovadora” no acesso à justiça, baseada na promoção de métodos alternativos de solução de conflitos. Essa discussão é retomada por Boaventura de Sousa Santos (2002), ao enfatizar a importância de

institucionalizar formas plurais de resolução de litígios, sobretudo no espaço público, com foco na justiça substantiva, na participação e na democratização institucional.

No campo da pesquisa empírica indireta, será realizada uma análise de casos institucionais paradigmáticos, por meio da coleta e interpretação de experiências concretas vivenciadas por tribunais de contas que já tenham instituído mecanismos análogos. Entre os exemplos analisados, figuram o Tribunal de Contas da União, que possui diretrizes formais sobre resolução consensual (TCU, 2023), e os Tribunais de Contas de Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso e Santa Catarina, cujas experiências normativas evidenciam esforço crescente de institucionalização dos métodos autocompositivos no controle externo (TCE-MG, 2022; TCE-PR, 2021; TCE-MT, 2023; TCE-SC, 2023).

A pesquisa é classificada, portanto, como exploratória e descritiva, à medida que busca compreender um fenômeno institucional ainda incipiente e carente de sistematização doutrinária: a introdução da consensualidade no exercício do controle externo. Nesse sentido, destaca-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), para quem a Administração Pública contemporânea deve incorporar instrumentos que privilegiem a razoabilidade, a prevenção de litígios e a composição administrativa de interesses, desde que respeitados os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

A delimitação temporal da pesquisa compreende o período entre 2015 e 2025, estabelecendo como marco inicial a promulgação da Lei Federal nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), que passou a regulamentar de forma estruturada os mecanismos de mediação no Brasil, e como marco final o ano de conclusão desta dissertação, abarcando, assim, uma década de transformações normativas e institucionais relevantes para a consolidação do consensualismo no setor público. Quanto à delimitação espacial, esta está centrada no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sem prejuízo da análise comparativa com modelos adotados em outras esferas da Administração Pública e em cortes de contas de outras unidades federativas.

Por fim, a escolha dessa metodologia justifica-se pelo fato do objeto de estudo envolver questões jurídicas ainda pouco exploradas pela doutrina e que demandam uma análise crítica da legislação vigente, à luz dos princípios constitucionais e das transformações contemporâneas na gestão pública. Desse modo, a combinação entre os métodos dedutivo e comparativo, associada às técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e empírica indireta, oferece uma abordagem robusta e consistente para alcançar os objetivos propostos, permitindo uma análise aprofundada sobre a juridicidade, a viabilidade e os efeitos potenciais da adoção de mecanismos consensuais no controle externo exercido pelo TCE-CE.

1 ASPECTOS NORMATIVOS DA ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A consolidação do consensualismo no âmbito da Administração Pública reflete uma transição paradigmática do modelo estatal tradicional, centrado na autoridade e na imposição unilateral, para um modelo de gestão dialógico e cooperativo. Essa transformação é amparada por fundamentos jurídicos sólidos, que legitimam a atuação consensual do Estado sem afastar os princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar os princípios da legalidade, eficiência e publicidade (art. 37, caput), estabelece a base normativa que permite a adoção de práticas administrativas orientadas pelo diálogo e pela busca de soluções compartilhadas.

Nesse contexto, a Lei nº 9.784/1999, ao regular o processo administrativo no âmbito federal, introduziu expressamente a promoção da atuação consensual da Administração (art. 2º, VI), sinalizando a abertura do ordenamento jurídico à cooperação entre Estado e administrados. Complementarmente, a Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) reforçaram o marco normativo da consensualidade, ao preverem mecanismos de negociação, mediação e acordos administrativos.

Assim, o consensualismo emerge como instrumento legítimo e eficiente de realização do interesse público, desde que respeitados os princípios da transparência, motivação e controle. A sua adoção pela Administração Pública não representa flexibilização indevida da legalidade, mas a concretização de uma gestão pública mais responsiva, democrática e comprometida com a efetividade dos direitos e a pacificação das relações sociais.

A consensualidade desponta como nova vertente da atuação administrativa com fundamento na relevância dos princípios da legalidade e da eficiência para a atuação administrativa, bem como na demonstração do desenvolvimento da Administração Pública mais gerencial do que burocrática e da democracia participativa, e, ainda, na natureza de direito fundamental reconhecida à boa administração (Barreto, 2019).

Ponto fulcral deste movimento na seara administrativa reside na compreensão do princípio da eficiência, acrescido ao artigo 37 do texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Segundo Eduardo Cambi e Fernando Machado de Souza (2017), a constitucionalização do princípio demonstra o descontentamento da sociedade com a deficiência na prestação dos serviços e representa uma reação contra o modelo de Estado burocrático até então vigente.

A partir da compreensão de uma atuação administrativa eficiente, supera-se concepções

puramente burocráticas ou formalísticas, a fim de dar-se maior ênfase aos aspectos da legitimidade, da economicidade e da razoabilidade. Assim, “não basta ao administrador demonstrar que agiu bem, em estrita conformidade com a lei; sem se divorciar da legalidade (que não se confunde com a *estrita legalidade*), cabe a ele evidenciar que caminhou no sentido da obtenção dos melhores resultados” (Dallari; Ferraz, 2007, p. 19).

Da eficiência administrativa e de sua alçada ao posto de princípio constitucional deriva o direito à boa administração, segundo o qual a atividade administrativa deve ser desenvolvida da forma mais oportuna, adequada e congruente aos fins a serem alcançados (Barreto, 2019). Em outras palavras, a atuação administrativa há de garantir não só a eficácia de suas decisões, mas, também, a satisfação dos administrados a partir das medidas concretamente adotadas.

Nessa senda, pode-se extrair do Direito brasileiro um direito fundamental à boa administração, que transpõe a preocupação em conferir a melhora permanente no atendimento aos interesses da coletividade à cidadania (Valle, 2008). Com base nesta acepção, Juarez Freitas (2015) elenca direitos que derivam do direito à boa administração, como o direito à Administração Pública transparente, o direito à Administração Pública sustentável, o direito à Administração Pública dialógica, o direito à Administração Pública imparcial, o direito à Administração Pública proba, o direito à Administração Pública respeitadora da legalidade temperada e o direito à Administração Pública preventiva, precavida e eficaz.

Não se pretende, neste trabalho, pormenorizar-se os aspectos ínsitos ao direito à boa administração, mas apenas catalogá-lo como elemento ao estudo da consensualidade e de seus fundamentos, pautados, sobretudo, como exposto, na relevância dos princípios da legalidade e da eficiência para a atuação administrativa. Neste cenário, o presente capítulo tem por objetivo expor os conceitos, fundamentos e as legislações aplicadas ao sistema de consensualismo, bem como sua evolução na solução de conflitos e a compatibilidade com o Setor Público.

1.1 Sistema de Consensualismo: conceitos, fundamentos e instrumentos consensuais da Administração Pública

A crescente complexidade das relações sociais, aliada ao expressivo aumento da litigiosidade, tem conduzido os sistemas judiciais ao limite de sua capacidade operacional, especialmente, no contexto brasileiro. Diante desse quadro de saturação, intensificou-se a busca por mecanismos alternativos de resolução de controvérsias, orientados pelo diálogo, pela cooperação e pela autonomia das partes (Brito, 2024). Tal movimento, identificado como consensualismo, representa verdadeira mudança de paradigma na administração da justiça, deslocando o eixo da decisão estatal para a construção conjunta de soluções pelos próprios

sujeitos do conflito (Falcão, 2007; Silva, 2020; Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Cumprе observar que, em sua origem, a resolução de conflitos estava intimamente vinculada ao exercício coercitivo do poder estatal, decorrente do monopólio da jurisdição. Entretanto, antes mesmo da institucionalização do Poder Judiciário, as comunidades solucionavam suas divergências mediante o diálogo, a intermediação de terceiros socialmente respeitados e outras formas tradicionais de reconciliação (Souza, 2019).

Com o avanço da sociedade e, sobretudo, com a intensificação da judicialização das demandas e o consequente congestionamento do Judiciário, ressurgiram os mecanismos de solução consensual de controvérsias, denominados *Alternative Dispute Resolution* (ADR), centrados na autonomia da vontade e na cooperação entre as partes (Rogers; Pereira, 2018), pautadas, essencialmente, na obtenção de consenso entre os envolvidos.

Nessa perspectiva, o consensualismo é, portanto, compreendido como uma vertente do Direito que privilegia a autocomposição e a construção de soluções pactuadas, em oposição ao modelo adjudicatório tradicional (Gomes, 2016), considerando, na composição do conflito, a prevalência da participação direta das pessoas envolvidas. Conforme ressaltam Ariadna Fernandes Silva e Maria Vital da Rocha (2017), desde o formalismo do Direito Romano até as formulações contemporâneas que limitam e controlam o exercício da autonomia privada, o consensualismo percorreu distintas fases de reconstrução teórica, refletindo a tensão permanente entre liberdade e controle, segurança jurídica e justiça social.

José Aparecido da Silva (2022) acrescenta que, com o desenvolvimento do Direito Canônico, surgiram as primeiras formas sistematizadas de pacificação social, a exemplo da mediação, difundida, sobretudo, no âmbito das disputas familiares e patrimoniais. Na Idade Média, os tribunais eclesiásticos aperfeiçoaram métodos informais de resolução de conflitos, como a intermediação de mediadores e as tentativas de reconciliação, privilegiando a restauração da harmonia social em detrimento da punição. Essa orientação restaurativa antecipou concepções que mais tarde seriam incorporadas pelo consensualismo moderno (Ipco, 2025).

Todavia, com o fortalecimento do Estado moderno, o consensualismo foi gradualmente suplantado pela centralização jurisdicional e pela consolidação dos tribunais como órgãos exclusivos de solução de controvérsias. A partir do século XIX, o modelo estatal punitivo e formalista ganhou preponderância, reforçando o caráter adjudicatório das decisões (Souza, 2019).

O final do século XIX e o início do século XX, contudo, assinalaram uma inflexão significativa na doutrina e na prática jurídica. O modelo adversarial, caracterizado pela

contraposição entre acusação e defesa, sob a imposição de uma decisão por autoridade judicial, passou a ser criticado em razão de sua morosidade, altos custos e ineficiência na pacificação social (Santos, 2020).

No decorrer do século XX e, especialmente, no século XXI, consolidou-se a compreensão de que a atuação estatal deveria evoluir de um papel impositivo para uma postura facilitadora do diálogo. Assim, o consensualismo contemporâneo se estrutura como um modelo cooperativo, em que as próprias partes, com o apoio institucional do Estado, participam ativamente da composição de seus conflitos (Araujo; Gomes; Cabral, 2021).

Considerando os benefícios constatados, verifica-se que a resolução consensual de conflitos é uma necessidade intrínseca às sociedades contemporâneas. Diversos países, conforme suas tradições jurídicas e culturais, vêm desenvolvendo modelos próprios para lidar com disputas, buscando soluções céleres, acessíveis e colaborativas.

Fora dos paradigmas norte-americano e brasileiro, destaca-se a experiência da Índia, onde os *Lok Adalats* ou “tribunais do povo” configuram modelo consolidado de resolução extrajudicial de controvérsias. Regulados pela *Legal Services Authorities Act* de 1987, esses fóruns promovem acordos em disputas civis e criminais de menor gravidade, sem custos processuais, baseando-se em um enfoque comunitário que contribui para aliviar a sobrecarga judicial. Em evento recente, o *National Lok Adalat* de 2025, realizado em *Nagaland*, solucionou mais de 25 mil casos em um único dia, evidenciando a eficácia e o potencial desse modelo (Times of India, 2025).

Outrossim, a China é referência mundial em inovação digital aplicada à resolução de conflitos. Desde 2017, com a criação dos chamados “tribunais da internet” em cidades como Hangzhou e Pequim, tornou-se possível a solução integralmente virtual de litígios envolvendo comércio eletrônico, propriedade intelectual e contratos firmados por meio digital. Além disso, empresas privadas, como Alibaba (comércio eletrônico) e Meituan (serviços de entrega de alimentos), instituíram sistemas internos de arbitragem, a exemplo do “*kangaroo jury*”, que envolve consumidores voluntários na decisão de controvérsias cotidianas, ampliando o acesso à justiça digital (Stevens, 2022).

Por sua vez, Singapura desenvolveu um modelo altamente eficiente com os *Community Mediation Centres* (CMCs), criados em 1998. Esses centros tratam disputas interpessoais de baixa complexidade, como conflitos entre vizinhos ou familiares, por meio da mediação conduzida por mediadores voluntários capacitados. O governo local fomenta a mediação como alternativa preferencial ao litígio, e a confiança social nesse processo confere-lhe elevada legitimidade e eficácia (Ministry of Law, 2021).

Na África do Sul, a resolução de conflitos está historicamente associada ao paradigma da justiça restaurativa, amplamente utilizada durante o processo de transição *pós-apartheid*. A *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* (1995) introduziu práticas como audiências públicas e mediações voltadas à reparação de danos coletivos. Posteriormente, com a *Protection of Investment Act* de 2015, o país fortaleceu os mecanismos de mediação e negociação para controvérsias envolvendo investidores estrangeiros, priorizando soluções internas em detrimento da arbitragem internacional (Mabaso, 2022).

No Reino Unido, o sistema de *Alternative Dispute Resolution* (ADR) encontra-se amplamente consolidado. A *Civil Procedure Rules* de 1999 incentiva as partes a buscarem mediação e conciliação antes de recorrer ao Judiciário. Métodos híbridos, como o med-arb (mediação seguida de arbitragem) e o *early neutral evaluation* (avaliação prévia do mérito por terceiro neutro), são amplamente utilizados em disputas civis e comerciais. O equilíbrio entre a tradição jurídica e o pragmatismo institucional faz do Reino Unido um exemplo de sistema de justiça colaborativo e eficaz (Judiciaries Worldwide, 2024).

O consensualismo na solução de conflitos representa um marco na transformação do sistema de justiça contemporâneo, promovendo uma abordagem mais colaborativa, eficaz e cidadã. No Brasil, a evolução normativa, aliada ao esforço institucional e à qualificação dos profissionais do direito, tem ampliado o acesso à justiça por vias não adversariais (Gimenez, 2024).

De acordo com Moreira Neto (2019) e Di Pietro (2023), o Estado contemporâneo deve migrar de um paradigma de imposição para um paradigma de consensualidade, sobretudo diante da complexidade das demandas sociais e da exigência de uma gestão pública mais eficiente e responsiva. A atuação unilateral e autoritária da Administração tende, gradativamente, a ser substituída por uma conduta baseada em negociação, mediação e pactuação.

Nesse contexto, o conceito de *Alternative Dispute Resolution* (ADR) ganha relevância, englobando instrumentos como a mediação, a conciliação, a negociação e os comitês de resolução de disputas (*Dispute Resolution Boards*). Tais métodos, ao contar com a atuação de um terceiro imparcial, mediador ou conciliador, buscam propiciar soluções mutuamente satisfatórias, afastando a necessidade de litígio judicial (Ferraz, 2020).

De acordo com a *American Bar Association* (2024), a partir da década de 1970, os Estados Unidos intensificaram a adoção de mecanismos extrajudiciais de solução de disputas, influenciando outros ordenamentos jurídicos. Essa tendência decorreu de fatores como a sobrecarga do sistema judicial, a busca por respostas mais céleres e econômicas e a insatisfação com a morosidade processual.

A título de exemplo, em 1975, durante a construção do *Eisenhower Memorial Tunnel*, localizado no estado norte-americano do Colorado, utilizou-se, de forma experimental, o método dos *Dispute Resolution Boards* para solucionar os conflitos surgidos ao longo da empreitada. A opção, alternativa à provocação do Poder Judiciário, foi aplicada com sucesso e começou a destacar-se nos EUA e, posteriormente, na América Latina (Barreto, 2019).

Outro marco dessa evolução foi a Conferência Pound, realizada em 1976, que introduziu o conceito de “*multi-door courthouse*” (tribunal de múltiplas portas), defendendo que as partes pudessem escolher entre diferentes métodos, mediação, arbitragem, negociação ou julgamento, optando por aquele que fosse mais adequado à natureza do conflito (*American Bar Association*, 1976). Tal concepção propunha uma justiça mais eficiente, plural e adaptável às particularidades de cada caso.

Essas iniciativas demonstram uma mudança de paradigma na cultura jurídica norte-americana, privilegiando modelos colaborativos e menos formais, capazes de desafogar o Poder Judiciário e de proporcionar soluções mais satisfatórias às partes envolvidas (Silva, 2020). No Brasil, esse movimento ganhou maior institucionalização a partir dos anos 2000, impulsionado tanto pela expansão dos litígios quanto pela necessidade de racionalização da prestação jurisdicional, culminando na consolidação de políticas públicas voltadas à autocomposição. Conforme leciona Guerrero (2020, p. 3):

os métodos de solução de controvérsias estão na gênese do Estado brasileiro. Já na Constituição de 1824, a primeira de nosso país já independente, estipulava-se a utilização das partes para se usar a arbitragem como forma de solução de controvérsias (art. 160), bem como se impedia que qualquer processo judicial tivesse início sem ser demonstrado 'tentativa de reconciliação' (art. 161) entre as partes.

Diante disso, vale mencionar que esse registro histórico evidencia que os métodos consensuais de resolução de conflitos não constituem inovação no ordenamento jurídico brasileiro, possuindo raízes profundas desde os primórdios do Estado nacional. A Constituição de 1824, ao prever a arbitragem (art. 160) e condicionar o ajuizamento de ações à tentativa prévia de reconciliação entre as partes (art. 161), já demonstrava preocupação com a pacificação social por meios não adversariais (Brasil, 1824). Tal previsão indica que o modelo de justiça dialógica e colaborativa foi concebido como elemento integrante do desenho institucional do país, ainda que, ao longo do tempo, tenha sido ofuscado pelo predomínio da cultura litigiosa.

De acordo com Cappelletti (1988), a evolução dos sistemas jurídicos modernos revela a valorização crescente dos meios alternativos de resolução de controvérsias, com o propósito de tornar o acesso à justiça mais efetivo e democrático. Nesse mesmo sentido, Dos Santos (2021)

destaca que o fortalecimento das instâncias consensuais é indispensável para a consolidação de uma “justiça emancipatória”, voltada à participação cidadã e à transformação social. No campo do direito administrativo, Justen Filho (2021) e Tartuce (2021) sustentam que a consensualidade na Administração Pública não compromete o interesse público, mas o concretiza de forma mais eficiente e legítima, ao favorecer soluções fundadas no diálogo e na cooperação.

O resgate desse fundamento histórico reforça a legitimidade da atual agenda de fortalecimento dos instrumentos consensuais na Administração Pública, sobretudo no âmbito do controle externo, em que a adoção de soluções dialogadas tende a promover maior eficiência, economicidade e respeito à autonomia administrativa (Brito, 2024).

Inspirado no modelo norte-americano do *multi-door courthouse*, o sistema jurídico brasileiro busca incorporar a concepção de justiça multiportas, segundo a qual o Estado deve disponibilizar múltiplas vias para a resolução de litígios, considerando a natureza da demanda e o perfil das partes envolvidas.

Nesta esteira, o texto da Constituição Federal de 1988, no art. 4º, inciso VII, dispõe que a solução pacífica dos conflitos é o princípio que rege as relações internacionais das quais o Brasil faz parte. Para Barreto (2019), o mesmo raciocínio deve ser considerado na regulamentação das relações nacionais, já que, em seu preâmbulo, a Constituição proclama que o Estado Democrático se destina a assegurar, dentre outros mandamentos, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista, comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

A resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro configura um sistema complexo e dinâmico, sustentado em princípios constitucionais, legais e doutrinários que visam assegurar a justiça, a equidade e a pacificação social. Entre os princípios constitucionais que fundamentam essa estrutura, destacam-se: o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e a eficiência (art. 37, caput, CF), todos voltados à efetividade e à legitimidade das soluções jurídicas (Brasil, 1988).

Sobre o princípio do acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988) afirmam que ele não se restringe ao simples ingresso em juízo, mas envolve a garantia de condições materiais e processuais para que os direitos sejam efetivamente protegidos. No Brasil, tal princípio se concretiza, entre outros mecanismos, por meio da atuação da Defensoria Pública (art. 5º, LXXIV, CF) e dos Juizados Especiais (Lei n.º 9.099/1995) que democratizam o acesso ao sistema judicial.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido a razoável duração do processo como elemento essencial do devido processo legal (art. 5º,

LXXVIII, CF). Esse princípio, destinado a evitar a morosidade excessiva, tem sido interpretado pela Corte como componente que assegura a efetividade da tutela jurisdicional e a proteção dos direitos fundamentais (Brito, 2024).

Um exemplo emblemático dessa compreensão foi estabelecido no julgamento do Habeas Corpus n.º 126.292, de relatoria do ministro Teori Zavascki, em 17 de fevereiro de 2016. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a execução da pena após condenação em segunda instância não violaria o princípio da presunção de inocência, entendendo que, a partir do esgotamento das instâncias ordinárias, a pena poderia ser executada independentemente do trânsito em julgado. O relator destacou que tal interpretação contribui para a efetividade da jurisdição penal e para a credibilidade do sistema de justiça, evitando que recursos protelatórios inviabilizem a concretização de decisões legítimas. Essa decisão foi paradigmática ao consagrar uma leitura que pondera o princípio da presunção de inocência com o interesse público na pronta resposta estatal aos ilícitos, além de reforçar a celeridade processual como componente essencial da justiça.

Esse entendimento demonstra que a duração razoável do processo não deve ser tratada como ideal abstrato, mas como parâmetro operativo de toda a estrutura processual, inclusive no âmbito da Administração Pública e do controle externo, em que a morosidade também compromete a legitimidade e a efetividade das decisões administrativas.

Ademais, além dos princípios constitucionais, a doutrina jurídica desempenha papel determinante na evolução do sistema de resolução de conflitos, oferecendo fundamentos teóricos que orientam sua regulamentação. Entre esses fundamentos, destaca-se o princípio da função social do Direito, que não se limita à aplicação coercitiva da norma, mas alcança igualmente a restauração das relações sociais. Conforme afirmam Marinoni (2016) e Santos (2020), a jurisdição deve ser compreendida como instrumento de harmonização e não apenas de imposição.

Outros dispositivos constitucionais adotam a participação cidadã como elemento a ser observado nas decisões tomadas pela Administração Pública. A título de exemplo, menciona-se o caráter democrático e descentralizado da administração como objetivo a ser alcançado pela organização da seguridade social (art. 194, inciso VII), a gestão democrática como princípio que rege o ensino público (art. 206, inciso VI) e a gestão democrática como diretriz das ações e dos serviços públicos de saúde (art. 198, inciso III).

No plano infraconstitucional, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constituiu marco relevante nesse processo ao instituir a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos, criando os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e

Cidadania (CEJUSCS) com a finalidade de difundir e institucionalizar o uso da mediação e da conciliação como formas preferenciais de solução das controvérsias (Brasil, 2010).

Por sua vez, o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015) consolidou a orientação pela resolução consensual de conflitos, ao estabelecer, em seu artigo 3º, §§2º e 3º, o dever estatal de estimular a autocomposição (Brasil, 2015). Além disso, o artigo 334 previu a realização de audiência de conciliação e mediação antes da contestação, e o artigo 139, inciso V, impôs ao magistrado o dever de incentivar a composição entre as partes.

O ordenamento jurídico brasileiro foi gradualmente aperfeiçoado para consolidar a consensualidade como princípio orientador da administração da justiça. Nesse contexto, dois marcos legislativos contemporâneos merecem destaque: a Lei n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação) e a Lei n.º 9.307/1996 (Lei da Arbitragem).

A Lei da Mediação representou avanço significativo ao regulamentar, de forma sistemática, tanto a mediação judicial quanto a extrajudicial, conferindo a esse instrumento autocompositivo papel institucionalizado no cenário jurídico nacional. Essa norma consagra princípios como a autonomia da vontade das partes, a imparcialidade do mediador, a confidencialidade do procedimento e a busca pela solução consensual do conflito. Importa ressaltar que a lei não se restringe às relações privadas, pois autoriza expressamente a aplicação da mediação na administração pública (arts. 32 a 38). Conforme observa Tartuce (2021), a mediação administrativa favorece uma atuação estatal mais dialógica, cooperativa e eficiente, reforçando a legitimidade democrática das decisões públicas.

Já a Lei da Arbitragem, promulgada em 1996, consolidou-se como instrumento autônomo de solução de litígios e teve o mérito de superar décadas de insegurança jurídica quanto à sua aplicabilidade no país. Desde então, as sentenças arbitrais passaram a possuir a mesma eficácia das sentenças judiciais (art. 31), com força executiva e sem necessidade de homologação judicial (Brito, 2024).

A reforma introduzida pela Lei nº 13.129/2015 ampliou o alcance da arbitragem, permitindo sua utilização pela Administração Pública Direta e Indireta nos litígios que envolvam direitos patrimoniais disponíveis (art. 1º, §1º). Conforme destaca Justen Filho (2021), a arbitragem passou a ser reconhecida como instrumento legítimo e compatível com os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, desde que utilizada em conformidade com os preceitos constitucionais.

Nesse sentido, a Lei nº 13.140/2015 e a Lei n.º 9.307/1996 não apenas regulamentaram técnicas de solução consensual de conflitos, mas também consolidaram um novo paradigma institucional, pautado no diálogo, na celeridade e na eficácia, valores especialmente relevantes

para o funcionamento dos tribunais de contas e o aprimoramento do controle da gestão pública.

Outro importante instrumento de promoção do consenso foi previsto na Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). Trata-se do Termo de Ajustamento de Conduta, comumente utilizado pela Administração Pública e previsto no art. 5º, §6º, da referida Lei. O TAC é retratado, também, na Lei nº 9.469/1997, que trata da intervenção da União nas causas em que figurarem como partes entes da administração indireta e regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária.

A incorporação do consensualismo na Administração Pública brasileira constitui fenômeno recente, porém em franca expansão. O marco legal dessa evolução é a Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da União e, em seu artigo 2º, inciso VI, prevê expressamente a promoção da atuação consensual da Administração, admitindo a celebração de acordos administrativos.

A evolução legislativa subsequente consolidou instrumentos voltados à resolução consensual de conflitos envolvendo o Poder Público. A Lei de Improbidade Administrativa, reformada pela Lei Federal nº 14.230/2021, passou a admitir expressamente os acordos de não persecução cível. Já a Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) prevê os acordos de leniência como instrumentos de colaboração com investigações e de obtenção de provas. Esses avanços representam uma mudança de paradigma nas relações entre Estado e sociedade, orientando a atuação estatal pela cooperação, responsabilidade compartilhada e eficiência democrática.

Entre os instrumentos consensuais mais relevantes, destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985, que possibilita a adequação de condutas à legalidade sem necessidade de ação judicial. Igualmente relevante é o acordo de leniência, disciplinado pela Lei nº 12.846/2013, que permite à pessoa jurídica colaborar com as investigações e obter benefícios mediante a reparação do dano e a efetiva cooperação (art. 5º, inciso V) (Brasil, 1985).

Também se incluem os acordos de não persecução cível, introduzidos pela nova Lei de Improbidade, que permitem composições voltadas à reparação do dano e à prevenção de litígios, e os acordos de cooperação interinstitucional, voltados à integração entre órgãos públicos na execução de políticas e projetos. Tais instrumentos concretizam a governança colaborativa e a eficiência administrativa.

Destaca-se que, a partir da década de 2010, diversas iniciativas normativas e institucionais fortaleceram os métodos consensuais. Os tribunais passaram a investir na capacitação de conciliadores e mediadores, e a cultura da paz foi incorporada ao discurso

institucional (Tartuce, 2016).

Diante disso, infere-se que, como resposta aos anseios sociais, o sistema de justiça brasileiro vem ofertando possibilidades de composição de conflitos alternativas à solução ofertada pelo Poder Judiciário, inclusive no que diz respeito às controvérsias ínsitas à Administração Pública (Barreto, 2019).

Nesse sentido, Santos (2020) sustenta que a jurisdição, enquanto expressão do poder estatal de resolver conflitos, não deve ser reduzida a uma ferramenta autoritária de imposição, mas concebida como instrumento de harmonização social. Para o autor, a atuação jurisdicional deve buscar não apenas declarar o direito, mas também promover a escuta ativa das partes, o reconhecimento das pluralidades e a mediação de interesses, orientando-se por um paradigma emancipatório de justiça.

Essa perspectiva crítica propõe a superação da lógica tradicional, centrada na imposição vertical da vontade estatal, e a adoção de um modelo dialógico, em que o Poder Judiciário e, por extensão, outras instâncias decisórias, como os tribunais de contas, atuem como facilitadores de consensos, especialmente, em situações que envolvem conflitos entre agentes públicos e particulares.

Desse modo, a jurisdição harmonizadora, defendida por Santos (2020), alinha-se à valorização dos métodos consensuais de resolução de controvérsias, como a mediação e a conciliação, que permitem às partes construir soluções mais sustentáveis, legítimas e compatíveis com a complexidade das relações sociais contemporâneas.

Assim, a harmonização almejada não se restringe à pacificação imediata do litígio, todavia abrange também a promoção de um ambiente institucional mais democrático, inclusivo e sensível às desigualdades materiais, abrindo espaço para que vozes historicamente silenciadas sejam ouvidas no processo decisório. Dessa forma, a jurisdição deixa de ser mero espaço de aplicação fria da norma e passa a cumprir função transformadora, contribuindo para a construção de um Estado mais justo e participativo. Além disso, o processo judicial não deve constituir um fim em si mesmo, mas um meio para a concretização da justiça material. Nessa perspectiva, o formalismo excessivo, muitas vezes, representa obstáculo à solução efetiva dos conflitos.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiterado que o formalismo exacerbado não pode se transformar em barreira ao acesso à justiça, devendo o sistema processual, por sua vez, assegurar tutela jurisdicional efetiva. No julgamento do Recurso Especial n.º 1.256.060, ocorrido em 25 de maio de 2016, sob relatoria do ministro Luís Felipe Salomão, a Corte destacou que o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma a viabilizar soluções

jurídicas pautadas na eficiência e na celeridade, sem que a rigidez dos procedimentos comprometa a substância dos direitos das partes.

Tal entendimento evidencia a busca por equilíbrio entre a observância das formalidades legais e a necessidade de evitar entraves processuais que prejudiquem a efetividade da prestação jurisdicional. Dessa forma, o STJ reafirma a importância de um processo flexível e adaptável às demandas concretas, o que contribui para a ampliação da justiça como valor social, sobretudo quando aplicado aos métodos consensuais de resolução de conflitos, cada vez mais valorizados no direito contemporâneo.

Nessa esteira, uma das principais tendências do Direito moderno é a expansão do consensualismo, com repercussões diretas em diversos ramos, como o Direito Administrativo, o Penal e o Processual Civil. No âmbito administrativo, observa-se crescente consensualização das relações entre Estado e administrado, a exemplo dos TACs, dos acordos de leniência e, mais recentemente, dos acordos de não persecução cível, previstos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021). Tais instrumentos expressam uma nova racionalidade administrativa, orientada pela eficiência, pela economia processual e pela colaboração entre os sujeitos públicos e privados.

Conforme assinala Felix (2020), apesar dos avanços normativos e institucionais, a cultura da litigiosidade ainda predomina em grande parte da sociedade brasileira. Trata-se de um desafio educacional e cultural, que demanda investimento na formação de operadores do Direito, campanhas de conscientização e aprimoramento da qualidade dos serviços de mediação e conciliação, além da necessária inclusão digital para ampliar o acesso aos meios virtuais de solução de controvérsias.

Como observam Andriighi e Falsarella (2008), a tendência é a consolidação de um sistema híbrido, articulando mecanismos adjudicatórios e consensuais, a fim de aliviar a sobrecarga do Judiciário e promover soluções mais duradouras e satisfatórias. O sistema brasileiro de resolução de conflitos vem se tornando progressivamente mais plural, democrático e eficiente, o que representa um avanço na construção de uma justiça acessível e menos burocrática, em que diferentes mecanismos, judiciais e extrajudiciais, são postos à disposição da sociedade.

Segundo o Relatório Justiça em Números (2020), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os métodos autocompositivos, como a mediação, a conciliação e a arbitragem, apresentaram crescimento expressivo nos últimos anos. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS) tornaram-se instrumentos centrais para a promoção desses métodos, alcançando cerca de um milhão de processos solucionados por mediação ou

conciliação apenas em 2019.

A expansão da mediação e da conciliação nos tribunais tem reduzido significativamente o volume de processos que chegam à fase de julgamento. No Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), por exemplo, a ampliação dos centros de mediação resultou em redução de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento) no número de novas ações nas varas que adotaram esses métodos, além de diminuição média de 40% (quarenta por cento) no tempo de tramitação processual (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2018-2022).

De forma semelhante, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) registrou, em 2021, a solução de mais de 10 mil conflitos por mediação, com redução de cerca de 20% do acervo processual nas unidades que implementaram práticas consensuais de modo estruturado (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2021).

Logo, esses dados evidenciam que a mediação é mecanismo eficaz para desafogar o Judiciário, proporcionando soluções mais rápidas e, frequentemente, mais satisfatórias para as partes. Ademais, sua adoção coaduna-se com os princípios constitucionais da eficiência administrativa (art. 37, caput, CF/1988) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988), reforçando seu papel como instrumento essencial de modernização da justiça brasileira.

Fontes oficiais, como os relatórios de gestão e as estatísticas disponibilizadas pelos tribunais e pelo CNJ, fornecem base empírica indispensável para a formulação de políticas públicas voltadas à expansão e à qualificação da mediação judicial. Outro dado relevante é o crescimento das audiências pré-processuais de conciliação, que contribuem para evitar a judicialização de controvérsias passíveis de solução amigável. Pesquisas de satisfação conduzidas pelo CNJ (2017) indicam que, quando as partes participam ativamente da construção da solução, os acordos celebrados são mais sustentáveis e apresentam maior índice de cumprimento espontâneo, fortalecendo, assim, a eficácia e a legitimidade do sistema.

De acordo com Moreira Neto (2019), a consolidação dessa abordagem depende da atuação coordenada dos operadores do Direito, da Administração Pública e da sociedade civil, comprometidos com a promoção de uma cultura de paz, cooperação e diálogo. Em um contexto de complexidade crescente, investir em soluções consensuais significa investir na construção de um Estado de Direito mais justo, eficiente e participativo.

O consensualismo, nesse sentido, apoia-se em princípios como a boa-fé, a cooperação, a busca de soluções negociadas e o respeito à autonomia das partes. No direito privado, esses valores estruturam grande parte das relações contratuais; já no direito público, sua aplicação demanda adequação aos limites constitucionais e à supremacia do interesse público, princípios

basilares do regime jurídico-administrativo (Justen Filho, 2008).

Assim, de acordo com Moreira Neto (2019), o consensualismo também se fundamenta nos princípios da resolução adequada de conflitos, do acesso à justiça e da eficiência administrativa, articulando-se aos conceitos de governança pública e responsividade estatal. Assim, mais do que uma técnica procedimental, o consensualismo expressa uma nova racionalidade jurídica, que redefine a relação entre o Estado e a sociedade.

Como demonstrado, a Constituição Federal de 1988 consagra os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput) como fundamentos de legitimidade da Administração Pública, os quais devem orientar toda proposta de inovação administrativa. O princípio da legalidade estrita impõe que a Administração atue dentro dos limites previamente definidos em lei; contudo, observa-se crescente tendência doutrinária e jurisprudencial de flexibilização interpretativa, em favor de uma legalidade finalística e sistemática, que permita maior adequação das normas à realidade social (Justen Filho, 2008).

Nessa perspectiva, o consensualismo possibilita que o interesse público seja construído de modo compartilhado, respeitando os parâmetros legais e os valores constitucionais. Assim, para Moreira Neto (2019), trata-se de um processo dialógico e democrático, no qual distintas perspectivas e interesses são considerados.

Em todos esses casos, impõe-se que os acordos observem os princípios da transparência, motivação e controle institucional, garantindo a preservação da legalidade e do interesse público. Não obstante, o uso de mecanismos consensuais encontra limites, notadamente na indisponibilidade do interesse público, na vedação à renúncia de direitos indisponíveis e na necessidade de controle judicial e social da Administração. Além disso, é preciso prevenir riscos de captura institucional, assimetria de informação e desequilíbrio entre os partícipes (Oliveira, 2023).

Esses limites, contudo, não constituem barreiras intransponíveis. Desde que fundamentados em critérios objetivos, pautados pela legalidade e supervisionados por órgãos de controle, os acordos administrativos podem representar significativo avanço institucional e reforço da eficiência pública. O desafio reside em desenvolver métodos eficazes de *accountability* e avaliação de resultados (Oliveira, 2023).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiteradamente validado soluções consensuais, inclusive, em ações civis públicas e casos de improbidade. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.042, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, o STF reconheceu, em 18 de agosto de 2023, a

constitucionalidade dos acordos de improbidade administrativa, desde que observados os requisitos legais e o controle institucional (Brasil, STF, 2023).

De modo convergente, o STJ, em decisão da Primeira Turma, proferida em 20 de março de 2025, sob relatoria do ministro Gurgel de Faria, entendeu ser inviável o ajuizamento de ação de improbidade destinada apenas ao reconhecimento formal do ato ímprobo quando este já tenha sido objeto de acordo de colaboração premiada homologado judicialmente (Brasil, STJ, 2025). Essa orientação reforça a segurança jurídica e evita a duplicidade de sanções. Essas decisões revelam a consolidação de uma jurisprudência dialógica, alinhada ao amadurecimento do Estado Democrático de Direito, em que a colaboração e o consenso assumem papel central na efetividade da justiça e na concretização do interesse público.

Assim, a compatibilidade do consensualismo com o setor público é não apenas possível, mas desejável, desde que observados os princípios constitucionais e as exigências de controle e transparência. A evolução normativa e jurisprudencial demonstra que é viável substituir a rigidez excessiva por instrumentos flexíveis, responsivos e eficientes, capazes de garantir segurança jurídica e legitimidade democrática nas soluções pactuadas.

Tais instrumentos demonstram um fomento à maturidade administrativa, de forma que não mitiguem o controle da Administração Pública, mas promovem a cooperação e o diálogo institucional na busca por soluções céleres e adequadas às demandas sociais. Ato contínuo, o consensualismo emerge como uma ferramenta a gestão pública que reforça a segurança jurídica e a legitimidade democrática das soluções pactuadas.

A captura institucional e o favorecimento indevido de agentes privados em detrimento do interesse coletivo configuram um dos principais riscos associados ao uso de instrumentos consensuais na Administração Pública. Acordos firmados em contextos de assimetria de poder podem ser suscetíveis a desvios éticos e violações ao princípio da moralidade administrativa.

Para mitigar esse risco, é indispensável a criação de balizas institucionais que assegurem que os pactos não contrariem o regime jurídico-administrativo. Tais balizas devem prever que os acordos sejam celebrados por autoridades competentes, possuam fundamento legal expresso, estejam devidamente motivados e sejam submetidos a mecanismos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário (Dantas, 2020).

Outro desafio relevante consiste na possível perda de *accountability*, uma vez que os instrumentos consensuais podem, se mal empregados, tornar-se mecanismos de ocultação de decisões ou de postergamento de responsabilidades.

Para evitar esse cenário, a transparência nas negociações, a divulgação pública dos acordos firmados e a motivação detalhada de seus termos são condições imprescindíveis para

garantir a legitimidade democrática e possibilitar o controle social da atuação administrativa. Além disso, mostra-se essencial o desenvolvimento de métodos de aferição de resultados, mecanismos de responsabilização e sistemas de controle eficazes, que assegurem a integridade e a efetividade das soluções consensuais.

Há, ainda, um desafio cultural e técnico na transição de um modelo punitivo para um modelo consensual de gestão pública. A implementação de uma Câmara de Consensualismo, por exemplo, demanda a reformulação de processos internos, a capacitação dos servidores e a superação de resistências institucionais. A ausência de formação em técnicas de negociação, mediação e avaliação de riscos pode fragilizar os acordos, comprometendo sua eficácia jurídica e administrativa.

Para superar essas limitações, impõe-se a capacitação técnica contínua dos agentes públicos e a elaboração de protocolos administrativos específicos, que orientem a celebração e a execução dos instrumentos consensuais.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o desafio central reside na compatibilização do uso de mecanismos consensuais com a sua função constitucional de controle externo. É imprescindível, nesse sentido, assegurar que tais práticas não impliquem renúncia indevida de competências sancionatórias nem tolerância com a má gestão dos recursos públicos. A legitimidade desses instrumentos, portanto, depende de sua adoção criteriosa, fundamentada e supervisionada por órgãos técnicos e colegiados, de modo a harmonizar eficiência administrativa e controle fiscalizatório. Conforme dispõem Leite e Almeida (2021, p. 27):

deve-se também atentar para o conflito de interesses, especialmente, quando conciliadores internos mantêm vínculos com unidades fiscalizadas. Nesses casos, faz-se necessária a adoção de salvaguardas institucionais, como o rodízio de servidores e a possibilidade de designação de conciliadores externos, segundo critérios objetivos que assegurem a impessoalidade e a independência funcional.

Esses mecanismos de controle fortalecem a credibilidade do procedimento consensual, garantindo que a inovação procedimental reforce, e não fragilize, o caráter fiscalizatório do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Sendo assim, a cultura jurídica brasileira deve evoluir para uma postura mais aberta ao diálogo e à inovação, sem abdicar do controle e da responsabilidade institucional. Desse modo, consensualismo não se confunde com permissividade; ao contrário, constitui instrumento jurídico legítimo, que, se aplicado com rigor técnico e observância aos princípios constitucionais, contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito (Nery, 2018).

Diante dessas considerações, impõe-se a construção de uma teoria da consensualidade

administrativa que integre, de modo equilibrado, os valores fundamentais do Estado de Direito com a necessidade de flexibilidade institucional. Essa teoria deve reconhecer a pluralidade de interesses que permeiam a atuação estatal, a complexidade dos desafios contemporâneos e a centralidade da legitimidade procedimental nas decisões administrativas.

O fortalecimento dos instrumentos consensuais, portanto, deve ser acompanhado por medidas institucionais que assegurem sua transparência, controle e efetividade. Entre essas medidas, destacam-se: a) a elaboração de protocolos administrativos específicos; b) a capacitação técnica dos agentes públicos em negociação e mediação; c) a criação de instâncias de controle preventivo e posterior; e d) o fomento à participação social nos processos decisórios. Somente por meio dessas iniciativas será possível consolidar uma Administração Pública dialógica, eficiente e comprometida com os fins constitucionais (Brasil, 2020).

A evolução da Administração Pública brasileira, marcada por um processo de superação do modelo burocrático e autoritário tradicional, tem aberto espaço para formas mais flexíveis, participativas e eficientes de gestão. Nesse contexto, o consensualismo apresenta-se como resposta institucional e normativa às demandas por um Estado mais dialógico, responsivo e orientado para resultados (Dantas, 2020).

Conforme demonstrado, a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, bem como iniciativas inovadoras dos Tribunais de Contas, apontam para uma releitura do papel da Administração Pública, alinhada aos princípios da governança pública e da resolução adequada de conflitos. Essa transição, contudo, exige salvaguardas institucionais sólidas, capazes de garantir controle, transparência e participação social, evitando abusos e assegurando a integridade dos acordos celebrados.

Dessa forma, o consensualismo mostra-se plenamente compatível com os paradigmas do Direito público brasileiro, desde que aplicado com rigor técnico, dentro de marcos normativos e constitucionais claros. Longe de representar uma flexibilização irresponsável, trata-se de um instrumento jurídico legítimo, que, corretamente utilizado, contribui para uma Administração Pública mais eficiente, legítima e democrática. A construção de uma teoria da consensualidade administrativa, ancorada nos princípios do Estado de Direito, constitui um avanço necessário rumo à consolidação de uma cultura institucional baseada no diálogo, na cooperação e na busca compartilhada do bem comum.

A adoção de práticas consensuais, portanto, simboliza não apenas uma inovação procedimental, mas uma transformação paradigmática na forma de exercício do poder estatal, que deixa de ser impositivo para se tornar participativo, reafirmando o compromisso do Estado com a escuta ativa, a confiança recíproca e a promoção do interesse público (Moreira Neto,

2019; Oliveira, 2023).

Em síntese, o avanço do consensualismo no Direito brasileiro reflete uma transformação estrutural da justiça, que passa a valorizar o diálogo e a cooperação como fundamentos de legitimidade e eficiência. A consolidação dessa cultura requer rigor técnico, transparência e controle institucional, de modo a garantir equilíbrio entre flexibilidade procedimental e responsabilidade pública.

1.2 Compatibilidade do consensualismo com os princípios norteadores da Administração Pública

A Administração Pública brasileira, historicamente marcada por um modelo burocrático e autoritário, tem passado por profundas transformações estruturais voltadas à ampliação de sua eficácia, legitimidade e responsividade (Di Pietro, 2023).

Conforme observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000), a rigidez do modelo burocrático tradicional, herdado da racionalidade weberiana, mostra-se insuficiente diante da crescente complexidade das demandas sociais e da necessidade de respostas administrativas mais céleres e adaptativas. No mesmo sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2023) defende a substituição gradual da atuação vertical e normativa por modelos de gestão mais horizontais, dialógicos e responsivos, alinhados aos postulados da governança pública contemporânea.

Nesse cenário, o consensualismo desponta como uma tendência moderna e eficiente de atuação estatal, voltada à redução da litigiosidade e à construção cooperativa de soluções administrativas. Trata-se de um movimento jurídico e institucional que busca substituir a lógica da imposição unilateral pela formação dialogada de decisões, tendo como premissa a cooperação entre o Poder Público e os particulares (Oliveira, 2023). Todavia, é necessário avaliar se tal movimento é compatível com os princípios estruturantes do direito público, notadamente a indisponibilidade do interesse público e a legalidade estrita. Tais princípios constituem limites inafastáveis da atuação administrativa, sobretudo quando envolvem direitos fundamentais e bens coletivos.

Nesse contexto, propõe-se examinar a compatibilidade do consensualismo com os paradigmas do Direito Administrativo brasileiro, de modo a identificar seus fundamentos, alcances e limites. As práticas consensuais na Administração Pública brasileira, embora recentes, têm suscitado intenso debate doutrinário quanto à sua aderência aos princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

O caput do artigo 37 da Constituição Federal estabelece a legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência como princípios basilares da Administração Pública. A incorporação de práticas de negociação, cooperação e solução dialogada de conflitos característicos do consensualismo exige uma leitura renovada desses princípios, sobretudo em face da tradição legalista e unilateral do Direito Administrativo nacional (Brasil, 1988).

Dessa forma, impõe-se revisitar os conceitos e alcances dos princípios constitucionais supramencionados, com o objetivo de averiguar sua compatibilidade com o sistema consensual aplicado à Administração Pública. O princípio da legalidade impõe que a Administração atue exclusivamente nos limites da lei, diferentemente dos particulares, que podem fazer tudo o que não lhes for vedado (Brasil, 1988).

À primeira vista, esse princípio poderia ser interpretado como incompatível com o consensualismo, uma vez que qualquer inovação procedimental dependeria de autorização legal expressa. Contudo, a evolução do ordenamento jurídico demonstra uma ampliação do conceito de legalidade, aproximando-o de uma visão teleológica e finalística, orientada pelos fins constitucionais da norma (Nery, 2018).

A origem do princípio da legalidade pode ser associada à expansão do regime de garantias do indivíduo em relação ao Estado, como se extrai do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao estabelecer que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O dispositivo parece referendar, no ordenamento brasileiro, o teor da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que traz em seu preâmbulo a imperatividade da lei como elemento essencial à proteção dos Direitos Humanos.

Com isso, compreende-se como legítima a atuação estatal quando pautada nos ditames legais. Em outras palavras, o princípio da legalidade impõe que a Administração só pode agir conforme os ditames legais, ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo o que não for proibido por lei. Assim, segundo Bruno Miragem (2011), foi trazida para a atividade administrativa a oposição ao arbítrio da autoridade, visando, enfim, a tutela da liberdade individual em relação ao poder estatal.

Assim, a legalidade passa a ser compreendida não apenas como vinculação estrita à lei, mas como instrumento de realização do interesse público, admitindo a atuação colaborativa e dialógica como meio legítimo de alcance dos objetivos constitucionais (Justen Filho, 2008).

O princípio da legalidade é de considerável relevância e deve ser observado na atuação da Administração, no entanto, não se pode ignorar que o princípio está inserido na ordem constitucional, de modo que a atividade administrativa deve corresponder, também, a todos os valores e fundamentos contidos na Constituição Federal. A obediência à legalidade deve se justificar no texto constitucional, sob pena de tornar-se autocrática e vazia de conteúdo (Barreto,

2019). Desse modo, a atividade administrativa em conformidade com o princípio da legalidade não pode, então, operar independentemente do ordenamento jurídico.

Como assevera Gustavo Binbenbom (2006, p.159), a vinculação da Administração à legalidade não se circunscreve à lei formal, mas a um bloco de legalidade. Essa vinculação marca “a superação do positivismo legalista e abre caminho para um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas”. Significa dizer que a vinculação da atividade administrativa ao Direito não se reduz a um tipo específico de norma jurídica (lei formal), relacionando-se, em verdade, ao ordenamento jurídico como uma unidade.

Por sua vez, a impessoalidade diz respeito à atuação do Estado de forma neutra, imparcial e objetiva, de modo a prevalecer o interesse público. Tal preceito também parece ser compatível com o consensualismo, desde que os mecanismos de negociação sejam regulados por normas objetivas, aplicáveis de modo uniforme e isonômico a todos os administrados. O risco de favorecimentos indevidos pode ser mitigado por regras claras de procedimento, pela padronização de critérios e pela atuação de instâncias colegiadas no acompanhamento das práticas consensuais (Carvalho Filho, 2024).

Já o princípio da moralidade administrativa incorpora o dever de probidade, ética e boa-fé na atuação dos agentes públicos, e encontra reforço nos instrumentos consensuais, uma vez que a negociação transparente e motivada exige comportamento ético e responsável. Ao contrário das decisões autoritárias, o consenso administrativo tende a apresentar maior legitimidade, justamente por decorrer de um processo participativo, dialogado e sujeito ao controle institucional (Di Pietro, 2023).

Ademais, o princípio da publicidade assume papel central nas práticas consensuais, na medida em que garante a transparência e o controle social. A divulgação ampla dos acordos firmados, a motivação detalhada dos atos administrativos e o acesso público aos termos das negociações são condições essenciais para assegurar a legitimidade democrática e evitar que os instrumentos consensuais se transformem em espaços de ocultação de decisões ou favorecimentos ilícitos (Oliveira, 2023).

Acresça-se que o princípio da eficiência é, possivelmente, o que mais diretamente se beneficia com a adoção do consensualismo. Uma das marcas mais visíveis da reforma do Estado brasileiro foi a exigência de uma conduta administrativa pautada na eficiência, alçada à categoria de princípio pela Emenda Constitucional nº 19/1998, preceituando, assim, a necessidade de correção da atuação da Administração, de forma que referido princípio assume posição de destaque no Direito Administrativo contemporâneo. Sendo assim, conforme salienta Moraes (2009, p. 38), o princípio da eficiência contribui para a Administração Pública e para os

seus agentes:

[...] a busca do bem comum, através do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, célere e de qualidade, primando pela adoção de regimentos legais morais necessários para a melhor otimização possível dos recursos públicos, de modo que se evitem desperdícios e se garanta uma maior rentabilidade social.

Tal entendimento, inclusive, é ratificado pela redação disposta no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), visto que há a previsão para celebração de compromisso pelo Poder Público. Ressalta-se que cada pedido de solução consensual tem sua admissibilidade avaliada por meio de critérios pré-estabelecidos de materialidade, risco e relevância.

Duas vertentes podem ser extraídas do princípio da eficiência: a primeira diz respeito à atualização da Administração, pautada em modelos de gestão focados em metas e resultados; a segunda corresponde à otimização dos recursos financeiros da estrutura administrativa, inclusive com relação aos recursos humanos, de modo a permitir a aferição da conduta do agente público tendo em vista os resultados alcançados (Miragem, 2011).

Aliar a eficiência à legalidade conduz à compreensão de que não é mais suficiente que a Administração observe o estrito cumprimento da lei, na medida em que deve buscar a forma mais eficiente de cumpri-la, encontrando, dentre as soluções possíveis, aquela que melhor atinja os resultados necessários à satisfação do interesse público.

Ao substituir o litígio pela cooperação, os acordos administrativos reduzem custos, aceleram a resolução de controvérsias, previnem a judicialização e promovem maior adesão das partes às decisões. A eficiência, nesse contexto, não se restringe a indicadores quantitativos, mas abrange também a qualidade decisória e a responsividade estatal (Gasparini, 2022). Dessa forma, a eficiência traduz-se, na Administração Pública, pela otimização de recursos, pela celeridade procedimental e pela redução de custos, com vistas à entrega de decisões mais ágeis, efetivas e menos onerosas Carvalho (2018, p. 45):

No plano jurídico-administrativo, essa busca pela eficiência manifesta-se, inicialmente, na celeridade processual, que demanda a racionalização de atos e prazos, evitando o arrastamento indevido de procedimentos e assegurando a conclusão dos processos em tempo razoável conforme o prazo máximo de 120 dias previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 9.784/1999.

Além disso, a eficiência envolve a redução de custos, tanto para a máquina estatal, ao diminuir gastos com pessoal, papel e infraestrutura, quanto para os administrados, que “se beneficiam da contenção de despesas com honorários e perícias, reduzindo o ônus financeiro decorrente de litígios prolongados” (Silva; Moraes, 2020, p. 112).

A eficiência contribui para a prevenção de demandas judiciais, pois os mecanismos consensuais de resolução de conflitos antecipam soluções e desafogam o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, promovendo economia sistêmica e favorecendo a pacificação administrativa (Ferreira, 2017, p. 88): “Cumpre destacar, ademais, que a supremacia do interesse público, enquanto princípio estruturante do direito administrativo, não se opõe ao consensualismo.”

Como observa Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2019), o interesse público não constitui um valor apriorístico e imutável, mas uma construção histórica, democrática e contextual, cuja realização pode ser potencializada por meio de processos dialógicos e cooperativos.

Segundo Odete Medauar (2017), a consensualidade, portanto, não implica renúncia aos direitos indisponíveis, mas representa a busca por soluções compartilhadas que viabilizem sua efetivação concreta, em consonância com os valores do Estado Democrático de Direito. A compatibilidade entre o consensualismo e os princípios administrativos pressupõe a existência de balizas institucionais capazes de assegurar que os acordos celebrados não contrariem o regime jurídico-administrativo.

Para tanto, é indispensável que os pactos administrativos sejam firmados por autoridades competentes, possuam fundamento legal, apresentem motivação adequada e estejam sujeitos aos mecanismos de controle interno e externo, exercidos por órgãos como os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e a sociedade civil (Oliveira, 2023). Desse modo, o consensualismo não se opõe aos princípios da Administração Pública, ao contrário, pode configurar um instrumento eficaz de concretização desses princípios, desde que sua aplicação se dê de forma cuidadosa, normativa e controlada. Constitui, assim, um mecanismo de modernização da gestão pública e de qualificação da atuação estatal, em sintonia com os valores do Estado Democrático de Direito.

Assim, a hipótese central que se delineia é a de que, embora existam limites normativos e institucionais, o consensualismo pode ser integrado à Administração Pública de forma eficiente, responsiva e constitucionalmente adequada. Conclui-se, desse modo, que o consensualismo é plenamente compatível com os princípios norteadores da Administração Pública, desde que aplicado sob rigor técnico, transparência e controle institucional. Longe de fragilizar a legalidade ou a moralidade, fortalece-as ao promover decisões mais legítimas, participativas e eficientes. Assim, constitui instrumento moderno de gestão pública e de efetivação dos valores do Estado Democrático de Direito.

No tópico subsequente, serão examinados os principais instrumentos consensuais

utilizados pela Administração Pública, bem como as implicações jurídicas e práticas decorrentes de sua adoção no setor público.

2 CÂMARAS DE CONSENSUALISMO EM CORTES DE CONTAS NO BRASIL

A partir da exposição da compatibilidade do consensualismo com o sistema normativo brasileiro, especialmente, a principiologia que rege a Administração Pública, é preciso, para o fim a que se destina este trabalho, analisar as experiências consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros, com enfoque no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e no Tribunal de Contas da União, em virtude da relevante representatividade de seus precedentes no que tange à aplicação de mecanismos de natureza consensual.

A análise proposta buscará observar de que forma tais mecanismos consensuais se consolidaram como ferramentas capazes de fomentar maior eficiência e celeridade no exercício do controle externo, bem como verificar a conformidade dessas práticas com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Para tanto, serão analisados atos normativos e casos concretos, com o fito de identificar os avanços, as limitações e os desafios institucionais enfrentados na implementação de propostas consensuais.

Pretende-se, com isso, compreender o estágio atual do desenvolvimento e da utilização dos instrumentos consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas, bem como refletir sobre a possibilidade de sua expansão e aprimoramento, de modo a fortificar a cultura da prática dialógica e da colaboração na gestão pública.

2.1 Câmaras de consensualismo no Brasil: experiências consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas

Inicialmente, acerca da aplicação de instrumentos consensuais na seara nacional, urge a necessidade de fomentar o novo modelo de consensualidade no âmbito judicial e administrativo brasileiro, tendo em vista que o interesse público, em sua natureza intransponível sobre o interesse privado, fomenta a dialeticidade entre os entes públicos e particulares.

Nessa perspectiva, considerando que o Poder Público tem como finalidade essencial a promoção da cidadania, sendo o indivíduo tutelado pelo Estado o titular da coisa pública e o destinatário final da atuação estatal, observa-se plena compatibilidade do regime de consensualidade pautado no diálogo e na cooperação entre os referidos sujeitos. Sobre essa temática, Odete Medauar (2017, p. 78) afirma que:

a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade.

A Administração, nesse cenário, passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa, desse modo, a ter relevo o momento do consenso e da participação (Medauar, 2017).

A partir dessa concepção, evidencia-se que o diálogo constitui via natural de aprimoramento da atuação estatal, especialmente, em um contexto em que a supremacia absoluta do interesse público vem sendo relativizada pela necessidade de paridade de diálogo entre Administração e administrados. Nesse cenário, fomenta-se a criação de espaços negociais e transacionais entre o Poder Público e os entes privados, superando o modelo tradicional, marcado pela rigidez procedimental e pela imposição unilateral das decisões administrativas.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o consensualismo também tem se consolidado como instrumento de prevenção, orientação e aprimoramento da gestão pública. Essas Cortes, tradicionalmente associadas ao controle repressivo e sancionatório, vêm assumindo um perfil mais colaborativo e pedagógico, promovendo a governança pública e a eficiência administrativa (Nogueira, 2020).

Exemplo notório dessa mudança é a instituição dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), que permitem a correção de falhas sem necessidade imediata de sanção, especialmente em casos de erro material, ausência de dolo ou má-fé, e quando a correção célere e econômica se mostra mais vantajosa ao interesse público (Tribunal de Contas da União, 2020).

Ademais, algumas Cortes de Contas vêm instituindo Câmaras de Consensualismo, estruturas formais destinadas à interlocução técnica direta entre os órgãos fiscalizados e o Tribunal, com o propósito de alcançar soluções pactuadas para questões de natureza técnica, contábil ou administrativa (Dantas, 2020).

Tais iniciativas ampliam a eficácia do controle externo, reduzem litígios administrativos e reforçam a pedagogia institucional ao institucionalizar o diálogo técnico, criar espaços estruturados de negociação e permitir a construção conjunta de soluções para desafios complexos na gestão pública (Oliveira, 2025). Os Tribunais de Contas desempenham papel central no sistema de freios e contrapesos do Estado brasileiro, sendo instituições autônomas e

essenciais ao controle externo da Administração Pública.

Conforme previsto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, cabe-lhes assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência da aplicação dos recursos públicos, contribuindo para a boa governança, a transparência e a responsabilização administrativa (Brasil, 1988). Embora não integrem o Poder Judiciário, seus atos e deliberações possuem eficácia normativa própria no âmbito administrativo, exercendo influência significativa sobre os demais poderes e orientando a atuação dos gestores públicos.

Atualmente, os Tribunais de Contas vêm incorporando uma visão ampliada de sua função institucional, voltada à prevenção de irregularidades e à orientação pedagógica dos gestores. Essa postura reflete uma adesão à governança colaborativa, na qual o controle deixa de ser apenas repressivo para se tornar dialógico e indutor de boas práticas (TCU, 2021).

Os TAGs¹, inspirados nos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) do Ministério Público, são exemplo emblemático dessa mudança, permitindo a regularização de falhas sem a imediata imposição de penalidades, desde que ausentes dolo, má-fé ou reincidência (TCU, 2021). Com isso, os Tribunais de Contas se reposicionam como instâncias de cooperação e orientação técnica, atuando para corrigir irregularidades, prevenir danos ao erário e promover a eficiência na gestão pública. Portanto, a adoção de mecanismos consensuais fortalece o caráter preventivo e pedagógico da atuação fiscalizatória, reafirmando o papel dessas instituições como agentes de governança e integridade pública.

Apesar de sua importância, os Tribunais de Contas enfrentam desafios relevantes. Entre eles, destaca-se a necessidade de padronização de procedimentos e decisões, especialmente em um país federativo com diferentes Cortes de Contas e autonomia estadual e, ainda, significativas diferenças históricas e culturais. Essa fragmentação pode gerar interpretações divergentes sobre temas similares, comprometendo a segurança jurídica e a uniformidade da fiscalização (Oliveira, 2023).

Conforme Leonardo de Almeida Cunha e Patrícia Dias (2021), também é necessário ampliar a capacidade de avaliação de políticas públicas – um campo em expansão, mas ainda carente de metodologias consolidadas e equipes interdisciplinares capacitadas. Essa dimensão é fundamental para que os Tribunais contribuam não apenas com o controle do passado, mas com a melhoria contínua das decisões administrativas para fins futuros.

¹ Os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) são instrumentos consensuais comumente firmados pelas Cortes de Contas e pelo gestor público para, dentre outras funções, regularizar situações de irregularidade administrativa, adequar atos e condutas às normas legais e evitar sanções, desde que sejam cumpridas as medidas pactuadas, representando uma alternativa preventiva e orientada do controle externo na Administração Pública.

A importância dos Tribunais de Contas na Administração Pública reside em sua dupla função: controlar e orientar. Seu papel não se limita à verificação da conformidade formal dos atos administrativos, mas abrange a promoção da eficiência, da *accountability* e da governança pública. Por meio de sua atuação técnica, preventiva e propositiva, essas instituições fortalecem o Estado de Direito e garantem a proteção do patrimônio público (Dantas, 2020).

O futuro da Administração Pública brasileira passa pela consolidação de um modelo de controle externo mais moderno, integrado e colaborativo, no qual os Tribunais de Contas não apenas fiscalizam, mas também educam, orientam e ajudam a construir uma gestão pública mais eficaz e voltada ao cidadão. Práticas adotadas por Tribunais como o TCU, o TCE-RJ e o TCE-SP demonstram um amadurecimento do controle externo no Brasil, pautado não apenas pela sanção, mas pela indução de boas práticas e pelo apoio à gestão responsável (Nogueira, 2020).

Outro aspecto positivo é a valorização da boa-fé e da confiança legítima, princípios fundamentais em democracias contemporâneas, nos quais se espera que a Administração trate os administrados com respeito, previsibilidade e proporcionalidade. A negociação administrativa bem estruturada reforça esses valores e contribui para a estabilidade das relações jurídicas (Oliveira, 2023). Apesar de seus méritos, o consensualismo também enfrenta obstáculos relevantes, especialmente quando transposto ao ambiente público, regido por princípios como a legalidade estrita, a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse coletivo.

Um dos principais riscos está na captura institucional e na possibilidade de acordos celebrados em contextos de assimetria de poder, com favorecimento indevido de agentes privados em detrimento da coletividade. A inexistência de critérios objetivos, a ausência de mecanismos de controle e a falta de transparência podem tornar os instrumentos consensuais vulneráveis a desvios éticos e ilegítimos (Moreira Neto, 2019).

Outro desafio é garantir que os órgãos públicos estejam preparados técnica e institucionalmente para celebrar e fiscalizar acordos administrativos. É notório, que, muitas vezes, a estrutura da Administração Pública não dispõe de capacitação adequada em técnicas de negociação, mediação e avaliação de riscos. Sem essa preparação, os acordos podem se tornar frágeis, ineficazes ou até ilegais (Reis, 2022).

Nesse sentido, Carlos Alexandre Pereira, José Carlos Novelli, Valter Albano da Silva e Vitor Gonçalves Pinho (2025, p. 231) reforçam os obstáculos para a efetiva institucionalização do consensualismo nos Tribunais de Contas, assim como apontam a importância da conscientização e da participação dos gestores neste processo:

entretanto, a implementação da solução consensual no âmbito dos Tribunais

de Contas ainda enfrenta desafios consideráveis. O primeiro é a necessidade de adaptação institucional, visto que as estruturas e os procedimentos desses órgãos foram historicamente concebidos para a fiscalização e a imposição de sanções. A incorporação de métodos consensuais requer não apenas mudanças processuais, mas também a capacitação de servidores e membros dos Tribunais para atuar como mediadores e facilitadores. Outro obstáculo é a resistência de alguns gestores públicos e empresas contratadas em aceitar soluções consensuais, especialmente em contextos em que prevalece a cultura de litigiosidade. A construção de uma mentalidade voltada para a cooperação e para a resolução pacífica de controvérsias demanda tempo e um esforço conjunto de diversos atores do setor público.

Nessa senda, ressalta-se, no âmbito dos Tribunais de Contas, o desafio de conectar a utilização de ferramentas consensuais com a função constitucional de controle externo. Ainda que a instituição dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) e das Câmaras de Consensualismo represente um marco significativo, no que diz respeito ao avanço dessa temática, faz-se necessário assegurar que tais ferramentas não resultem em abdicação indevida de competências de cunho sancionatório ou em tolerância com práticas de má gestão. A legitimidade dessas ferramentas carece de rigorosos critérios pré-estabelecidos, devidamente fundamentados e supervisionados por órgãos técnicos e colegiados.

Outrossim, constata-se que permanecem desafios no que concerne à segurança jurídica e à uniformidade das decisões, notadamente em um sistema federativo consubstanciado pela diversidade normativa e interpretativa que se afere entre os Tribunais de Contas e demais entes. A ausência de critérios uniformes pode conduzir em favor de decisões contraditórias, gerar insegurança para os gestores públicos e produzir a percepção de desigualdade entre os jurisdicionados (Fonseca, 2023). Não obstante, cumpre enfatizar que os mecanismos consensuais não devem se caracterizar pela omissão de responsabilidades. Ao contrário, devem configurar mecanismos capazes de efetivar a correção de decisões e, por conseguinte, da concretização do interesse público.

Em suma, o consensualismo na Administração Pública e, mais especificamente, nos Tribunais de Contas representa uma novidade institucional de grande porte, tendo em vista que seus benefícios podem ser significativos para toda a população, caso sejam observados os princípios constitucionais norteadores e delineados por balizas normativas claras, com rigorosos controles e real compromisso com a transparência. Dessa forma, não se trata de substituir o modelo jurídico-administrativo clássico, mas de complementá-lo com mecanismos modernos, adequados ao anseio social da realidade contemporânea.

A superação desses desafios necessita da construção de uma cultura administrativa de cunho colaborativo e pautada no diálogo, bem como do fomento à capacitação de agentes

públicos e da criação de protocolos e instâncias específicas de controle, capazes de garantir a integridade, a legalidade e a eficácia das soluções consensuais no bojo da Administração Pública. Desse modo, a democratização do Poder Público passa pela harmonização entre os entes públicos e privados, a partir da cooperação mútua (Oliveira, 2017).

Em contraste com o modelo tradicional de imperatividade estatal, o consensualismo se constitui pelo emprego em larga escala de métodos e técnicas negociais no bojo da atividade desenvolvida pelos órgãos públicos. A condução da ação administrativa por técnicas consensuais deve ser interpretada como solução preferencial, uma vez que ela possui o condão de fomentar a boa administração sob dupla dimensão: a econômica, vinculada à eficácia, e a social, ligada à equidade (Di Salvo, 2018). Nesse aspecto, a boa administração da justiça não se confunde com a busca por resultados quantitativos imediatos. Promove, na verdade, a qualidade dos meios de distribuição jurisdicional e a persecução de resultados segundo balizas de legitimidade e adequação.

Nessa lógica, a atividade da prática consensual e negocial entre a Administração Pública e os entes privados, ainda que informalmente, assume papel central na identificação dos interesses públicos e privados tutelados pelo Poder Público (Medauar, 2017). Assim, a Administração deixa de deter exclusivamente a definição do interesse público, visto que atenua sua discricionariedade e a redução da atividade impositiva de forma unilateral nas decisões. Desse novo prisma deriva a concepção da Administração Pública como mediadora de conflitos, capaz de compor interesses entre entes públicos e privados. Logo, a atuação administrativa deixa de estar pautada exclusivamente como detentora exclusiva das decisões, passando a ser um agente na colaboração dos particulares.

Dalmo Dallari (2002, p. 21) afirma que “o particular está deixando de ser considerado um adversário da Administração Pública, para transformar-se em agente de realização de interesses públicos”. O consensualismo, então, revela-se como mecanismo apto para fomentar a eficiência administrativa, seja por possibilitar uma via menos onerosa, mais célere e flexível de solução de conflitos, seja por legitimar o processo decisório através da promoção da democratização administrativa.

Nesse sentido, os mecanismos para a consecução do consensualismo, sob a égide de legitimados ordenamentos, mostraram-se exitosos nos Tribunais de Contas pátrios que já os utilizaram, visto que têm contribuído para o destravamento de contratos administrativos e a construção de soluções mais céleres e eficazes na seara do Poder Público (Dantas, 2020).

Faz-se necessária, então, a imposição da defesa do consensualismo como modelo de gestão pública desprovido de fatores ideológicos condicionantes, com a finalidade de superar a

inviabilidade da Administração Pública e a edificação de soluções mais adequadas, sobretudo, diante da impossibilidade de o controle público estabelecer regras minuciosas e suficientes para o futuro, em especial em contratos de longo prazo e de objetos complexos (Justen Filho, 2024).

Ademais, a adoção de mecanismos consensuais pelos Tribunais de Contas pode contribuir para a melhoria da qualidade das decisões administrativas e para a redução do número de litígios judiciais (Rocha, 2024). Assim, a utilização de ferramentas que propiciem a autocomposição pode contribuir para a redução da sobrecarga de processos nos tribunais, permitindo, dessa forma, que o Poder Público solucione conflitos de forma mais econômica.

Nessa linha, o controle externo, ao analisar processos da seara administrativa, também pode aferir a eficiência da utilização dos meios consensuais. Além disso, os Tribunais de Contas possuem a competência para fiscalizar o cumprimento dos mecanismos de resolução de conflitos e sugerir a via negocial, a fim de evitar a judicialização dos conflitos, promovendo, assim, um ambiente jurídico de maior colaboração (Reis, 2022).

A escolha do método consensual deve se pautar pelo fato de que este pode ser um meio mais eficiente de solucionar conflitos, levando em consideração seus aspectos como prazo, custo, viabilidade, e resultados efetivos para ambas as partes, em consonância com os pressupostos da Administração Pública (Silva; Resende, 2024).

Depreende-se, assim, que o controle externo e os meios consensuais de resolução de conflitos são instâncias interdependentes, sendo certo que os mecanismos autocompositivos são fomentados para promover uma gestão pública mais eficiente e menos litigiosa. O controle externo, exercido por órgãos como os Tribunais de Contas, desempenha um papel fundamental na fiscalização da legalidade desses processos, garantindo que sua utilização esteja em simetria com os princípios administrativos, notadamente a transparência e a eficiência.

Adicionalmente, a Nota Recomendatória nº 02, de 24/08/2022, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, reforçou a importância da adoção de mecanismos consensuais no âmbito dos Tribunais de Contas pátrios. Na referida nota recomendatória, recomendou-se a modernização das ferramentas de controle, a fim de que seja aprimorada a estrutura de acordos nos processos de controle externo, pautados na dialeticidade, com vistas ao aumento da eficiência da atividade estatal. Nesse contexto, os Tribunais de Contas podem atuar como mediadores entre os entes públicos e os privados, favorecendo a resolução de controvérsias. Tal função se caracteriza extremamente relevante em áreas como contratos administrativos e licitações, locais em que as disputas podem ser complexas e podem envolver múltiplos interesses. Dessa forma, o referido instrumento salientou suas orientações acerca da adoção de ferramentas consensuais:

1. dentro de uma perspectiva de atuação marcada pela consensualidade, considerem, sempre que possível e nos termos do ordenamento jurídico, a adoção e a implementação de normas voltadas à solução consensual de conflitos quando do enfrentamento de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, com o objetivo de efetivar os princípios da eficácia e da eficiência, de forma a prestigiar ações de controle peditivo e preventivo;
2. diante da importância de compatibilizar seu funcionamento ao espectro de consensualidade e à modernização dos mecanismos de controle, aprimorem a estrutura de acordos nos processos de controle externo, bem como prossigam incrementando uma relação dialógica e de colaboração, priorizando a resolução consensual de controvérsias; e
3. frente à necessidade de se interpretar de forma abrangente a garantia da ampla defesa, considerem a possibilidade de criação e regulamentação de procedimentos processuais de audiência, com ou sem a finalidade conciliatória, de forma a buscar a abrangente participação das partes envolvidas, segurança jurídica, transparência e economia de tempo, proporcionando ainda maior adequação das decisões às especificidades das situações e a correção de inconformidades e de irregularidades de forma célere e eficaz (Brasil, 2022).

Em síntese, destaca-se que o consensualismo também se projeta na função pedagógica dos Tribunais de Contas, visto que cada vez mais as Cortes têm se imbuído na orientação dos gestores públicos sobre as melhores práticas administrativas, incentivando uma gestão preventiva e responsável dos recursos públicos, capacitação e observância da legislação de maneira eficiente, com vistas a evitar problemas no funcionalismo público, além de prevenir irregularidades e fomentar o cumprimento das normas sem recorrer a medidas sancionatórias.

Nesse prisma, a experiência atual do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) revela um modelo de controle marcado pelo excesso de litigiosidade e por um viés adversarial, contribuindo não apenas para a sobrecarga da Corte com quantidades volumosas de processos, mas também para o atraso na entrega de soluções céleres e eficazes para a sociedade (Reis, 2022). Esse cenário deriva, principalmente, da escassez de ferramentas internas de autocomposição voltadas para a resolução de disputas administrativas, impondo aos entes o caminho tradicional de recursos.

Para enfrentar tal escassez e consolidar a prática consensual no estado cearense, faz-se necessário o resgate da observância aos princípios da eficiência e da boa administração, com o fim de promover a concretização do acesso à justiça em sua vertente administrativa consensual, de forma a propiciar efetivas práticas de consensualidade.

Afinal, a Administração Pública consensual emerge como expressão de um processo de modernização da gestão administrativa, rompendo com o modelo clássico pautado na imperatividade unilateral dos atos administrativos para dar espaço a um paradigma norteado pela dialeticidade, pela negociação, pela cooperação e pela coordenação. Esse novo modelo,

por si só, não exclui a lógica da autoridade, mas a complementa pelo consenso (Di Salvo, 2018).

Antes de propor-se o modelo consensual a ser adotado no âmbito do TCE-CE, importante examinar os mecanismos de soluções consensuais que já vêm sendo adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e outros Tribunais de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT).

2.2. Estudo de caso: análise da Câmara de Consensualismo do TCE-MT

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) foi pioneiro na instituição de uma unidade técnica voltada à promoção de soluções consensuais no âmbito do controle externo ao editar a Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022, que reestruturou o Controle Externo do Estado e consagrou o consensualismo como princípio fundamental da atuação administrativa, autorizando a criação de procedimentos específicos de autocomposição e o uso da mediação para a celebração de negócios jurídicos processuais.

Na linha deste importante marco normativo e antes mesmo de sua publicação, o TCE-MT, por meio da Resolução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2021, disciplinou a adoção de Mesas Técnicas como instrumentos voltados tanto à resolução de controvérsias quanto à construção de soluções técnico-administrativas conjuntas, fortalecendo a prática da consensualidade, da eficiência administrativa e do pluralismo decisório na Administração Pública. Conforme observam Novelli e Castilho (2024), tal medida representa a positivação do diálogo institucional como meio legítimo de composição de conflitos, em harmonia com os princípios constitucionais que regem a função administrativa.

O artigo 1º da mencionada Resolução estabelece expressamente que o procedimento de mediação no âmbito do Tribunal visa consolidar a cultura do consenso e da cooperação entre os órgãos de controle e os jurisdicionados, reafirmando o compromisso com uma atuação estatal mais dialógica, racional e eficiente:

art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007, compete: [...] XXV - instituir Mesas Técnicas, preferencialmente, por meio de conciliação e mediação, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo (Tribunal de Contas do Estado de Mato, 2021a).

Nessa perspectiva, o TCE-MT adotou o procedimento das Mesas Técnicas como instrumento de concretização da consensualidade administrativa. Convém destacar que o caso paradigmático que motivou a criação dessas mesas decorreu do impasse jurídico envolvendo o

Governo do Estado de Mato Grosso, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MT) e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-MT), quanto à viabilidade jurídica da utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia em prédios públicos.

A controvérsia girava em torno da necessidade de promover conservações, reformas e intervenções estruturais nas dependências estatais, em consonância com o disposto no artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a observância da responsabilidade na gestão de gastos públicos (Novelli; Castilho, 2024).

Desse modo, o mecanismo das Mesas Técnicas consolidou-se como um marco inovador na prática consensual do TCE-MT, uma vez que fomenta o debate técnico-jurídico, aprimora o processo de fiscalização e amplia os níveis de transparência e legitimidade na atuação da Administração Pública. Conforme enfatizam Bordin (2020, p. 403), a adoção desse procedimento representa não apenas um avanço metodológico, mas também a institucionalização do diálogo interorgânico, capaz de transformar o controle externo em um espaço de cooperação e racionalidade administrativo:

ao mesmo tempo, os próprios jurisdicionados têm esclarecidas as principais problemáticas apontadas pelo TCMSP, ocorrendo, não raro, de se comprometerem a suspender procedimentos licitatórios para adequação – dispensando-se, assim, o exercício do poder cautelar pelo Tribunal de Contas. As discussões havidas nas Mesas Técnicas também permitem aos jurisdicionados o aprimoramento dos esclarecimentos a serem posteriormente formalizados, por escrito, ao Tribunal de Contas, em decorrência da melhor assimilação das problemáticas técnicas verificadas no processo de fiscalização; bem como o aperfeiçoamento de editais eivados de irregularidades e de impropriedades. Nessa perspectiva, as Mesas Técnicas são espécies de “diálogos público-públicos” (SCHIE-FLER, 2016, p. 286), voltadas que estão a esclarecimentos recíprocos entre distintos órgãos e entes estatais a respeito de matérias constantes do processo de fiscalização, do que resulta o paulatino aperfeiçoamento da gestão pública – finalidade última dos Tribunais de Contas.

Motta e Godinho (2022) assinalam que as Cortes de Contas vêm experimentando significativas transformações quanto à aplicação clássica do Direito Administrativo, passando a adotar uma atuação mais abrangente e multifuncional. Segundo os autores, os Tribunais de Contas deixam de se restringir à função meramente sancionatória ou fiscalizatória, assumindo também papéis consultivos, corretivos, normativos, pedagógicos e reintegradores, em consonância com a evolução do controle público contemporâneo.

A literatura especializada destaca que a Administração Pública contemporânea passou a incorporar novas competências associadas ao paradigma da consensualidade, privilegiando instrumentos voltados à prevenção de litígios, à resolução autônoma de controvérsias e ao fortalecimento do diálogo institucional entre os órgãos de controle e os gestores públicos. Esse

movimento reflete uma transição do controle externo para um modelo de governança colaborativa, no qual a cooperação e a racionalidade procedimental se consolidam como pilares estruturantes da atuação administrativa moderna (Di Pietro, 2017).

Nesse sentido, a função articuladora dos Tribunais de Contas consiste na coordenação de instâncias interinstitucionais destinadas ao diálogo e à atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas. Busca-se, com isso, aprimorar a eficiência e garantir coerência e confiabilidade à atuação estatal. A interação desses atores possibilita a construção de consensos e a harmonização de entendimentos, favorecendo a resolutividade e a segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, que envolve a pactuação de ações e responsabilidades (Moutinho, 2020).

De modo complementar, observa-se a função indutora, caracterizada pela promoção, pelos Tribunais de Contas, de incentivos à criação de evidências que subsidiem a melhoria das escolhas públicas e a eficiência das políticas implementadas. Essa função também se manifesta na disseminação de boas práticas voltadas à transparência, à governança, ao planejamento, à integridade e à gestão de riscos, reforçando o caráter orientador e preventivo do controle (Di Pietro, 2017).

A função colaborativa, segundo Heloísa Godinho, Márcio Marinot e Wesley Vaz, se evidencia quando o tribunal ultrapassa o papel de mero orientador e informante, passando a atuar em cooperação direta com a Administração Pública. Nessa perspectiva, o órgão colabora com o planejamento e a execução das políticas e aquisições públicas, reunindo e estruturando dados que orientam a tomada de decisão em diversos setores governamentais. Essa atuação diagnóstica, centrada na produção de informações acessíveis ao controle social, encontra respaldo na Lei nº 14.129/2021, especialmente, em seu art. 3º, incisos V a VII que preveem o incentivo à participação cidadã e a obrigatoriedade de linguagem clara e compreensível (Moutinho, 2020).

Por fim, a função educadora, de natureza autônoma em relação à função pedagógica processual, diz respeito à atuação dos tribunais por meio de suas escolas de contas. Essa dimensão tem como objetivo difundir conhecimento, capacitar servidores e promover a profissionalização da gestão pública, abrangendo tanto agentes do controle quanto gestores e cidadãos. Ressalta-se que essa atividade ganhou respaldo normativo com a Lei nº 14.133/2021, que positivou a capacitação de servidores, jurisdicionados e contratantes como atribuição específica dos Tribunais de Contas, conforme previsto em seu artigo 173 (Di Pietro, 2017).

Nesse sentido, as Mesas Técnicas são capazes de conciliar a função fiscalizatória com a promoção de um ambiente colaborativo e dialógico, dando um enfoque maior na cultura

administrativa pautada na transparência e na eficiência da governança pública frente aos conflitos administrativos.

Acerca do trâmite procedimental, nos termos do artigo 1º, §1º ao §5º, da Resolução nº 12/2021, em um primeiro momento, ocorre a apresentação da proposta, que pode derivar da parte interessada ou de uma proposição formulada pelo Presidente, pelos Conselheiros, pelo Procurador-Geral ou pelos Secretários-Gerais da Mesa Técnica, a qual será submetida à análise preliminar de admissibilidade pela Secretaria de Consensualismo e, se cabível, será objeto de deliberação pela Comissão Permanente de Consensualismo. Em seguida, entabula-se o estudo técnico conduzido por auditores designados, os quais promovem sessões de mediação e reuniões colaborativas para instrução do expediente, a partir da coleta de elementos e posterior elaboração de minutas de acordo.

Em complementação, após a fase de instrução técnica e de mediação conduzida pelos auditores designados, a Mesa Técnica procede com a elaboração de um relatório conclusivo, a fim de firmar os consensos obtidos e as propostas de encaminhamento, conforme aduz o artigo 3º, inciso VIII da Resolução nº 12/2021. Tal relatório será encaminhado ao Relator ou Conselheiro Presidente para as deliberações cabíveis, podendo resultar no acordo para formalização do Termo de Ajustamento de Gestão ou demais medidas administrativas que se fizerem necessárias. Ademais, a CPNJur é incumbida de monitorar as providências adotadas e os respectivos cumprimentos dos encaminhamentos decorrentes da Mesa Técnica, em observância ao artigo 3º, inciso IX, da Resolução nº 12/2021.

Dessa forma, as Mesas Técnicas se estabelecem como mecanismos fundamentais na seara do controle externo e da gestão pública ao corroborarem com a consensualidade por meio de aplicações técnicas na busca por soluções administrativas mais céleres e eficazes. O trâmite procedimental previsto na Resolução nº 12/2021 cristaliza a preocupação do TCE-MT em firmar a participação dos entes envolvidos no litígio a partir de práticas dialógicas. Com isso, ressalta-se a importância desse instrumento institucional para fortalecer a governança pública, contribuindo para a prevenção de conflitos e para a concretização de uma atuação judiciária orientada ao interesse público.

Em suma, pode-se conceituar Mesa Técnica como procedimento em que se aplicam métodos e técnicas destinadas a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, materializando o melhor interesse público. No tocante às suas finalidades e aos seus objetivos, assim dispõe o parágrafo primeiro do artigo 1º da Resolução Normativa nº 12/2021:

Art. 1º. [...] § 1º São objetivos da Mesa Técnica:

I – realizar um controle externo mais simples, menos solene, mais célere, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, auxiliando-os na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão;

II – promover procedimentos de controle externo que prestigiem o diálogo e a cooperação ao invés da unilateralidade, legitimando o processo decisório e ampliando a segurança jurídica aos fiscalizados;

III – privilegiar ações de controle externo preventivo antes de processos sancionadores (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2021a).

São, pois, objetivos da Mesa Técnica o controle externo mais eficiente e colaborativo, a agilidade na resolução de temas complexos e relevantes, ações preventivas antes de processos sancionadores, redução e prevenção dos conflitos e litígios, além do fortalecimento do papel constitucional do Tribunal.

Nos termos do parágrafo segundo do artigo 1º do referido instrumento normativo, para que a Mesa Técnica seja acolhida, deve-se tratar uma temática complexa, relevante ou que tenha grande repercussão sobre o Poder Público, além de estar relacionada com a competência do TCE-MT. Em que pese ser preciso atender a este parâmetro, a Resolução não estabeleceu um rol taxativo para as hipóteses de realização da Mesa Técnica, conforme se observa no parágrafo terceiro do artigo 1º:

Art. 1º. [...]

§ 2º Para a admissibilidade de Mesa Técnica, exige-se que, além de serem relacionados à competência do TCE-MT, os temas e questões a serem consensuadas sejam relevantes, complexos e/ou tenham grande repercussão sobre a administração pública e a sociedade.

§ 3º Desde que atendidos os requisitos de admissibilidade, consideram-se hipóteses não taxativas para a realização de Mesa Técnica:

I – estabelecer consenso sobre temas objetos de consultas formais;

II – estabelecer consenso sobre temas definidos pelo TCE-MT;

III – estabelecer consenso sobre normas a serem expedidas pelo TCE-MT com efeitos externos;

IV – esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização;

V – apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE-MT;

VI – mediar a autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 2021a).

Em complementação à Resolução nº 12/2021, a Resolução Normativa nº 13/2021 do TCE-MT, na redação do seu artigo 1º, instituiu a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudências (CPNJur) e a Secretaria de Normas e Jurisprudências (SNJur), cujos objetivos são:

com a finalidade de promover a guarda, a integridade e o aperfeiçoamento do acervo normativo e jurisprudencial do TCE-MT, qualificar o processo das

propostas normativas e dos pareceres técnico sem consultas formais, bem como assegurar o adequado funcionamento das Mesas Técnicas por meio de métodos e procedimentos destinados a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo no TCE-MT (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, 2021b).

Nesse viés, o CPNJur e o SNJur são órgãos voltados para o fortalecimento institucional do TCE-MT no que tange à organização normativa e ao arquivamento do acervo jurisprudencial, de forma a aprimorar o controle externo, promovendo segurança jurídica e transparências na resolução de disputas no âmbito administrativo (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, 2021b).

A CPNJur, conforme a redação do artigo 1º da Resolução nº 13/2021, possui caráter permanente, sendo atribuído a esse órgão o alinhamento de estratégias na seara do TCE-MT. No que concerne às suas finalidades, percebe-se que sua função principal é a guarda, integridade e o aprimoramento do acervo jurisprudencial, além de propiciar o processo legislativo para elaboração e apreciação de projetos normativos. Desse modo, trata-se de um órgão de supervisão e uniformização, competente para promover coerência e integridade das normas e entendimentos produzidos pela Corte.

Entre suas competências, com esteio no artigo 2º da Resolução nº 13/2021, tem-se a condução e a organização das Mesas Técnicas, o acompanhamento dos processos elaborativos de normas e diretrizes internas, a uniformização da jurisprudência e a inscrição, revisão ou cancelamento de súmulas. Além disso, cabe à CPNJur supervisionar a atuação da SNJur, a fim de que se assegure que a análise, a sistematização e a divulgação das atividades realizadas sejam pautadas no rigor técnico. Acerca de sua composição, conforme o artigo 1º, §2º, da Resolução nº 13/2021, a CPNJur é formada por: Procurador de Contas, Secretário-Geral da Presidência, Secretário-Geral de Controle Externo, Consultor Jurídico-Geral e Conselheiros, promovendo a participação plural nas suas deliberações.

Já a SNJur foi instituída para ser vinculada à Presidência da Corte de Contas, sendo supervisionada pela CPNJur. Sua função, de acordo com o artigo 3º, parágrafo único, da Resolução nº 13/2021, é fundamentalmente técnica e operacional, sendo certo que recebe apoio da CPNJur em suas atividades de sistematização normativa, incluindo decisões monocráticas e súmulas, gerenciamento e arquivamento do acervo jurisprudencial do TCE-MT. Outrossim, realiza também o registro e a organização das Mesas Técnicas, visto que atua na produção de atas e consolida seus encaminhamentos aos respectivos destinatários.

Nesse sentido, sua divisão é realizada em núcleos, com fundamento no artigo 4º da Resolução nº 13/2021, de forma que o Núcleo de Normas possui competência para a

sistematização e atualização de atos normativos, enquanto o Núcleo de Jurisprudência possui a função de organizar e divulgar as decisões dos magistrados e demais precedentes, já o Núcleo de Mesas Técnicas é incumbido de promover a gestão das atividades decorrentes deste órgão de consensualidade.

A SNJur também possui o condão de analisar projetos normativos e propostas elaboradas pelas Mesas Técnicas, em conformidade com o artigo 3º, inciso IV, da Resolução nº 13/2021, avaliando sua viabilidade, oportunidade, adequação legislativa, conveniência e conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública. Tal atuação preventiva beneficia a revisão de irregularidades e o fomento da qualidade técnica normativas antes de sua deliberação definitiva, promovendo um melhor ambiente consensual.

Em síntese, a CPNJur tem função deliberativa e normativa, enquanto a SNJur apresenta função executiva e técnica. Assim, tanto a CPNJur como a SNJur são atores elementares na modernização e na consolidação das atividades consensuais no âmbito do TCE-MT, fortalecendo, assim, o próprio respaldo da Corte, tendo em vista que possui instâncias para garantir a qualidade de suas deliberações, pautadas na legitimidade, eficiência e transparência, perante a sociedade e as partes litigantes.

Além do caso paradigmático mencionado nesta pesquisa, convém destacar outros casos de significativa repercussão tratados nas Mesas Técnicas do TCE-MT. Primeiramente, enfatiza-se a primeira Mesa Técnica do TCE-MT, destinada a tratar dos conflitos envolvendo a pavimentação da BR-174 que se alastravam por anos (Jota, 2022). Contando com representantes do controle externo, da Secretaria de Infraestrutura do Estado do Mato Grosso e da Procuradoria-Geral do Estado do Mato Grosso, promoveu-se um ambiente dialógico para fomentar soluções necessárias à satisfação do interesse público, dentre as quais, destaca-se a reorganização financeira estatal para a conclusão da pavimentação da BR-174.

Em seguida, sublinha-se a Mesa Técnica de Judicialização da Saúde, cujos resultados foram apresentados no IX Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas (CICPP), que ocorreu entre os dias 26 a 29 de maio de 2025. Neste caso, constatou-se que fora possível aprimorar o uso da Reclamação Pré-Processual (RPP) como mecanismo de mitigação da judicialização no âmbito da saúde pública, a partir da criação de um formulário eletrônico específico, da definição de critérios de admissibilidade, de prazos de respostas e da padronização de fluxos administrativos (Instituto Rui Barbosa, 2023).

Nessa conjectura, outro caso de repercussão se trata da Mesa Técnica instaurada para buscar solução decorrente da grave crise financeira enfrentada pela Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis/MT (CODER), cuja dívida ultrapassava a monta de R\$

262.000.000,00 (duzentos e sessenta e dois milhões de reais). De início, o TCE-MT acolheu a instauração do procedimento, aprovada por unanimidade pela Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJur) da Corte (Prefeitura de Rondonópolis, 2025).

Neste caso, a mesa fora composta por conselheiros do TCE-MT, representantes da prefeitura de Rondonópolis/MT, pela própria Companhia e por entidades sindicais, refletindo, desse modo, o caráter dialógico do instrumento da Mesa Técnica. Ao fim, concluiu-se pela reestruturação financeira da empresa, pela viabilidade de contratações municipais e pela mitigação dos riscos jurídicos para o município de Rondonópolis/MT.

Pelo exposto, verifica-se que os exemplos mencionados operam em problemas concretos da Administração Pública e, a partir da mobilização dos entes públicos e privados, pode-se construir soluções consensuais eficientes e céleres a fim de mitigar conflitos judiciais. Dessa forma, consolida-se a prática consensual para contribuir com a legitimidade e a eficácia das Mesas Técnicas.

A partir da implementação das Mesas Técnicas, o consensualismo permitiu que a Corte especializasse e qualificasse seu corpo técnico, ao passo que propiciou uma análise precisa e detalhada dos entraves administrativos, bem como fomentou a produção de soluções técnicas e jurídicas pautadas na resolutividade, eficiência e viabilidade. Além disso, forneceu um ambiente de cunho imparcial e transparente para a resolução de disputas, assegurando a participação igualitária das partes litigantes e a proteção do interesse público, promovendo a efetividade das políticas públicas.

A Mesa Técnica caracteriza-se por ser um processo técnico para aprimorar o controle e a fiscalização das políticas públicas do Estado e dos municípios de Mato Grosso, visto que busca a celeridade e a eficiência para solucionar disputas que envolvem a Administração Pública, através da participação de colaboradores capacitados que auxiliam na construção de elucidações jurídicas e técnicas, com o intuito de fortalecer os princípios constitucionais do Poder Público.

Frisa-se que a implementação das Mesas Técnicas pelo TCE-MT corroborou como referência para o modelo de resolução consensual de conflitos para a criação da Secretaria de Controle Externo (Secex-Consenso) do Tribunal de Contas da União, conforme se verá mais detalhadamente no próximo tópico. Percebe-se que tais mecanismos de consensualidade contribuem para a resolução de temáticas complexas e aprimoram a gestão pública, ao passo que fornecem mais transparência e eficiência para a solução de controvérsias. Como bem ressaltado por Novelli e Castilho (2024, p. 203):

a Mesa Técnica mato-grossense é um procedimento de aproximação entre jurisdicionados, corpo técnico e deliberativo do Tribunal. Ela visa à construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados, com possibilidade de viabilizar autocomposições administrativas e formar consensos em consultas e normatizações com efeitos externos.

Assim, a implementação da Mesa Técnica pelo TCE-MT não se constitui apenas como mais um instrumento procedimental, mas se consolida como uma prática consensual institucional dotada de competência para conciliar conhecimento técnico e resolução de disputas, ao passo que acelerou suas soluções, preveniu litígios e promoveu o aprimoramento da gestão pública, reforçando a observância aos princípios constitucionais da eficiência, da transparência e da legalidade e demonstrando os benefícios de um modelo de consensualidade aplicado ao controle externo.

Outro instrumento adotado pelo TCE-MT é o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), inspirado no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público Estadual na hipótese de ameaça ou lesão em face de um direito coletivo. Como bem explica Ferraz (2020, p. 17), o referido mecanismo clareia ainda mais a preocupação do TCE-MT em promover a criação de ferramentas consensuais:

o TAG é instrumento de controle afinado com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade sempre que possível ou, em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo. Desde então, compreendeu-se como juridicamente viável a adoção, pelos tribunais de contas e pelos órgãos de controle interno de instrumentos que objetivassem “contratar” com os administradores públicos, alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas.

A formalização do TAG incita a prática dialógica, a postura consensual e a bilateralidade, bem como, a atuação orientadora e colaborativa das Cortes de Contas defronte à gestão pública na implementação de políticas públicas eficazes (Bordin, 2020).

Nos termos do artigo 227 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (RITCE/MT), o TAG poderá ser celebrado com o intuito de desfazer ou sanear um ato ou negócio jurídico impugnado. São legitimados para propor o TAG no curso de um processo de controle externo, durante o exercício do cargo, o Relator, o Procurador-Geral de Contas ou o titular de poder ou de órgão público, nos moldes do artigo 228, § 1º cumulado com o artigo 231, caput e § 1º, ambos do RITCE/MT.

Por sua vez, o artigo 228 do RITCE estabelece os requisitos que deverão ser observados na formalização do TAG: a) identificação precisa da obrigação ajustada e da autoridade responsável pelo seu cumprimento; b) fixação de prazo para o cumprimento da obrigação e

comprovação junto ao TCE-MT; c) expressa adesão de todos os signatários ao TAG; e d) possíveis sanções em caso de descumprimento do TAG.

Acerca de seu trâmite procedimental, a proposta é analisada e encaminhada para a célula competente a fim de que se possa elaborar a minuta do TAG, sendo previamente submetida ao parecer do Ministério Público de Contas. Após sua assinatura, deverá ser homologada pelo Plenário e publicada no Diário Oficial de Contas (artigo 227, §3º c/c 231, §§2º, 3º, RITCE/MT). Tal trâmite, desde a proposta inicial até a data de homologação ou rejeição pelo Plenário, deverá ser realizado no prazo máximo de 90 (noventa) dias, com fundamento no artigo 231, §4º, do RITCE/MT.

O TAG se constitui como título executivo somente depois de ser homologado pelo Plenário e publicado no Diário Oficial de Contas. Enquanto estiver válido, suspende-se a aplicação de novas punições acerca do mesmo ato ou fato, conforme explicita o artigo 228, §§ 3º e 4º, do RITCE/MT. O seu prazo de vigência não poderá ser prorrogado e sua aplicação será examinada pela Corte, sendo o Relator responsável por encaminhar os autos ao Plenário, no prazo de 30 (trinta) dias após o esgotamento do prazo de vigência, com a finalidade de declarar por cumpridas todos os objetivos do TAG e dar quitação ao gestor.

Na hipótese de descumprimento, o TAG será rescindido e abrirá espaço para a aplicação de sanções em face dos seus beneficiários, além das declarações de inidoneidade, determinação de restituição de valores e inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança (artigos 229, 233 e 234, RITCE/MT). Ademais, destaca-se que a celebração do TAG é vedada quando o ato ou fato impugnado se tratar de ato doloso de improbidade administrativa ou desvio de recursos públicos.

Como exemplo de conflito relevante no âmbito do TCE-MT que fora objeto do TAG, pode-se mencionar o caso entre a Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso e o TCE-MT, ocasião em que foi firmado TAG para adoção de medidas para a regularização das despesas e da execução financeira no que concerne ao sistema público de saúde estadual, visando corrigir irregularidades e assegurar maior eficiência e transparência na gestão pública.

Entretanto, o TCE-MT observou que a Secretaria de Saúde do Estado do Mato Grosso não cumpriu fielmente as disposições firmadas no TAG, constatando-se baixo índice do cumprimento das metas e das obrigações pactuadas, apesar das sucessivas prorrogações e oportunidades de regularização, levando-se à sua rescisão e posterior aplicação de multas aos ex-secretários estaduais de saúde (Atricon, 2015).

A rescisão do TAG demonstra que a inexecução das cláusulas pactuadas fomentou a ineficácia de correção administrativa. Nesse sentido, a decisão do TCE-MT evidencia que o

TAG além de ser uma ferramenta consensual, atua como balizador objetivo de responsabilização, visto que confere legitimidade à atuação fiscalizatória e sancionatória do TCE-MT no caso de descumprimento do TAG, com esteio na verificação de sua efetiva execução e dos resultados obtidos.

Em termos temporais, o TAG foi o primeiro mecanismo de consensualidade a ser englobado no RITCE/MT. Entretanto, a Mesa Técnica se traduz em um mecanismo mais moderno, introduzindo-se na realização de debates técnicos com o fulcro de solucionar controvérsias, corrigir irregularidades e prevenir futuros litígios. Por isso, pode-se afirmar que o TAG se constitui como uma forma de composição formal e vinculante, a partir de obrigações específicas a serem seguidas por seus signatários, enquanto as Mesas Técnicas são instrumentos dialógicos e preventivos, de forma que se destacam por sua natureza consensual.

Ambos os mecanismos reforçam a crescente necessidade dos tribunais pátrios aderirem à consensualidade no âmbito do controle externo, a fim de que se possa obter um modelo menos punitivo e mais pedagógico, comprometendo-se com a correção de irregularidades e ao fomento da eficiência administrativa na seara da Administração Pública.

Finalmente, apresenta-se abaixo o quadro comparativo com a síntese de cada caso analisado no âmbito do TCE-MT para fins de compreensão prática da aplicação do consensualismo no controle externo:

Tabela I: síntese dos casos examinados no TCE

Parâmetro	Caso nº 1 – BR-174	Caso nº 2 – Judicialização da Saúde.	Caso nº 3 – CODER/Rondonópolis
Base normativa	Lei Complementar nº 752/2022 e Resoluções Normativas nº 12/2021 e nº 13/2021	Resoluções Normativas nº 12/2021 e nº 13/2021	Lei Complementar nº 752/2022 e Resoluções Normativas nº 12/2021 e nº 13/2021
Partes envolvidas	Governo do Estado do Mato Grosso, Secretaria de Infraestrutura, CGE-MT, PGE-MT e TCE-M	TCE-MT, Secretaria de Saúde, gestores municipais e Ministério Público de Contas	Prefeitura de Rondonópolis/MT, Companhia CODER, sindicatos e conselheiros do TCE-MT
Objeto do conflito	Retomada da pavimentação da BR-174 e reorganização	Mitigação da judicialização da saúde pública e aperfeiçoamento de	Crise financeira da CODER, com dívida superior a R\$ 262 milhões

	financeira da obra	fluxos administrativos	
Procedimento adotado	Instalação de Mesa Técnica → Mediação entre entes públicos → relatório técnico conclusivo	Mesa Técnica para análise da Reclamação Pré-Processual (RPP) → criação de fluxos eletrônicos e padronização de respostas	Mesa Técnica com representantes da Prefeitura e sindicatos → estudo de viabilidade e acordo formalizado
Forma de resolução	Acordo para reorganização financeira e conclusão da obra, mediado pelo TCE-MT	Definição de formulário eletrônico e critérios para admissibilidade de reclamações, com fluxo administrativo unificado	Reestruturação financeira da empresa e mitigação dos riscos jurídicos para o município
Benefícios obtidos	Retomada de obra paralisada; melhoria da transparência e do planejamento orçamentário	Redução de ações judiciais; agilidade na resolução de demandas de saúde; aumento da eficiência administrativa	Sustentabilidade financeira e redução do passivo municipal; exemplo de solução consensual interinstitucional
Síntese avaliativa	O caso BR-174 simboliza o caráter prático e resolutivo das Mesas Técnicas.	A judicialização da saúde mostrou a capacidade preventiva do modelo consensual	A crise da CODER consolidou o papel do TCE-MT como mediador e indutor de soluções administrativas

Fonte: Elaborada pelo autor.

2.3. Estudo de caso: análise da Secex-Consenso no âmbito do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) inovou ao criar um órgão consensual em uma corte superior no país: a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex-Consenso), instituída por meio da Instrução Normativa nº 91/2022, que entrou em vigor na data de 02 de janeiro de 2023 e, posteriormente, alterada pela Instrução Normativa nº 92/2023. Criada como uma ferramenta de modernização do Tribunal e com o objetivo de solucionar de forma consensual os litígios que tramitam no TCU, a Secex-Consenso alinha-se aos princípios da eficiência, da governança pública e da segurança jurídica.

Para atender às diretrizes da Instrução Normativa nº 91/2022, o TCU expediu a Resolução nº 350/2022, introduzindo uma nova forma de pedido ao tribunal, denominando-a

de “Solicitação de Solução Consensual” (SSC), sendo tal prerrogativa incluída no artigo 59, inciso IX, da Resolução nº 259/2014 do TCU. Sendo assim, com o fito de que a referida solicitação fosse atendida, criou-se a Secex-Consenso. Conforme registrado na Ata nº 47 da Sessão Extraordinária do Plenário do TCU, ocorrida em 13 de dezembro de 2022, eis a justificativa para criação da Secretaria:

20. O Tribunal já executa diversas ações de interlocução com gestores e particulares com vistas a exercer o seu papel pedagógico e orientador, buscando auxiliá-los no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas de interesse da Administração Pública.

21. Para aprimorar esse papel, é preciso estabelecer um processo de trabalho formal que defina procedimentos voltados à busca de soluções consensuais. Com isso, será possível acelerar e dar maior efetividade à ação do Tribunal, que poderá atuar de forma colaborativa na busca da superação de problemas e de resultados melhores para a Administração Pública.

22. Trata-se de colocar o Tribunal em linha com o paradigma vigente no Poder Judiciário, de não mais se limitar a decisões unilaterais e impositivas, mas acentuar a multilateralidade e a abertura de espaços de conciliação. Mostra-se oportuno e necessário assegurar a especialidade do direito consensual também em processos do TCU.

Sob essa óptica, a Instrução Normativa nº 91/2022 significou um marco histórico no âmbito regulatório, representando um crescimento no consensualismo na Corte de Contas a fim de promover a celeridade na resolução de conflitos na seara da Administração Pública, tornando-se uma unidade especializada para a promoção da mediação, conciliação e prevenção de conflitos, por meio de mecanismos como os TAG's (Termos de Ajustamento de Gestão), nos moldes implementados no TCE-MT, e a mediação administrativa. Segundo Cavallari (2023),

[...] a Corte de Contas não celebra nenhum acordo. O que o TCU faz é incentivar as partes contratantes a celebrarem um acordo. Para tanto, participa da mesa de discussões e, ao final, antecipa o seu juízo sobre a solução consensual que as partes contratantes pretendem adotar. Em outras palavras, a atuação do TCU nada mais é do que o resultado de um controle preventivo e concomitante. Preventivo em relação à celebração do acordo. Concomitante em relação às discussões sobre as condições do acordo e em relação também à formalização do acordo, na qualidade de interveniente.

Os objetivos da Secex-Consenso nada mais são do que identificar, desenvolver, promover, propor e sistematizar soluções consensuais para temáticas de grande importância e abrandar disputas, de forma que todos os entes envolvidos, sejam eles atores públicos ou privados, possam otimizar a busca de uma solução por meio de um ambiente dialógico (Brasil, 2023). Além disso, as competências da Secex-Consenso estão discriminadas no artigo 40 da Resolução nº 347/2022 do TCU:

Art. 40. Compete à SecexConsenso, além das competências previstas no art. 36 desta Resolução:

- I - desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes para solução consensual de controvérsias afetas ao processo de controle externo;
- II - instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, os processos que tratem da busca de solução consensual de controvérsias;
- III - instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, processos que tratem da possibilidade de o TCU celebrar acordos;
- IV - acompanhar e instruir os processos relacionados à fase de negociação dos acordos de leniência a que se refere a Lei 12.846, de 2013, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Supremo Tribunal Federal (STF), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU);
- V - instruir os processos relevantes de acordo de não persecução civil previstos no § 3º do art. 17-B da Lei 8.429, de 1992, e propor à Segecex a redistribuição dos processos que impactem a capacidade operacional da unidade para instrução pelas demais secretarias de controle externo;
- VI - interagir com o Ministério Público da União sobre processos em andamento no TCU que possam ser objeto de acordo de não persecução civil;
- VII - apoiar as demais secretarias de controle externo no que concerne ao emprego de métodos e técnicas para solução consensual de controvérsias;
- VIII - realizar intercâmbio com instituições e especialistas a fim de manter métodos e técnicas de solução consensual alinhados com as normas de referência e as melhores práticas existentes;
- IX - coordenar a articulação com tribunais de contas brasileiros e com as respectivas entidades representativas para a definição de estratégias de trabalhos cooperativos definidos pela Segecex;
- X - planejar, de modo articulado com as demais secretarias de controle externo, e coordenar a execução da estratégia de participação cidadã no âmbito da Segecex; e
- XI - desenvolver outras atividades inerentes a sua finalidade. Parágrafo único. As demais secretarias de controle externo trabalharão de modo integrado com a SecexConsenso, no que couber, de acordo com as respectivas áreas de especialização e clientela.

A novidade institucional introduzida pelo TCU corroborou com a necessária modernização do Poder Público frente às buscas por soluções mais céleres e eficazes no âmbito da Administração Pública, a fim de que se permita que os desafios atuais possam ser resolvidos de forma menos morosa.

No que concerne à sua composição, a Secex-Consenso possui duas diretorias: uma se volta para os acordos de leniência, denominada de “Dial”, enquanto a outra se destina às soluções consensuais, denominada de “Diretoria de Solução Consensual (DSC)”. Em sua estrutura, conta, também, com o Gabinete do Secretário de Controle Externo e sua Assessoria, de acordo com a redação do artigo 4º da Portaria nº 1/2023.

A Dial possui o condão de produzir estratégias de atuação para acompanhar os processos relacionados com a fase de negociação dos acordos de leniência e processos relevantes de acordo de não persecução civil, conforme os artigos 2º, inciso IV e V, e 8º da Portaria nº 1/2023. Quanto à DSC, sua competência se refere à produção de estratégias de atuação, excluídas as

competências designadas à Dial.

Em relação ao Gabinete do Secretário de Controle Externo, com fundamento no artigo 5º da referida Portaria, verifica-se que cabe à unidade o planejamento, a orientação, a avaliação, o monitoramento e a supervisão dos processos em trâmite na Secex-Consenso, enquanto sua Assessoria é responsável pela elaboração dos documentos jurídicos, tais como pareceres, relatórios e pronunciamentos (artigo 6º da Portaria nº 1/2023).

Sendo assim, estruturalmente, a Secex-Consenso é composta por comissões formadas por representantes que a coordenam, por meio da unidade de auditoria especializada na controvérsia indicada, bem como por representantes dos órgãos e das entidades públicas, além de eventual particular envolvido no litígio. A tomada de decisões é realizada por meio da aprovação unânime de todas as partes integrantes externas ao TCU e de pelo menos uma das unidades representantes do TCU na comissão. Com a aprovação de todas as partes, a proposta de solução segue para o plenário da Corte de Contas deliberar sobre sua aprovação ou sua reprovação.

A partir das deliberações, é possível a ocorrência de três resultados: a) concordância com a proposta e posterior aprovação pelo plenário; b) na hipótese de alguma das partes se manifestar contrariamente à proposta, o acordo será obstado e o processo será enviado para a Presidência do TCU para arquivamento; ou c) concordância com propostas de modificações, ocasião em que essas correções serão submetidas ao julgamento de atores externos integrantes da comissão a fim de que se manifestem no prazo de quinze dias. Nesse último caso, havendo consenso, ocorrerá a aprovação final; caso não ocorra consenso, o processo será arquivado.

Para o exercício de sua função, a Secex-Consenso é dividida em cinco alicerces principais: a) o fomento para a elaboração de soluções consensuais na Administração Pública, a partir da colaboração das partes e dos profissionais que a integram; b) a prática dialógica entre os entes para a prevenção de conflitos; c) o vínculo entre os entes públicos a fim de que as informações sejam compartilhadas entre si durante a fase de negociação dos acordos de leniência; d) o fomento para a participação cidadã no cotidiano do TCU com o objetivo de elaborar estratégias de boas práticas; e e) o compartilhamento de ações do controle externo com as Cortes de Contas brasileiras.

Sobre sua legitimidade, nos termos do artigo 2º da Instrução Normativa nº 91/2022, a Solicitação de Solução Consensual poderá ser realizada pelos dirigentes das agências reguladoras definidas no artigo 2º da Lei nº 13.848/2019, pelo relator de um processo em tramitação no TCU e pelas autoridades elencadas no artigo 264 do Regimento Interno do TCU, abaixo transcrito:

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

- a) os Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;
- b) Procurador-Geral da República;
- c) Advogado-Geral da União;
- d) Presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;
- e) Presidentes de tribunais superiores;
- f) Ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;
- g) Comandantes das Forças Armadas.

No que concerne às agências reguladoras, são legitimadas, nos moldes do artigo 2º da Lei nº 13.848/2019: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Mineração (ANM); e Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Além disso, a SSC deve conter certos elementos basilares elencados no artigo 3º da Instrução Normativa nº 91/2022:

Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) a indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;
- b) pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução;
- c) a indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da Administração Pública envolvidos na controvérsia;
- d) a indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; e
- e) manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Após a formalização da SSC, observados os requisitos indispensáveis acima expostos, encaminha-se o processo para a Secex-Consenso, com a finalidade de que esta unidade realize uma análise preliminar de admissibilidade. Empós esse juízo, a SSC é enviada para a Presidência do TCU, a quem compete deliberar acerca de sua conveniência e oportunidade, com fundamento no artigo 5º da Instrução Normativa nº 91/2022, com redação alterada pela Instrução Normativa nº 92/2023. Para sua admissibilidade, os seguintes critérios hão de ser avaliados pela Presidência: a) competência do TCU para deliberar sobre a temática; b) relevância e urgência da matéria; c) quantidade de processos de SSC em andamento; d)

capacidade operacional disponível no tribunal para atuar nos processos de solução consensual.

Com isso, tem-se a decisão discricionária do Presidente da Corte, a partir da análise dos requisitos essenciais e dos critérios de admissibilidade. Todavia, é importante ressaltar que existe um caso de impedimento em que o processo de SSC não será admitido: na hipótese do processo estar pendente de decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual. Nesse caso, bem como nas hipóteses em que a Presidência decida pela inadmissibilidade da do pedido de SSC, o processo será arquivado, com esteio no artigo 5º, §§ 1º e 2º da Instrução Normativa nº 91/2022, garantindo clareza sobre o encaminhamento em tais casos.

Ato contínuo, após passar pelo juízo de admissibilidade, o processo de SSC é encaminhado para a Comissão de Solução Consensual (CSC), órgão que irá discutir as alternativas para uma solução consensual. Os membros da CSC serão designados pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), após consulta à Secex-Consenso. A composição da CSC deve seguir o disposto no artigo 7º, § 1º, da Instrução Normativa nº 91/2022: a) um servidor da Secex-Consenso, que atuará como coordenador; b) um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada; e c) um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º desta IN, tenha manifestado interesse na solução.

Ordinariamente, a CSC não será composta por entes privados ou por terceiros especialistas. Porém, por decisão unânime de seus membros, a CSC poderá admitir a participação desses grupos, desde que os terceiros especialistas não estejam envolvidos no litígio. Finalmente, cabe à CSC, no prazo de noventa dias contados da sua constituição, prorrogáveis por mais trinta dias, elaborar uma proposta de solução consensual. Após o esgotamento desse prazo sem qualquer proposta, o processo será arquivado.

Caso ocorra a elaboração de uma proposta, o processo será encaminhado para o Ministério Público para que se manifeste no prazo de quinze dias. Na hipótese de concordância com a proposta, encaminha-se o processo para a Presidência do TCU, ocasião em que será realizado um sorteio entre os ministros para decidir o relator do caso.

Depois da escolha do relator, este promoverá sua análise e a elaboração de um relatório, que será submetido ao Plenário do TCU no prazo de trinta dias prorrogáveis por igual período. Em seguida, por meio de acórdão, o Plenário deliberará sobre a proposta, podendo aceitá-la, rejeitá-la ou sugerir alterações. Nesta última hipótese, os representantes da Administração Pública e os particulares terão quinze dias para se manifestar sobre a sugestão, conforme

preceitua o artigo 11 § 1º, da Instrução Normativa nº 91/2022. Caso não ocorra a concordância com as sugestões propostas, o relator destinará o processo ao arquivamento, dando-se ciência da decisão ao Plenário.

A celebração da proposta de solução consensual será formalizada por meio de um termo de autocomposição que deverá ser assinado por todas as partes no prazo de trinta dias após a deliberação final do Plenário que aprovar a solução, nos termos do artigo 12 da Instrução Normativa nº 91/2022, afastando-se as responsabilidades dos sujeitos envolvidos na lide, excetuando-se fraude ou dolo comprovado nas suas atuações.

A verificação do termo de autocomposição será realizada por meio de monitoramento da própria Corte, sem que caiba recurso das decisões proferidas nos processos de SSC, uma vez que sua natureza dialógica impede a utilização de tal instrumento processual, com fulcro na redação do artigo 15 da Instrução Normativa nº 91/2022.

A partir do exame do trâmite procedimental, verifica-se que a Instrução Normativa nº 91/2022 fomentou a solução consensual no âmbito do TCU de forma inovadora no ambiente do controle externo ao promover práticas dialógicas pautadas no princípio da eficiência com o objetivo de alcançar soluções mais céleres e eficazes, minorando, ademais, os litígios no âmbito da Administração Pública.

Por meio da Secex-Consenso, tem-se viabilidade concreta de prevenção de litígios, redução de custos e redução de processos, sem que seja comprometido o controle externo intrínseco à atuação do TCU. A atuação da Secretaria, na verdade, parece capaz de tornar mais eficaz o controle externo, na medida em que constrói solução pautada no consenso, e não na imposição vertical de determinada decisão ou orientação.

Diante disso, faz-se necessário mencionar casos paradigmáticos decididos na Secex-Consenso, representando um marco no fortalecimento da cultura consensual na Administração Pública Federal ao prevenir conflitos complexos entre entes públicos e privados. Entre tais casos emblemáticos, destacam-se os litígios envolvendo concessões de infraestrutura e contratos de energia, setores que têm potencial relevância temática e significativa repercussão econômica.

Em primeiro lugar, o caso da Termoelétrica KPS versou acerca de inadimplementos contratuais que poderiam gerar multas bilionárias em desfavor da concessionária Karpowership Brasil Energia LTDA em razão de divergências contratuais quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro nos Contratos de Energia de Reserva (CER) decorrentes do Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) nº 01/2021, relativos às usinas da Karpowership.

A atuação da Secex-Consenso entre a empresa concessionária e a União, representada pelo Ministério de Minas e Energia, reduziu os riscos de perdas bilionárias e reestabeleceu a

recomposição contratual por meio da redução da geração inflexível de energia, da contabilização da energia gerada pelas usinas, da preservação da eficácia das outorgas às garantias físicas das usinas e a suspensão dos processos administrativos em face da empresa concessionária.

Por meio da atuação da Secex-Consenso, firmou-se acordo entre as partes litigantes para redução das penalidades e ajuste na geração inflexível de energia, resultando em benefícios de aproximadamente R\$ 579.000.000,00 (quinhentos e setenta e nove milhões de reais) para os consumidores, além de ganhos ambientais relevantes em decorrência da diminuição de emissões poluentes (Fundação Getúlio Vargas, 2024).

Tem-se, ainda, o caso da Termoeletrica BTG, cujo objeto relacionava-se à geração inflexível de energia da usina termoeletrica BTG. Esta celeuma tratou das controvérsias oriundas dos Contratos de Energia de Reserva (CER) firmados em decorrência do Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) nº 01/2021 relativos às usinas da Linhares Geração, Termelétrica Viana e Povoação, tendo como partes a Linhares Geração S.A, Termelétrica Viana S.A e Povoação Energia S.A.

A atuação da Secex-Consenso consolidou benefícios para as empresas, tais como: geração inflexível de energia das usinas, equacionamento dos aumentos de custos associados à rescisão do contrato de gás, desfazimento das operações financeiras de proteção das companhias em relação aos contratos originais, remuneração das usinas pelo Preço Líquido de Diferenças (PLD) ao invés do Custo Variável Unitário (CVU) e o acréscimo na receita fixa das concessionárias até a conclusão dos instrumentos contratuais.

Neste caso, a solução consensual acordada promoveu a redução de custos calculada em aproximadamente R\$ 425.000.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões de reais), com um benefício líquido apurado de R\$ 224.000.000,00 (duzentos e vinte e quatro milhões de reais) aos consumidores, garantindo segurança jurídica e equilíbrio econômico-financeiro dos instrumentos contratuais (Federação Getúlio Vargas, 2024).

No campo ferroviário, examinou-se o caso relativo à Malha Paulista, concernente à atualização do caderno de obrigações entre a concessionária Rumo e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a qual solicitou ao TCU a alteração das obrigações nas obras da Ferrovia Malha Paulista após a renovação antecipada do contrato por mais 30 (trinta) anos.

Tratou-se acerca do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da Malha Paulista, resultando no pagamento adicional de aproximadamente R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a serem aplicados em investimentos na malha ferroviária, proporcionando investimentos mais estratégicos e direcionados para atender ao melhor

interesse público.

A atuação da Secex-Consenso neste caso envolveu ganhos de eficiência e um valor de outorga na monta de aproximadamente R\$ 325.000.000,00 (trezentos e vinte e cinco milhões de reais) em favor da empresa concessionária, evitando-se a judicialização e, por conseguinte, a morosidade da demanda relativa aos cronogramas de investimentos públicos e privados (Fundação Getúlio Vargas, 2024).

Com isso, a partir dos casos acima delineados, constata-se a importância da Secex-Consenso em âmbito nacional, visto que tem o condão de proporcionar economia aos cofres públicos e aos consumidores, além de fomentar soluções consensuais e dialógicas que mitigam judicializações, conferem segurança jurídica, fortalecem o interesse público e desenvolvem a estabilidade contratual.

No contexto de crescente complexidade dos contratos da Administração Pública, o papel da Secex-Consenso aprimora a relação entre entes públicos e privados ao desenvolver a cultura consensual pautada na dialogicidade, na eficiência administrativa e na consolidação da legitimidade institucional do Tribunal de Contas da União em promover soluções consensuais.

Ainda que seus benefícios estejam expostos no seu conteúdo, a Instrução Normativa nº 91/2022 é objeto de discussão na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, ajuizada pelo Partido Novo em 29 de julho de 2024 e pendente de julgamento de mérito pelo STF. Questiona-se, na Ação, a competência do TCU para intermediar acordos entre a Administração Pública Federal e os entes privados, ante a exposição da tese de que a Corte teria extrapolado sua competência constitucional ao editar a Instrução Normativa referida e usurpado competências próprias do Poder Executivo.

A ADPF não é objeto de análise principal deste trabalho, mas mencioná-la se mostra importante para que se compreenda que o caminho do consensualismo não é fácil ou isento de críticas. Como referido neste trabalho, o objetivo da Secex-Consenso não é o de substituir a atuação tradicional do TCU no exercício do controle externo, mas facilitá-lo mediante o incremento da transparência, da responsabilidade e de um ambiente dialógico nos conflitos que envolvem a Administração Pública.

Mesmo diante dos benefícios decorrentes da atividade da Secretaria, há pessoas e organizações contrárias à sua atuação. Por outro lado, a validade jurídica da Instrução Normativa nº 91/2022 já foi reconhecida nos autos da ADPF, em manifestações favoráveis, pela Presidência da República, pela Advocacia-Geral da União (AGU), pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e, naturalmente, pelo próprio TCU. A constitucionalidade da norma, espera-se, há de ser reconhecida pelo STF.

Diante dessa conjuntura, vislumbra-se que o instituto da Secex-Consenso é compatível com as funções fiscalizatórias do TCU, de forma que esse ambiente dialógico nela instituído propicia a busca por soluções consensuais entre os entes litigantes, promovendo, assim, em última instância, o princípio da eficiência na Administração Pública.

Por fim, apresenta-se abaixo o quadro comparativo com a síntese de cada caso analisado na seara do TCU para fins de compreensão prática da aplicação do consensualismo no controle externo.

Tabela II: síntese dos casos examinados no TCU

Parâmetro	Caso nº 1 – Termoelétrica KPS	Caso nº 2 – Termoelétrica BTG	Caso nº 3 – Malha Paulista (Rumo/ANTT)
Base normativa	Instruções Normativas nº 91/2022 e nº 92/2023; Resoluções nº 350/2022 e nº 347/2022	Instruções Normativas nº 91/2022 e nº 92/2023	Mesma normativa: Instruções Normativas nº 91/2022 e nº 92/2023; Resoluções nº 347/2022 e nº 350/2022
Partes envolvidas	Karpowership Brasil Energia LTDA, Ministério de Minas e Energia e TCU	BTG Pactual Energia, ANEEL e TCU	Rumo Logística, ANTT e TCU
Objeto do conflito	Divergências contratuais sobre reequilíbrio econômico-financeiro nos Contratos de Energia de Reserva	Controvérsias sobre geração inflexível de energia e reajuste contratual	Revisão do caderno de obrigações e reequilíbrio da concessão ferroviária
Procedimento adotado	Solicitação de Solução Consensual (SSC) → mediação da Secex-Consenso → deliberação plenária	Solicitação de Solução Consensual (SSC) → mediação → parecer do MP → homologação da proposta no Plenário	Solicitação de Solução Consensual (SSC) → análise técnica da Secex-Consenso → acordo validado pelo Plenário
Forma de resolução	Acordo consensual para redução de penalidades e recomposição contratual	Ajuste na remuneração das usinas e compensações financeiras para concessionárias	Revisão de cronograma e reinvestimentos de R\$ 500 milhões em obras ferroviárias

Benefícios obtidos	Economia de R\$ 579 milhões e preservação da segurança jurídica	Redução de custos de R\$ 425 milhões e aumento da estabilidade contratual	Investimentos adicionais de R\$ 500 milhões e ganhos de eficiência logística
Síntese avaliativa	A Secex-Consenso mostrou capacidade de prevenção de litígios e economia pública expressiva	A atuação do TCU consolidou o papel de mediação técnica e equilíbrio econômico	O caso Malha Paulista reafirmou o potencial da mediação no controle externo federal

Fonte: Elaborada pelo autor.

2.4. Estudo de caso: análise da Resolução nº 46/2024 no âmbito do TCE-BA

Recente experiência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) merece destaque: a Resolução nº 46/2024 instituiu, no âmbito da Corte de Contas estatal, procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo na seara da Administração Pública. O instrumento normativo criou um marco para a composição consensual de controvérsias envolvendo o TCE-BA ao definir regras de admissibilidade, entes legitimados e procedimentos específicos para a atuação consensual.

A título de ilustração, evidencia-se a experiência consensual realizada acerca do contrato da Ponte Salvador-Itaparica, objeto de mediação institucional realizada pelo TCE-BA em um empreendimento de alto grau de complexidade e relevante impacto econômico-social. Nesse caso, o TCE-BA demonstrou sua capacidade para prevenir litígios, promover a prática dialógica e consolidar sua atuação fiscalizatória, na medida em que, examinou conflito entre o Governo do Estado da Bahia e dois grandes grupos chineses que comandam a execução do projeto: a *China Civil Engineering Construction Corporation* (CCECC) e a *China Communications Construction Company* (CCCC), tendo origem em divergências financeiras e contratuais no âmbito da Parceria Público-Privada (PPP) firmada.

As partes litigantes discordavam acerca do valor total do investimento (CAPEX), o índice de correção contratual e a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto. Ao analisar o caso e resolvê-lo por meio de termo firmado a partir da solicitação de solução consensual requestada pelo governo estadual e pelas empresas concessionárias.

Sendo elaborado pela Comissão Consensual de Controvérsias e Prevenção de Conflitos, composta por auditores do TCE-BA, membros do Ministério Público de Contas, integrantes da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, além das secretarias da Fazenda (Sefaz-BA), da Casa Civil, de Infraestrutura (Seinfra-BA) e dos representantes das empresas concessionárias, o TCE-

BA redefiniu o investimento total da obra, instaurou a revisão da Taxa Interna de Retorno (TIR) e alterou o índice de reajuste monetário (Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2024).

Tais impasses poderiam resultar na caducidade do contrato e posterior judicialização do conflito, o que poderia comprometer as obras e gerar insegurança jurídica. Posto isso, a mediação do TCE-BA foi fundamental para possibilitar a celebração de um acordo consensual ao ajustar os parâmetros financeiros e contratuais dentro dos limites legais e assegurar a continuidade do projeto.

Entre os pontos pactuados, verifica-se a redefinição do CAPEX para R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais), a alteração do índice de reajuste passando do IPCA para o IGP-DI e a revisão da TIR fixada em 10,72%, resultando em benefícios para as empresas concessionárias continuarem as obras e para a população baiana que poderá usufruir de um volumoso projeto de infraestrutura a fim de salvaguardar o interesse público.

Sendo assim, nota-se que a relevância dessa experiência para o controle externo aproxima o TCE-BA da modernização da Administração Pública, de forma que impõe práticas de governança colaborativa, com base em uma solução consensual. Além disso, instaura-se um precedente histórico na Corte, visto que relevantes controvérsias podem ser viabilizadas por meio de procedimento de autocomposição, reduzindo-se a morosidade e fortalecendo a eficiência administrativa.

A atuação do TCE-BA institucionaliza que a prática consensual complementa o controle externo por meio da resolução dialógica e negocial, garantindo, dessa forma, maior efetividade e legitimidade social, inclusive para controvérsias de alta complexidade, podendo servir de vetor para outras unidades federativas.

Em conclusão, alude-se abaixo o quadro comparativo com a síntese do caso acima explanado pelo TCE-BA para fins de compreensão prática da aplicação do consensualismo no controle externo.

Tabela III: síntese dos casos examinados no TCE-BA

Parâmetro	Caso Único – Ponte Salvador-Itaparica
Base normativa	Resolução nº 46/2024, que institui procedimentos de solução consensual e prevenção de conflitos.
Partes envolvidas	Governo do Estado da Bahia, concessionárias CCECC e CCCC, MP de Contas, PGE-BA, SEFAZ-BA, Casa Civil, SEINFRA-BA e auditores do TCE-

	BA.
Objeto do conflito	Divergências contratuais e financeiras na PPP da Ponte Salvador-Itaparica, relacionadas ao CAPEX, TIR e índices de reajuste.
Procedimento adotado	Solicitação de solução consensual → mediação técnica → elaboração e assinatura do termo consensual.
Forma de resolução	Acordo redefinindo o CAPEX (R\$ 10 bilhões), a TIR (10,72%) e o índice de reajuste (IGP-DI).
Benefícios obtidos	Continuidade da obra, segurança jurídica e fortalecimento da governança pública.
Síntese avaliativa	O TCE-BA demonstrou capacidade de mediar grandes PPPs e prevenir litígios de alto impacto econômico.

Fonte: Elaborada pelo autor.

3 IMPLEMENTAÇÃO DA CÂMARA DE CONSENSUALISMO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Neste capítulo final, trata-se acerca da consolidação do consensualismo como mecanismo de modernização da governança pública e sua necessária de implementação no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Como forma de institucionalização da prática consensual, sugere-se a criação da Secretaria de Solução Consensual (SSC) no âmbito do TCE-CE por meio de uma resolução, representando atuações já legitimadas no TCE-MT e no TCU, a fim de inaugurar um modelo inovador de autocomposição de conflitos na Corte cearense, pautado na dialogicidade, na eficiência e na colaboração.

O presente capítulo se dedica a explorar de forma prática as condições e os desafios institucionais para a implementação de uma unidade consensual no TCE-CE. Para isso, analisa-se sua estrutura institucional, suas competências e o atual cenário da gestão pública estadual, bem como busca-se identificar de que modo o consensualismo poderá ser consolidado no TCE-CE, a partir da observância de suas funções fiscalizatórias e sancionatórias, coadunando-se com maior celeridade e legitimidade nas decisões da Corte.

Para tanto, este capítulo abordará três perspectivas fundamentais: a) os desafios institucionais e as perspectivas de impacto na governança pública; b) os aspectos estruturais e funcionais necessários para a operacionalização do ambiente dialógico no TCE-CE; e c) a proposta de resolução para instituir a Secretaria de Solução Consensual no âmbito do TCE-CE.

Ao final, pretende-se demonstrar a viabilidade da criação de uma unidade consensual no TCE-CE, com o fim de modernizar a gestão pública por meio de uma Administração mais eficiente, preventiva e coadunada com o Estado Democrático de Direito.

3.1 Desafios institucionais e perspectivas de impacto na governança pública

De certo, a implementação de uma Câmara de Consensualismo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará demandará além de ajustes normativos ou estruturais. Focada principalmente em uma mudança em toda a instituição, envolvendo modificações legislativas e ajustes comportamentais, esse empreendimento exige alterações nos padrões de pensamento, melhorias nos procedimentos operacionais, bem como a reconsideração de como as funções de supervisão devem ser percebidas externamente, consolidando-se como um processo de transformação institucional e cultural, de forma a reconfigurar a ideia de como se concebe o controle externo.

O primeiro obstáculo significativo envolve a substituição de abordagens lógicas por métodos baseados em diálogo e a natural consequência que esta modificação gera, ao menos em um primeiro momento, no ideário social, na medida em que se tende associar mudança desta natureza à insegurança institucional em razão das preocupações com as renúncias às autoridades de supervisão e às competências sancionatórias.

Outro obstáculo a ser superado envolve a capacitação técnica especializada insuficiente. Instrumentos como mediação, negociação e avaliação de riscos exigem conhecimento especializado, muitas vezes distantes da formação tradicional dos funcionários públicos. A exposição insuficiente a situações relevantes diminui a qualidade dos procedimentos baseados em consenso, minando sua credibilidade e eficiência. Lograr esse êxito requer o estabelecimento de iniciativas de aprendizagem em andamento, a colaboração com estabelecimentos acadêmicos e até mesmo o recrutamento de pessoal especializado.

Há, ainda, um desafio de ordem cultural: tradicionalmente, o ordenamento jurídico brasileiro é caracterizado por sua forte ênfase no envolvimento judicial e nos processos judiciais, internalizando-se uma cultura litigiosa. Essa tendência dificulta o desenvolvimento de um panorama de colaboração na sociedade. Assim, o consensualismo demanda uma transformação pragmática e gradual, que somente se consolidará a longo prazo a partir do amadurecimento institucional e da demonstração de resultados concretos.

A confiabilidade de uma unidade consensual depende inteiramente de mecanismos robustos para manter a abertura, a divulgação e a conformidade. Ao contrário dos acordos

negociados em particular, aqueles ratificados pelo TCE-CE se concentram em servir os interesses da comunidade mais ampla, exigindo uma maior supervisão social e mecanismos de orientação moral. Isso implica na constatação de que garantir a legitimidade de todo ato requer motivação completa fundamentada em leis explícitas acessíveis por meio de plataformas transparentes para o escrutínio por grupos cívicos e entidades regulatórias.

Além da publicidade, uma salvaguarda igualmente crucial envolve a presença de procedimentos claros e objetivos, os quais definem os critérios para admissibilidade, fluxos de tramitação e prazos para cada etapa da solução consensual. Tais protocolos devem estabelecer procedimentos de supervisão para não fazer julgamentos injustos ou mostrar vieses em relação a determinadas partes. A padronização de processos garante leis claras, além de fortalecer a confiança entre líderes e a fé pública neste novo sistema.

Convém ressaltar, ainda, a necessária supervisão judicial autoimposta nos sistemas legais de controle externo. Ainda que o consentimento implique flexibilidade, isso não equivale a renunciar a todos os controles nela impostos. Quando necessário, o endosso legal através de tribunais ou modificações em comitês especializados poderá servir como condão para proteção suplementar contra uso indevido e imprecisões.

A utilização das Mesas Técnicas e dos Termos de Ajustamento de Gestão propicia a alavancagem de soluções pautadas na razoabilidade e na proporcionalidade, a partir da definição de metas, prazos e indicadores, além da capacitação técnica dos servidores para lidarem com temas técnicos.

Em conformidade com a evolução do modelo de gestão pública orientado para resultados, a criação de uma unidade voltada à consensualidade reforça as funções preventiva e pedagógica do controle externo. Nessa linha, a atuação consensual não substitui o poder sancionatório, mas o complementa ao permitir que irregularidades de natureza formal ou sanável sejam corrigidas mediante o diálogo institucional e o cumprimento de obrigações pactuadas. Essa dinâmica materializa o princípio da eficiência, consubstanciado na busca pela economicidade e pela celeridade procedimental, sem afastar a rigidez técnica que caracteriza o controle de contas, em atenção ao direito à boa administração.

Sob a óptica da teoria do Direito Administrativo consensual, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2019) defendem que o consenso emerge como instrumento de racionalização da atividade estatal, reduzindo a litigiosidade e fomentando a cooperação entre Administração e administrados. Assim, a consensualidade no âmbito das Cortes de Contas representa uma expressão do Estado Democrático de Direito, que privilegia a escuta ativa, a transparência decisória e a busca por soluções equilibradas.

Em termos comparativos, observa-se que diversos Tribunais de Contas brasileiros já incorporaram práticas análogas. O TCE-MT, por exemplo, consolidou as Mesas Técnicas e os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) como mecanismos voltados à resolução técnica e célere de controvérsias, reduzindo a judicialização e promovendo segurança jurídica. Já o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Secretaria de Controle Externo Consensual (Secex-Consenso) e do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), institucionalizou um espaço permanente de diálogo entre o controle e os entes fiscalizados. Tais experiências reforçam a tendência nacional de valorização dos meios autocompositivos no controle externo.

O estabelecimento de uma Câmara de Consensualismo dentro do TCE-CE possui potencial para influenciar significativamente a governança pública estadual através da prática dialógica e da cooperação, corroborando com a construção de instrumentos normativos eficazes e a consolidação da confiabilidade entre gestores e os órgãos de controle. Tais condutas são cruciais para garantir procedimentos governamentais menos conflitivos e promover menos estruturas sociais divergentes.

Com uma ênfase na eficácia operacional, espera-se que haja reduções substanciais nas disputas legais e despesas associadas, levando a um melhor desempenho econômico e processos de tomada de decisão mais rápidos. Desse modo, o tempo gasto em disputas administrativas e judiciais poderá ser convertido em energia voltada à formulação e execução de políticas públicas, em benefício da coletividade. Por conseguinte, essa iniciativa aprimora os mecanismos de supervisão e da eficiência administrativa no âmbito da Administração Pública.

Outro impacto importante refere-se à legitimidade democrática das decisões da Corte de Contas. Sobre isso, ao permitir a colaboração ativa entre gestores e órgãos de controle para a construção de soluções mais céleres e menos burocráticas, a prática consensual confere maior aceitação social às suas deliberações, mitigando resistências e majorando o percentual de cumprimento dos acordos celebrados. Tal legitimidade se evidencia quando os ajustes firmados refletem não apenas uma imposição normativa, mas o resultado de um processo dialógico e colaborativo.

Finalmente, vislumbra-se uma perspectiva envolvendo a disseminação institucional acerca das unidades consensuais nos tribunais pátrios. Caso a experiência do TCE-CE seja considerada eficaz, poderá atuar potencialmente como um exemplo para sistemas judiciais semelhantes nas demais unidades federativas, auxiliando, assim, no estabelecimento de um paradigma nacional de controle externo consensual. Todavia, a replicabilidade estará atrelada à demonstração de sua viabilidade prática e da consolidação de resultados positivos, bem como à composição de um corpo normativo e doutrinário que legitime tais práticas.

Faz-se necessário, portanto, ressaltar que o consensualismo não se traduz em uma alternativa ao controle externo, mas, sim, em uma característica intrínseca a fim de consolidar a modernização da governança pública, visto que o poder público contemporâneo exige mecanismos capazes de prevenir litígios e fomentar soluções céleres para atender ao interesse público. Nessa conjuntura, o consensualismo se insere dentro do controle, convergindo-se em uma ferramenta dos próprios fins constitucionais das Cortes de Contas.

Tal integração possui a capacidade de transformar o controle externo ao instituir a função preventiva e a função pedagógica mediante um processo dialógico e colaborativo. Essa transição não reduz a função sancionatória e a função fiscalizatória, mas fortalece o controle externo ao aderir a novos critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

O consensualismo, ao ser internalizado nos órgãos da gestão pública, é capaz de fomentar um ambiente de cooperação coletiva, visto que todas as partes possuem responsabilidade na busca por uma solução célere e justa. Logo, percebe-se que a função de controle se converge na função de governança, cujo objetivo não deve apenas a sanção, mas também o consensualismo.

Todos os casos elucidados na presente pesquisa evidenciam que o consenso, quando normatizado e institucionalizado, é capaz de melhorar a qualidade do controle, reduzir a litigiosidade e fortalecer a segurança jurídica. Mesmo diante das impugnações decorrentes da ADPF nº 1.183, os debates revelam de que forma o consensualismo pode ser efetivado dentro das garantias constitucionais do devido processo legal, da publicidade e da legitimidade institucional.

Por isso, a integração do consenso ao controle externo não representa uma concessão, mas, sim, uma afirmação do Estado Democrático de Direito, caracterizando-se por ser um mecanismo de construção democrática ao potencializar a eficácia do controle externo por meio de bases normativas claras e da maturidade das instituições jurídicas.

A implementação de ferramentas consensuais na seara do controle externo, ainda que implique em um significativo passo rumo à uma Administração Pública mais dialógica e menos punitivista, não pode considerada como um elixir. Sendo assim, faz-se indispensável reconhecer as limitações da unidade consensual no âmbito de um tribunal nacional, bem como os riscos associados à sua atuação. Diante disso, a escassez de criticidade pode reforçar a falsa ideia de que a consensualidade é uma ferramenta infalível quando, na realidade, ela deve estar passível de revisões com o intuito de se tornar ainda mais vantajosa para a gestão pública.

Um dos principais riscos é a possibilidade de tornar o consenso algo comum demais. Quando se busca chegar a um acordo de forma indiscriminada, isso pode acabar prejudicando

a autoridade do Tribunal de Contas, fazendo com que as pessoas vejam suas decisões como menos rigorosas e enfraquecendo o aspecto educativo das punições. Em casos de corrupção comprovada, com dolo ou desvio de recursos públicos, usar acordos pode não ser adequado, pois pode parecer, aos olhos do público, haver certa tolerância com atitudes muito graves. Nesses momentos, é fundamental aplicar sanções fortes, tanto pelo aspecto jurídico quanto pelo impacto social, para reforçar os valores de honestidade e moralidade que estão na base da Constituição Federal.

Outro risco importante diz respeito à captura institucional. Quando gestores que possuem bastante poder político ou econômico tentam influenciar as decisões da Câmara, eles podem buscar acordos que sejam mais favoráveis a eles, mesmo que não sejam o melhor para o público. Por isso, é fundamental ter regras fortes para evitar este tipo de problema, como trocar os responsáveis pelas negociações periodicamente, divulgar todos os acordos de forma transparente e garantir que todas as propostas passem por uma revisão em grupo.

Adiciona-se que a indisponibilidade do interesse público impõe limites legais que precisam ser respeitados. Direitos fundamentais e bens coletivos não podem ser negociados e tentar incluí-los em acordos pode levar à nulidade total dessas negociações, além de responsabilizar pessoalmente quem estiver envolvido. A Câmara deve agir sempre dentro da lei, garantindo que o consenso não seja usado como desculpa para flexibilizar direitos que são considerados indisponíveis.

Com a finalidade de minorar esses riscos, elucidam-se algumas ações a fim de corroborar a integridade da prática consensual e reforçar sua legitimidade, como: monitoramento contínuo do cumprimento das obrigações celebradas, responsabilização expressa em caso de descumprimento, participação efetiva de órgãos de controle externo junto ao Tribunal e o fortalecimento dos canais de comunicação social, permitindo que a população fiscalize a execução das soluções consensuais.

No âmbito do TCE-CE, observa-se que a Corte apenas recentemente editou a Resolução nº 05/2025, instituindo a realização de Mesas Técnicas, com o fito de promover um ambiente dialógico no Tribunal. Tal ferramenta tem o objetivo de dialogar matérias de alto grau de complexidade ou relevante temática, permitindo a elaboração de propostas céleres para problemas identificados no exercício do controle externo.

Ainda que não se trate de um instrumento de natureza decisória ou vinculante, visto que, nos termos do artigo 8º, §4º, da Resolução, os resultados obtidos através das Mesas Técnicas não possuem caráter decisório ou vinculante, não sendo, portanto, passíveis de recurso (Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2025), a promulgação normativa revela avanço na

consolidação da cultura consensual, garantindo maior segurança jurídica e fixando regras quanto à legitimidade para proposição, aos requisitos de instauração e às deliberações.

Dentre as finalidades aludidas pela Resolução, nos moldes do artigo 1º, parágrafo único, destacam-se: a) superação de matérias controvertidas de relevante impacto; b) legitimação do processo decisório por meio do diálogo institucional; c) incremento da celeridade processual; e d) utilização dos consensos obtidos como subsídios para atuação futura da corte (Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2025).

Não se tem, até o momento, conhecimento sobre conflitos solucionados nas Mesas Técnicas do TCE-CE, provavelmente por ser instrumento muito recentemente implantado. Todavia, ainda que em estágio inicial, as Mesas Técnicas corroboram a função fiscalizatória do tribunal cearense, em uma tentativa de modernizá-lo.

Por outro lado, conforme o artigo 7º, os resultados “não vinculam os participantes, e a instauração processual ficará limitada ao que vier a ser formalizado nos autos” (Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2025). Tal característica pode reduzir a efetividade de consolidação do consenso obtido, esvaziando-se o potencial do mecanismo para oferecer soluções céleres e concretas. Além disso, há o risco da postergação de tramitação dos processos em decorrência do argumento de necessidade de ampliação do debate técnico.

Neste sentido, é importante refletir sobre o desafio de equilibrar o caráter cooperativo das Mesas Técnicas com a função de fiscalização e punição do tribunal cearense. Embora a colaboração seja fundamental para tornar o controle externo mais moderno, o grande desafio é encontrar um equilíbrio entre orientar, dialogar e responsabilizar para que esse mecanismo seja realmente eficaz. Portanto, mesmo sendo uma iniciativa promissora, as Mesas Técnicas precisam de acompanhamento constante e, se necessário, ajustes nas regras para garantir que seu uso não prejudique os objetivos do controle externo previstos na Constituição.

Consulta formal foi realizada junto ao TCE-CE para a elaboração deste trabalho, oportunidade em que se indagou à Corte sobre a existência de legislação e atos normativos diversos que versam sobre a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos no Tribunal². Em retorno, a Ouvidoria do TCE-CE informou, além da Resolução nº 05/2025 – que instituiu as Mesas Técnicas –, a previsão de Termos de Ajustamento de Gestão, em consonância com os arts. 41-A a 41-O da Lei Orgânica do TCE-CE (Lei Estadual nº 12.509/1995) e com a Resolução nº 06/2024 do Tribunal. O teor da consulta consta no Apêndice B deste trabalho.

Similarmente ao procedimento observado em outras Cortes de Contas, a Resolução nº

² A consulta foi formalizada na data de 03/10/2025, por meio do Protocolo de Atendimento nº 202505471, realizado através da Ouvidoria do TCE-CE.

06/2024 do TCE-CE classifica o TAG como instrumento a ser firmado com o intuito “de promover o consensualismo na solução de temas controvertidos que garanta o exercício das atribuições constitucionais de controle externo de forma mais célere, eficiente e efetiva, sem se afastar da observância do devido processo legal”.

O TAG foi classificado pela Ouvidoria como “o instrumento principal de controle consensual”, o que, em conjunto com a recente instituição das Mesas Técnicas, permite aferir que, em que pese o TCE-CE parecer destinar o olhar à importância da consensualidade, esta temática ainda se mostra tímida na Corte, carecendo do estabelecimento de instrumentos ainda mais eficazes voltados à construção do consenso.

A revolução tecnológica que vem acontecendo no setor público nas últimas décadas também deve chegar aos processos de consenso administrativo. Inserir a tecnologia na Câmara de Consensualismo do TCE-CE não é apenas algo desejável, mas uma necessidade para garantir mais eficiência, transparência e alcance no momento de fazer mediações.

Sob tal ótica, as ferramentas digitais têm grande potencial para mudar completamente a maneira como os acordos são feitos, acompanhados e fiscalizados. Por exemplo, plataformas digitais de mediação permitem realizar audiências virtuais, o que aumenta o acesso e diminui os custos com deslocamentos. Essa possibilidade é especialmente importante em um estado com área tão grande como o Ceará, pois, ao diminuir essas barreiras geográficas, a tecnologia torna os instrumentos de consenso mais acessíveis e inclusivos para todos.

Por outro lado, a introdução da tecnologia traz alguns desafios a mais. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) estabelece regras rígidas para o uso de informações pessoais e sensíveis. A Câmara precisa garantir que as plataformas usadas respeitem princípios como finalidade, proporcionalidade e segurança, evitando abusos ou vazamentos de dados. Proteger a privacidade dos gestores e das informações confidenciais é fundamental para que o processo seja legítimo.

Por fim, a tecnologia não deve ser vista apenas como uma ferramenta de apoio, mas como um elemento que estrutura a forma como as decisões são feitas atualmente. Incorporar inovações digitais no funcionamento da Câmara é um passo importante para modernizar a administração pública e promover uma gestão mais inteligente, ágil e conectada às necessidades da sociedade.

3.2 Estrutura, funcionamento e benefícios esperados

A implementação de uma Câmara de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas

do Estado do Ceará (TCE-CE) revela-se uma inovação institucional de elevada relevância jurídico-administrativa. Pelo que já se expôs neste trabalho, tal medida alinha-se às diretrizes de modernização do Direito Administrativo contemporâneo, voltado à concretização de uma Administração Pública dialógica, colaborativa e eficiente, conforme os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

A concretização de uma unidade consensual no TCE-CE se alinha às atividades dialógicas e preventivas do controle externo da Administração Pública, sendo elementos fundamentais para desenvolver segurança jurídica, economicidade e efetividade na tutela do interesse público sem se desvincular da autoridade da Corte de Contas.

Como visto anteriormente, essa atuação encontra respaldo nos mecanismos consensuais implementados pelos demais Tribunais de Contas, tais como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) e as Mesas Técnicas do TCE-MT e a criação da Secretaria de Controle Externo (Secex-Consenso) no TCU.

Nesse aspecto, a institucionalização de uma Câmara de Consensualismo no TCE-CE é capaz de produzir benefícios como a celeridade decisória, a redução da litigiosidade e a uniformização de entendimentos técnicos, na medida em que esses efeitos podem ser absorvidos pela gestão pública a fim de corroborar com um ambiente dialógico e transparente, sem descurar do controle sancionatório quando indispensável.

Nesse contexto, a criação da Câmara de Consensualismo no TCE-CE poderá gerar efeitos sistêmicos relevantes, como a uniformização de entendimentos técnicos, a padronização de condutas administrativas e a disseminação de boas práticas de gestão. A adoção de instrumentos consensuais, quando devidamente regulados, contribui para a prevenção de danos ao erário, a recuperação célere de valores e a redução de custos processuais, cumprindo a função preventiva e resolutive do controle de contas.

A estruturação dessa unidade deve observar dois eixos fundamentais: a) o juízo de admissibilidade das demandas, em que se analisa a relevância e a viabilidade técnica da controvérsia; e b) a celebração, o monitoramento e a avaliação dos compromissos firmados.

No primeiro eixo, é necessário definir critérios objetivos de admissibilidade, inspirados especialmente na Instrução Normativa nº 91/2022 do TCU, tais como a relevância jurídica da questão, a complexidade técnica envolvida, o interesse recíproco das partes na composição, o risco de perecimento de direitos e o potencial impacto social e econômico da controvérsia. Essa triagem técnica deve culminar em parecer conclusivo, que indicará a adequação da matéria ao procedimento consensual.

O segundo eixo se concretiza na formalização de Termos de Ajustamento de Gestão

(TAGs), instrumento jurídico inspirado no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público, mas voltado à seara da gestão administrativa. O TAG, previsto no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), autoriza o estabelecimento de compromissos administrativos que sejam juridicamente válidos, eficientes e proporcionais e viabiliza a fixação de metas de correção, prazos determinados, obrigações verificáveis e indicadores de desempenho, assegurando a efetividade do controle mediante o acompanhamento técnico e a aplicação de sanções proporcionais em caso de inadimplemento.

No âmbito do Estado do Ceará, há respaldo jurídico expresso para a utilização dos TAGs. A Lei Estadual nº 12.509/1995, alterada pela Lei Estadual nº 16.819/2019, introduziu a Seção V (arts. 41-A a 41-O), que disciplina os Termos de Ajustamento de Gestão no âmbito do TCE-CE, conferindo-lhes natureza vinculante e regulatória. Tal dispositivo consolida o arcabouço normativo necessário à adoção de práticas consensuais, permitindo ao Tribunal celebrar ajustes com órgãos e entidades jurisdicionados, de modo a prevenir irregularidades e otimizar resultados administrativos.

Alejandro Huergo Lora (1988, p. 94-98) enumera as seguintes razões para a conveniência de celebração de acordos consensuais pela Administração Pública: a) o aumento do número de atividades reguladas pelo Estado, e, consequentemente, dos interesses públicos e privados envolvidos, aumenta demasiadamente a complexidade da qual as suas decisões devem se revestir, sendo bem mais seguro que as tome ponderadamente e em consenso com os particulares a serem por elas atingidos; b) para as maiores pretensões do Estado em intervir na vida social e econômica, os seus atos unilaterais, editados sem que possam despertar o “desejo de colaboração” do particular, podem, a depender do caso, não ser muito eficientes; e c) a crise fiscal do Estado faz com que, se, por um lado, o Estado não tem mais condições de participar ativamente da vida econômica do país, mas, por outro, não pode ficar-lhe alheio, passa a intervir por meio de fomentos negociados com os agentes econômicos privados.

Por isso, a administração consensual surge como uma consequência natural da perspectiva que enxerga a legitimidade da atuação administrativa não mais exclusivamente na lei, mas na efetiva satisfação das necessidades sociais dos cidadãos. Para que o processo de tomada de decisão alcance um resultado ideal, ele não deve ser fruto de uma ação unilateral do poder público, mas, sim, de um processo dialógico, no qual sejam considerados e conciliados os diferentes pontos de vista das partes interessadas.

Percebe-se que a adoção do consensualismo nos casos litigiosos pode diminuir a morosidade do Poder Judiciário, bem como promover recursos de desenvolvimento no âmbito do Poder Público. Gomes (2016) ressalta que a resolução consensual de conflitos no controle

externo não só reduz a litigiosidade, mas também contribui para uma governança pública mais eficiente ao incentivar a cooperação e a transparência na gestão dos recursos públicos.

Portanto, a institucionalização de uma Câmara de Consensualidade no TCE-CE deve vir acompanhada de diretrizes regulatórias definindo suas competências e suas áreas de atuação, bem como a promoção de capacitação dos agentes públicos para que possam realizar o serviço de maneira mais eficiente, justa e célere, com a definição de prazos e propostas de soluções, além de métricas de desempenho, como o nível de conformidade das partes, o grau de satisfação alcançado e os valores recuperados ou evitados a partir da solução conciliatória, fomentando, dessa forma, a atuação da Corte aliada ao princípio da eficiência.

Para garantir a mensuração de resultados, recomenda-se a adoção de métricas de desempenho, como o grau de satisfação dos jurisdicionados, o nível de conformidade das partes e os valores recuperados ou evitados, permitindo avaliar a efetividade e a legitimidade social das soluções consensuais. Em última análise, a criação de uma Câmara de Consensualidade no TCE-CE representa a materialização prática dos princípios da eficiência, razoabilidade, economicidade e proporcionalidade, consolidando um modelo de controle externo mais colaborativo, transparente e resolutivo.

3.3 Análise comparativa dos casos

A análise das principais obras e documentos consultados revela convergência doutrinária substancial quanto ao reconhecimento do consensualismo como instrumento legítimo de aprimoramento da gestão pública. Autores como Moreira Neto (2019), Di Pietro (2023) e Oliveira (2023) sustentam que o modelo dialógico de Administração Pública não representa flexibilização da legalidade, mas sua realização em chave finalística, orientada à concretização do interesse público.

De modo semelhante, Justen Filho (2021) e Tartuce (2021) interpretam o consensualismo como mecanismo de racionalização da atuação estatal ao permitir que o Estado alcance seus objetivos por meio da cooperação, e não da imposição unilateral. Para esses autores, a consensualidade é expressão de eficiência e legitimidade democrática, alinhada aos princípios do art. 37 da Constituição Federal.

A pesquisa bibliográfica evidencia ainda a ampla aceitação da consensualidade como princípio derivado da eficiência e da razoável duração do processo, tendo sido institucionalizada em marcos legais como a Lei nº 9.784/1999, a Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Lei de Improbidade Administrativa reformada (Lei nº 14.230/2021). Esses instrumentos materializam

o que Moreira Neto (2000) denomina “Estado cooperativo”, cuja legitimidade decorre da participação e da corresponsabilidade entre Administração e sociedade.

De forma geral, portanto, os resultados indicam predomínio da vertente colaborativa da doutrina, que vê no consensualismo um mecanismo de efetividade e democratização da gestão pública. Tal entendimento é reforçado por decisões do STF e do STJ que consolidaram a constitucionalidade dos acordos administrativos e dos instrumentos de mediação pública.

Embora exista consenso sobre a legitimidade do consensualismo, a doutrina apresenta divergências relevantes quanto à sua extensão e aos limites de aplicação. De um lado, autores como Moreira Neto (2019) e Oliveira (2023) defendem uma concepção ampliada e proativa, segundo a qual a consensualidade deve ser compreendida como um princípio estruturante da Administração Pública, permitindo a adoção de soluções flexíveis e adaptativas sempre que compatíveis com o interesse público. Essa vertente parte de uma interpretação evolutiva da legalidade, substituindo a rigidez normativa por uma legalidade teleológica, voltada aos fins constitucionais.

Em posição intermediária, Di Pietro (2023) e Medauar (2017) reconhecem a utilidade do consensualismo, mas advertem que a indisponibilidade do interesse público impõe limites intransponíveis. Para essas autoras, o Estado pode negociar meios, mas não fins: a finalidade pública deve permanecer inalterável. Assim, a consensualidade é vista como instrumento subsidiário e condicionado, aplicável apenas quando houver autorização legal expressa e controle institucional efetivo.

Por outro lado, Nery (2018) e Felix (2020) sustentam uma leitura cautelosa e restritiva, argumentando que a expansão indiscriminada de práticas consensuais pode gerar riscos de captura administrativa, favorecimento indevido e enfraquecimento do controle externo. Esses autores associam o uso imprudente dos acordos administrativos à possibilidade de erosão da *accountability* e à violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade.

A comparação entre essas posições demonstra a existência de duas matrizes teóricas distintas: a corrente colaborativa, que entende o consenso como método legítimo de aprimorar a eficiência e a legitimidade estatal; e a corrente garantista, que reconhece sua utilidade, mas impõe barreiras rígidas para preservar a supremacia do interesse público. Entre ambas, desponta uma tendência conciliadora, observável na jurisprudência recente, que busca harmonizar inovação e controle, reconhecendo a consensualidade como técnica válida desde que acompanhada de transparência, motivação e fiscalização.

A partir do confronto entre as doutrinas, observa-se que o consensualismo transita de conceito instrumental para princípio estruturante do direito administrativo contemporâneo. Essa

mudança reflete a influência das teorias da governança pública e da eficiência democrática, que propõem a superação do Estado unilateral por um modelo responsivo e participativo.

No plano teórico, a convergência entre Moreira Neto, Oliveira e Justen Filho evidencia uma redefinição da legalidade: o Estado deixa de ser mero executor de normas para se tornar facilitador do diálogo e mediador de interesses coletivos. Essa concepção aproxima o direito administrativo brasileiro das experiências estrangeiras, como o *multi-door courthouse* norte-americano e os *community mediation centres* de Singapura, nos quais a consensualidade é pilar do acesso à justiça e da pacificação social.

Em contraposição, a postura cautelosa de Di Pietro e Medauar serve como contrapeso hermenêutico, assegurando que a inovação não comprometa a estabilidade do regime jurídico-administrativo. Assim, a integração das duas correntes permite compreender o consensualismo não como ruptura, mas como evolução controlada do direito público, que preserva os princípios constitucionais enquanto amplia os espaços de diálogo institucional.

No plano institucional, a adoção dos instrumentos consensuais tem implicações diretas na eficiência administrativa, na prevenção de litígios e na redução de custos públicos. Relatórios do CNJ (2020–2024) demonstram que unidades que incorporaram práticas de mediação reduziram até 25% do volume de ações judiciais e 40% do tempo médio de tramitação, confirmando a efetividade empírica das soluções colaborativas.

Esses dados reforçam a tese de que o consensualismo, quando amparado por controles transparentes e técnicos, não fragiliza a legalidade, mas a concretiza sob perspectiva democrática e cooperativa.

A análise comparativa dos modelos de consensualidade administrativa implementados pelos Tribunais de Contas, notadamente o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e o Tribunal de Contas da União (TCU), revela a consolidação de um novo paradigma de controle público, pautado pela cooperação institucional e pela busca de soluções autocompositivas. Esses resultados demonstram que a consensualidade, além de compatível com o regime jurídico-administrativo, constitui instrumento de aprimoramento da eficiência, da transparência e da legitimidade da atuação fiscalizatória.

Em ambos os modelos, verifica-se a presença de funções integradas e complementares fiscalizatória, consultiva, corretiva e pedagógica, que traduzem o caráter multifuncional das Cortes de Contas contemporâneas. O TCE-MT, por meio das Mesas Técnicas e dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), e o TCU, com a criação da Secex-Consenso e do procedimento de Solicitação de Solução Consensual (SSC), adotam metodologias similares: estímulo ao diálogo técnico-jurídico, atuação preventiva e não apenas sancionatória e consolidação de um

espaço institucional voltado à resolução de controvérsias de forma célere e transparente.

Tais práticas refletem a aplicação direta dos princípios da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da segurança jurídica (art. 26 da LINDB), pilares do Direito Administrativo contemporâneo (Di Pietro, 2017; Mello, 2021), fundado, ainda, no direito à boa administração. Apesar das convergências principiológicas, as experiências apresentam diferenças estruturais relevantes.

No TCE-MT, a Mesa Técnica assume caráter predominantemente técnico-consultivo, sendo conduzida por auditores e conselheiros com vistas à mediação de entendimentos entre órgãos públicos estaduais e municipais. Já o TAG possui natureza formal e vinculante, com força executiva após homologação plenária.

Por outro lado, a Secex-Consenso do TCU apresenta desenho mais centralizado e procedimental, com ritos normativos definidos pela Instrução Normativa nº 91/2022. Sua atuação se pauta na coordenação de comissões interinstitucionais (CSC) e na elaboração de termos de autocomposição monitorados pelo próprio Tribunal, assegurando controle concomitante e preventivo.

Enquanto o TCE-MT privilegia a flexibilidade procedimental e a aproximação prática com os jurisdicionados, o TCU busca formalizar e uniformizar a consensualidade, convertendo-a em política pública de governança.

Os resultados empíricos evidenciam que os mecanismos consensuais reduzem a litigiosidade administrativa, aceleram a correção de irregularidades formais e favorecem a aprendizagem institucional dos gestores. No TCE-MT, estudos apontam que as Mesas Técnicas permitiram evitar a abertura de processos sancionatórios em mais de 40% das situações analisadas (Novelli; Castilho, 2024). Já no TCU, a Secex-Consenso tem promovido a antecipação de entendimentos normativos e a construção de soluções colaborativas em contratos públicos de alta complexidade.

A partir desses resultados, constata-se a transição do modelo de controle punitivo para um controle orientador e resolutivo, o que representa significativa evolução do papel das Cortes de Contas na promoção da boa governança pública.

Com base nos resultados comparativos, verifica-se que a proposta de criação da Câmara de Consensualismo no TCE-CE constitui avanço institucional coerente com as tendências nacionais. Ao incorporar a experiência do TCE-MT (de natureza mais prática e dialogal) e a estrutura normativa do TCU (de caráter regulatório e sistematizado), o TCE-CE poderá equilibrar flexibilidade e segurança jurídica, ampliando a eficácia do controle preventivo.

Além disso, a previsão legal dos Termos de Ajustamento de Gestão (Lei nº 12.509/1995,

com redação da Lei nº 16.819/2019) fornece o suporte normativo necessário à institucionalização de práticas consensuais, reforçando o compromisso da Corte cearense com a transparência, a economicidade e a eficiência administrativa.

Em síntese, a comparação entre os modelos evidencia que o TCE-MT representa a origem experimental e pragmática do consensualismo nas Cortes de Contas, ao passo em que o TCU simboliza sua consolidação normativa e nacionalização institucional. Por fim, o TCE-CE surge como potencial modelo de integração e amadurecimento técnico, voltado à expansão do controle dialógico no âmbito estadual, sendo este o ponto fulcral desta pesquisa e da proposta de resolução elaborada.

3.4 Por uma proposta de resolução no TCE-CE instituidora da Secretaria de Solução Consensual

No que concerne à elaboração do projeto de resolução proposto ao final deste trabalho, no Apêndice A, verifica-se que a instituição de uma Secretaria de Solução Consensual no âmbito do TCE-CE é decorrente de um percurso metodológico iniciado na análise teórica da necessidade de modernização da gestão pública a partir da consolidação de práticas consensuais pautadas na dialogicidade, na prevenção e na colaboração, com o intuito de maximizar a celeridade e a eficiência na resolução de conflitos administrativos.

Como análise empírica, destacam-se as experiências exitosas implementadas por Cortes de Contas de diferentes unidades federativas, notadamente, no Mato Grosso e na Bahia, além da Corte de Contas da União, adequando-se a função fiscalizatória e sancionatória com a resolutividade na governança pública. Cada um dos tribunais pátrios serviu de base comparativa e inspiradora, de forma que se elucidaram modelos distintos e convergentes para a institucionalização do consensualismo no poder judiciário.

No que tange ao TCE-MT, observou-se a concepção inicial das Mesas Técnicas e da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJur) como ambiente de mediação para dirimir irregularidades e o ajuste de condutas por meio do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Tal experiência demonstrou que a normatividade do diálogo institucional fortalece o controle ao corroborar o princípio da eficiência.

Já o TCU instituiu o modelo estrutural mais sofisticado para a materialização da prática consensual a partir da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex-Consenso), sendo inspiradora para o aspecto organizacional, ao passo que evidenciou a possibilidade da criação de unidades temáticas voltadas para competências específicas, responsáveis por conduzir propostas consensuais, elaborar termos consensuais e

monitorar o cumprimento de tais obrigações.

Por sua vez, o TCE-BA exteriorizou a possibilidade da aplicação da prática consensual para conflitos que versam sobre temáticas complexas ao redefinir parâmetros contratuais e financeiros no contexto da Ponte Salvador-Itaparica a fim de salvaguardar o interesse público, revelando-se a viabilidade de tal modelo para a superação de impasses técnicos e fiscais em projetos com alto grau de profundidade.

Insta ressaltar também que o processo de elaboração da proposta de resolução para a Corte de Contas cearense levou em consideração os desafios e questionamentos constitucionais suscitados na ADPF nº 1.183, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como objeto a discussão da constitucionalidade da Secex-Consenso no âmbito do TCU.

As impugnações apresentadas nesse processo, principalmente no que diz respeito aos limites da atuação do TCU e eventual extrapolação da função fiscalizatória, serviram para reforçar a necessidade de estruturar o modelo cearense com o devido rigor procedimental para efetivar a transparência a partir de uma redação jurídica clara, compatibilizando-se com o princípio constitucional da eficiência.

Dessa forma, a proposta de instituição da Secretaria de Solução Consensual no TCE-CE busca harmonizar as virtudes obtidas através das experiências anteriores, de modo a assegurar a autonomia técnica da nova unidade consensual, a participação de demais órgãos do poder público nos processos de elaboração de soluções consensuais e o posterior monitoramento das obrigações pactuadas e a publicidade dos acordos celebrados.

Portanto, a redação da resolução proposta não se limita a reproduzir modelos já concebidos, mas, sim, adaptá-los à realidade cearense, respeitando-se as competências do TCE-CE para instituir essa inovação no âmbito estadual, servindo como instrumento de modernização da governança pública e inspiração para os demais tribunais pátrios, aliando-se à necessidade de um controle externo mais dialógico e preventivo.

CONCLUSÕES

A partir da presente pesquisa, demonstrou-se que a criação de uma Câmara de Consensualismo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) é juridicamente possível e institucionalmente adequada, configurando-se como instrumento de inovação administrativa e de fortalecimento da governança pública. O estudo confirmou a hipótese de que o modelo de consensualidade, amparado em fundamentos constitucionais e legais sólidos, notadamente a Constituição Federal, a Lei nº 9.784/1999, a Lei nº 13.140/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), constitui mecanismo legítimo de aperfeiçoamento do controle externo, alinhado aos princípios da eficiência, razoabilidade e economicidade.

Em relação aos objetivos específicos firmados para a elaboração deste trabalho, a análise documental e bibliográfica permitiu identificar, de modo sistemático, o conjunto normativo que confere sustentação à adoção de instrumentos consensuais no setor público. Verificou-se que a LINDB, especialmente em seu artigo 26, ao autorizar a celebração de compromissos administrativos, consolida a base jurídica necessária para a implementação de práticas dialógicas entre Administração e jurisdicionados.

As Leis nº 9.784/1999 e nº 13.140/2015, por sua vez, consagram a racionalidade procedimental e a mediação administrativa como meios legítimos de solução de controvérsias, possibilitando a construção de consensos sem afastar a legalidade. No que tange ao segundo objetivo específico, relacionado à avaliação dos impactos jurídicos e administrativos da criação de uma Câmara de Consensualismo, os resultados observados nas experiências de outros Tribunais de Contas brasileiros, notadamente TCE-MT e TCU, apontam que tal estrutura pode gerar ganhos expressivos de eficiência e legitimidade institucional.

A adoção de instrumentos autocompositivos reduz a litigiosidade, acelera a resolução de irregularidades formais e promove uma cultura de diálogo entre os gestores públicos e o órgão de controle. Esses efeitos foram observados em experiências exitosas, como as do TCE-MT, que consolidou os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e as Mesas Técnicas, e do TCU, que instituiu a Secretaria de Controle Externo Consensual (Secex-Consenso) e o procedimento de Solicitação de Solução Consensual (SSC). Ambas as iniciativas comprovam a viabilidade e os benefícios de um modelo cooperativo de fiscalização.

O terceiro objetivo específico, voltado à proposição de diretrizes para implementação da Câmara de Consensualismo no TCE-CE, também foi atingido. O estudo delineou uma estrutura organizacional baseada em dois eixos fundamentais: o juízo de admissibilidade das

demandas e a celebração, o monitoramento e a avaliação dos compromissos firmados. Tais diretrizes asseguram um fluxo procedimental coerente com as normas de controle externo e com os princípios da eficiência e da transparência.

Ademais, a pesquisa reforçou que a Lei Estadual nº 12.509/1995, com a redação dada pela Lei nº 16.819/2019, já prevê instrumentos de autocomposição no âmbito do TCE-CE, fornecendo o respaldo jurídico necessário para sua operacionalização. Neste sentido, mencionou-se também a Resolução nº 05/2025, recentemente editada pela Corte de Contas cearense, a qual instituiu a realização de Mesas Técnicas com o objetivo principal de alcançar matérias de alto grau de complexidade ou relevante temática, permitindo a elaboração de propostas céleres para problemas identificados no exercício do controle externo.

Em termos teóricos, o trabalho contribui para o fortalecimento da compreensão do Direito Administrativo consensual como vertente contemporânea de racionalização da atuação estatal. Autores como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Rafael Carvalho Rezende Oliveira fundamentam o entendimento de que o consenso não representa flexibilização da legalidade, mas sua efetivação por vias cooperativas e finalísticas.

Assim, a consensualidade emerge como expressão de um Estado dialógico, voltado à corresponsabilidade e à legitimação democrática das decisões administrativas. Do ponto de vista prático, a criação de uma Câmara de Consensualismo no TCE-CE tem potencial para consolidar uma nova cultura institucional, centrada na prevenção de conflitos e na pedagogia administrativa.

Desse modo, ao privilegiar o diálogo técnico-jurídico, o Tribunal reforça sua função orientadora e preventiva, reduzindo custos processuais e fortalecendo a confiança entre os órgãos de controle e os gestores públicos. Essa atuação, simultaneamente fiscalizatória e colaborativa, contribui para a modernização da administração pública cearense e para a promoção de uma governança mais eficiente e transparente.

Entretanto, a pesquisa reconhece limitações relevantes. Em primeiro lugar, a análise concentrou-se em um recorte setorial, voltado especificamente ao TCE-CE, o que restringe a generalização dos resultados para outras Cortes de Contas estaduais, que possuem realidades institucionais diversas. Em segundo lugar, a natureza transversal do estudo impediu a observação longitudinal dos efeitos da consensualidade ao longo do tempo. Assim, embora as evidências apontem para resultados positivos em experiências análogas, não foi possível aferir empiricamente o impacto de longo prazo desses mecanismos sobre a efetividade do controle externo. Além disso, a ausência de dados quantitativos, decorrente da inexistência de registros sistematizados sobre práticas consensuais em Tribunais de Contas estaduais, limitou a dimensão

empírica da análise.

Outra limitação diz respeito à própria natureza normativa da pesquisa, que se concentrou na análise de fundamentos jurídicos e estruturais. Não se abordou, de forma detalhada, o comportamento organizacional dos servidores e conselheiros, nem as eventuais resistências internas à adoção de métodos consensuais. Tais aspectos, de cunho sociopolítico, podem influenciar diretamente o sucesso ou o insucesso da implementação da Câmara de Consensualismo.

Diante dessas limitações, parece louvável a realização de pesquisas futuras que aprofundem o estudo da efetividade dos instrumentos consensuais no controle externo. Logo, configura-se relevante desenvolver pesquisas empíricas de caráter longitudinal, capazes de mensurar o impacto dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e das Mesas Técnicas sobre indicadores de eficiência, transparência e recuperação de valores ao erário. Além disso, estudos comparativos entre Tribunais de Contas de diferentes estados poderiam identificar padrões de boas práticas e desafios recorrentes, contribuindo para a formulação de um modelo nacional de consensualidade administrativa.

O desenvolvimento de investigações interdisciplinares, que integrem perspectivas jurídicas, administrativas e comportamentais, com o objetivo de compreender as dinâmicas de negociação, confiança e cooperação entre gestores e órgãos de controle, também é bem-vindo. Essa abordagem ampliaria a compreensão sobre as condições necessárias para o êxito da consensualidade e sobre os mecanismos de *accountability* que devem acompanhar a flexibilização procedimental.

Por fim, a pesquisa aponta a importância de se instituir um observatório permanente de consensualidade pública, no âmbito das Cortes de Contas, para coletar dados, sistematizar práticas e promover a capacitação continuada dos servidores. A consolidação de um banco de experiências exitosas poderia fortalecer a cultura de transparência e o aprendizado institucional, servindo como referência para a expansão do modelo em outros contextos federativos.

Em síntese, conclui-se que a consensualidade no Tribunal de Contas do Estado do Ceará constitui proposta juridicamente sólida, administrativamente viável e socialmente desejável. Sua implementação representa não apenas uma inovação procedimental, mas uma transformação paradigmática na forma de exercer o controle público: de um modelo punitivo e reativo para um controle dialógico, preventivo e orientador. Ao privilegiar o diálogo, a racionalidade e a proporcionalidade, o TCE-CE poderá se consolidar como referência em governança pública e eficiência administrativa, contribuindo para um Estado mais transparente, cooperativo e comprometido com a concretização do interesse público.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Valter Shuenquener de; GOMES, Marcus Lívio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **O papel do CNJ no avanço da consensualidade no Brasil**. *Portal CNJ*, Brasília, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/artigo-o-papel-do-cnj-no-avanco-da-consensualidade-no-brasil>. Acesso em: 09 mai. 2025.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Historical impact of the ABA Dispute Resolution Committee's section**. *American Bar Association*, 2024. Disponível em: https://www.americanbar.org/groups/dispute_resolution/resources/magazine/2024-september/historical-impact-aba-dispute-resolution-committees-section/?utm_source. Acesso em: 10 mai. 2025.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **Pound Conference: A Report on the Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice**. St. Paul: American Bar Association, 1976.

ANDRIGHI, Nancy; FALSARELLA, Gláucia. **Sistema multiportas: o Judiciário e o consenso**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2008. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2008/sistema-multiportas-o-judiciario-e-o-consenso-ministra-nancy-andrighi-e-juiza-glauca-falsarella>. Acesso em: 12 mai. 2025.

ATRICON. **TCE-MT rescinde TAG da saúde e multa ex-secretários**. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-mt-rescinde-tag-da-saude-e-multa-ex-secretarios/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 46, de 27 de junho de 2024**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo em temas relacionados à administração pública. Salvador: TCE-BA, 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>. Acesso em: 2 out. 2025.

BARRETO, Júlia d'Alge Mont'Alverne. **Consensualidade administrativa: o uso de dispute boards para solução de conflitos no âmbito das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por Tribunais de Contas**. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.), *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). **Nota Recomendatória 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. Ago./2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. **Constituição do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 9 mai. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023: ano-base 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/publicacoes/relatorio-justica-em-numeros/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de conflitos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.256.060**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Primeira Turma. Julgamento em 21 set. 2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%A7%25C3%A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A350%2520ANONORMA%253A2022/score%2520desc/0. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 126.292**. Relator: Min. Teori Zavascki. Plenário. Julgamento em 17 fev. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=HC%20126.292&b=AC>. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.042/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 ago. 2023. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **É inviável ação de improbidade para reconhecer ato ilícito objeto de acordo de colaboração premiada**. Notícias do STJ, Brasília, 21 mar. 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/21032025-E->

inviavel-acao-de-improbidade-para-reconhecer-ato-ilicito-objeto-de-acordo-de-colaboracao-premiada.aspx. Acesso em: 29 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 126.292/SP**. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgado em 17 fev. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/862866932>. Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ata nº 47, de 13 de dezembro de 2022**. Sessão Extraordinária do Plenário do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/atasessao/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25202800%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/1>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Secretaria-Geral de Controle Externo**. Portaria Segecex nº 1, de 30 de março de 2023. Dispõe acerca da estrutura e das competências da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/84%252F2020/%2520/score%2520desc/4>. Acesso em 27 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão do TCU: 2022**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-anual-de-atividades-do-tcu.htm>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Boletim Especial do TCU Nº 01/2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/246%252F2011/%2520/score%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 259, de 25 de maio de 2014**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 85-142, 28 maio 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21650/score%2520desc/0. Acesso em 31 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 347/2022, de 12 de dezembro de 2022**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. BTCU Especial nº 31, de 26/12/2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2522%2529%2520COPIAORIGEM%253A%2528TCU%2529%2520NUMNORMA%253A347%2520ANONORMA%253A2022/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 350, de 9 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a Política de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 233, p. 182, 12 dez. 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-

21650/score%2520desc/0. Acesso em 31 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.256.060/MG**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 25 maio 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Inicio.aspx>. Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transparência e participação social no controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Comunicação Social, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-participacao-social>. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de práticas colaborativas no controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos de Controle, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O papel dos Tribunais de Contas no controle da Administração Pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Comunicação Social, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/papel-dos-tribunais-de-contas.htm>. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022.

BRITO, Gabriel; BARROS, Luciano. **Consensualismo na esfera pública e a materialização do princípio da efetividade**. Consultor Jurídico, São Paulo, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-21/consensualismo-na-esfera-publica-e-a-materializacao-do-principio-da-efetividade/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

CAMBI, Eduardo; SOUZA, Fernando Machado de. A disponibilidade do interesse público no Novo Código de Processo Civil e o princípio da eficiência na administração. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 142, p.129-153, jun. 2017.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

CARVALHO, Maria. **Eficiência na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2018.

CAVALLARI, Odilon. As novas soluções consensuais no Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoesconsensuais-tcu/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

CEARÁ. **Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 6 dez. 1995.

Atualizada pela Lei nº 17.209, de 15 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12>. Acesso em 02 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Conciliação antes do processo contribui para desafogar a Justiça**. Portal CNJ, 10 abr. 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/conciliacao-antes-do-processo-contribui-para-desafogar-a-justica/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CUNHA, Leonardo de Almeida; DIAS, Patrícia S. **"Avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas: avanços, desafios e perspectivas."** Revista de Administração Pública, v. 55, n. 4, 2021, p. 789-812.

CUNHA, Leonardo Vizeu Figueiredo. **Direito Administrativo Dialógico: consensualidade e cooperação na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular**. Revista Interesse Público, n. 13, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 22, n. 127, jun./set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. **Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental**. São Paulo: Almedina Brasil, 2018.

DOS SANTOS MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Mesas Técnicas em Tribunais de Contas**. Simetria, v. 1, n. 7, p. 46-50, 2021.

FALCÃO, Joaquim. **A cultura do litígio e a busca pela conciliação**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 3, n. 1, 2007.

FARIA, Fabiano de Souza; PINHEIRO, Bruno Faria. **"Tribunais de Contas: desafios para a independência e eficiência institucional no Brasil."** Revista Brasileira de Administração Pública, v. 54, n. 3, 2020, p. 567-590.

FELIX, André Salgado. **Cultura do litígio na sociedade brasileira**. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-27/andre-felix-cultura-litigio-sociedade-brasileira>. Acesso em: 12 mai. 2025.

FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 27, Salvador, Bahia, set./out./nov. 2011.

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

FERRAZ, Carlos. **Mediação, Conciliação e Arbitragem** – Jus.com.br. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22520/a-mediacao-a-conciliacao-e-a-arbitragem-como-formas-alternativas-de-resolucao-de-conflitos>. Acesso em: 10 mai. 2025.

FERREIRA, Ana. **Autocomposição e Prevenção de Demandas Judiciais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FERREIRA, Fábio Portela. **Tribunais de contas e consensualismo: limites e possibilidades**. Revista do TCU, n. 146, 2021.

FONSECA, Ricardo Marcondes da. **Segurança jurídica e controle externo: desafios para a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 56, n. 1, p. 109-128, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35.1, p. 195-217, jan.-jun. 2015.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União: estudos de caso da Secex Consenso**. Coord. Luis Felipe Salomão, Elton Leme, Benjamin Zymler. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf. Acesso em 02 out. 2025.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

GIMENEZ, Clarisse Paula Colet. **Meios consensuais de resolução de conflitos: Uma mudança de paradigma**. Jusbrasil, 18 set. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/meios-consensuais-de-resolucao-de-conflitos-uma-mudanca-de-paradigma/1625304558>. Acesso em: 14 mai. 2025.

GOMES, Oscar Vilhena de. **Controle Externo e Consensualidade: Perspectivas e Desafios**. Revista de Direito Administrativo, São Paulo, v. 230, p. 103-127, 2016.

GOMES, Sérgio. **Ajudando a resolver disputas: mediação e conciliação no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUERRERO, Luis Fernando. **Os Métodos de Solução de Conflitos e o Processo Civil**. São Paulo: Editora Jurídica, 2020.

IPCO. **A Igreja Católica na Idade Média (II)**. 2025. Disponível em:

<https://www.ipco.org.br/a-igreja-catolica-na-idade-media-ii>. Acesso em: 09 mai. 2025.

JUDICIARIES WORLDWIDE. **Alternative Dispute Resolution: Country Profiles – United Kingdom**. Federal Judicial Center, 2024. Disponível em: <https://judiciariesworldwide.fjc.gov>. Acesso em: 14 mai. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O consensualismo é consenso**: em defesa da SECECX Consenso. Migalhas, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-emdefesa-da-sececxconsenso>. Acesso em: 15 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Consensualismo e Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, n. 248, p. 111-136, out./dez. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LEITE, Carlos; ALMEIDA, Fernanda. Riscos e salvaguardas na mediação administrativa. **Revista Brasileira de Mediação**, v. 2, n. 1, p. 20–35, 2021.

MABASO, Sibusiso. **Investment Dispute Resolution in South Africa: Beyond Arbitration**. *Obiter Law Journal*, v. 45, n. 1, 2022. Disponível em: https://journals.co.za/doi/full/10.10520/ejc-obiter_v45_n1_a4. Acesso em: 14 mai. 2025

MARINONI, Luiz Guilherme. **Acesso à justiça e meios alternativos de solução de conflitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Atualizado até a Emenda Regimental nº 9/2025. Cuiabá: TCE-MT, 2025. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2020.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, p. 42, 2017.

MELLO, Marcilio Barenco de. **Termo de Ajustamento de Gestão**: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

MIGUEL, Luís Otávio Seixas. **Pesquisa jurídica**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2021.
MINISTRY OF LAW (Singapore). **Community Mediation Centres Annual Report**. Singapura: Gov.sg, 2021. Disponível em: <https://www.mlaw.gov.sg/cmc>. Acesso em: 14 mai. 2025.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São

Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAIS, Janaina Jacolina. **Princípio da eficiência na Administração Pública**. ETHOS JUS: revista acadêmica de ciências jurídicas. Avaré: Faculdade Eduvale de Avaré, v. 3, n. 1, p. 99-105, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Estado de Direito e o Estado Gerencial: reforma da Administração Pública à luz do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Consensualismo na Administração Pública: um novo paradigma na atuação estatal**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, v. 21, n. 3, p. 45-68, 2019.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena (2022). **Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas**. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 29 ago. 2025

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

NERY, Rodrigo Valgas. **Controle e consensualismo: os tribunais de contas e os métodos adequados de solução de conflitos**. Florianópolis: Juruá, 2018.

NOGUEIRA, André Luis de Carvalho. **Auditoria operacional e controle externo no Brasil: contribuições para a eficiência da gestão pública**. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 1, p. 45-62, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo. Justino de; SCHWANKA, Cristiane. **A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, jan./dez. 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais**. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Adoção de câmaras de consensualismo pelos Tribunais de Contas estaduais**. Consultor Jurídico, 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: 16 mai. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Mediação e Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**.

Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 28 set. 2025.

PEREIRA, Carlos Alexandre; NOVELLI, José Carlos; SILVA, Valter Albano da; PINHO, Vitor Gonçalves. **Consensualismo nos Tribunais de Contas**. : 1. ed. - São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.

REIS, Leonardo. **Consensualismo no Direito Administrativo Brasileiro: desafios e perspectivas**. Revista de Direito Público Contemporâneo, 2022.

ROCHA, Diego Moreno da. **A consensualidade no âmbito dos Tribunais de Contas**. Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública, 12, 0070-0086, abr./jun. 2024, Pombal (PB). Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/10862/12698>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ROGERS, N. J.; PEREIRA, C. M. **O sistema ADR e a evolução histórica das alternativas à solução de conflitos**. Revista Brasileira de Direito Processual, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 123-145, 2018.

SANTOS, Renata. **Meios alternativos de resolução de conflitos no contexto da crise da administração da justiça no Ocidente**. Revista Jus, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 123-145, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96188/meios-alternativos-de-resolucao-de-conflitos-no-contexto-da-crise-da-administracao-da-justica-no-ocidente>. Acesso em: 10 mai. 2025.

SILVA, Odonis Rebouças da. **Mediação e conciliação: eficácia dos métodos consensuais**. São Paulo: Atlas, 2020.

SILVA, Ariadna Fernandes; ROCHA, Maria Vital da. **A noção de contrato do Direito Romano à contemporaneidade: uma análise evolutiva do sistema contratual moderno**. Revista Brasileira de Direito Civil em Perspectiva, v. 3, n. 2, p. 1–22, jul./dez. 2017. Disponível em: Index Law. Acesso em: 09 mai. 2025.

SILVA, João; MORAES, Pedro. **Custos da judicialização no setor público**. Revista de Direito Administrativo, v. 15, n. 3, p. 110–125, 2020.

SILVA, José Aparecido da. **Mediações e conciliações: antecedentes lógicos para soluções de conflitos e eficaz prestação da tutela jurisdicional**. Jusbrasil, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/1424868565>. Acesso em: 09 mai. 2025.

SILVA, Luciana Cristina de Jesus; Resende, Mariana Bueno. **A consensualidade na escolha do método de resolução de litígios da Administração Pública: mediação, arbitragem e comitês de resolução de disputas**. In: Ferraz, Luciano; Silva, Luciana Cristina de Jesus. A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2024.

SOUZA, Marcos de. **A Conciliação e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Império Brasileiro**. Revista de História do Direito, Brasília, v. 12, n. 3, p. 50-70, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/218/21845644009/html/index.html>. Acesso em: 10 mai. 2025.

STEVENS, Elizabeth. **How China's People's Courts Use Technology to Resolve Disputes**. *WIRED*, 2022. Disponível em: <https://www.wired.com/story/china-peoples-courts-resolve-online-disputes-tech-firms>. Acesso em: 14 mai. 2025.

TARTUCE, Fernanda. **A consensualidade no novo direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Solução consensual de conflitos: princípios e aplicação no novo CPC**. São Paulo: Método, 2016.

TIMES OF INDIA. **National Lok Adalat: 25,219 cases settled in Nagaland**. Times of India, 2025. Disponível em: <https://timesofindia.indiatimes.com>. Acesso em: 14 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Experiência da Ponte Salvador-Itaparica evidencia capacidade dos Tribunais de Contas como mediadores**. Salvador, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/experiencia-da-ponte-salvador-itaparica-evidencia-capacidade-dos-tribunais-de-contas-como-mediadores>. Acesso em: 2 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Resolução Administrativa nº 06, de 25 de junho de 2024**. Altera a Resolução Administrativa nº 07/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/CE em 27 de junho de 2024. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2024. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2024/send/318-resolucoes-administrativas-2024/4493-resolucao-administrativa-n-06-2024>. Acesso em 21 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 05/2025**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com jurisdicionados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza: TCE/CE, 2025. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2025> . Acesso em 02 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório de Atividades da Câmara de Mediação**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (TCE-MT). **Consensualismo como boa prática**. 2023. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-mt-consensualismo/>. Acesso em: 30 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Mesas Técnicas: ferramenta de consensualismo para solução de conflitos administrativos**. 2023. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-mt-consensualismo>. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 12/2021 – TP**, de 23 de novembro de 2021. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 13/2021 – TP**, de 23 de novembro de 2021. Institui a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, cria a Secretaria de Normas e Jurisprudência – SNJur, e dá outras providências. Cuiabá: TCE-MT, 2021. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **O consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelo controle externo**. Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, n. 31, p. 103-120, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://revistatcepr.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2021/04/7-Artigo-4-N31-2020.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatórios de Gestão 2018-2022**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório de Atividades - 2019**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 14 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Relatório de Atividades - 2020**. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br>. Acesso em: 14 mai. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Relatórios Estatísticos 2021**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

VALLE, Vanice Lírío do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 87-109, mar.-abr. 2008.

APÊNDICES

Apêndice A – Proposta de Resolução a ser implementada no TCE-CE

Por todo o exposto e verificando a necessidade da consolidação da prática consensual e dialógica no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, balizadas pelos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública. Sendo assim, como produto da presente investigação, discrimina-se abaixo projeto de resolução para a instituição de uma unidade consensual doravante denominada “Secretaria de Solução Consensual (SSC)”.

“Resolução que institui, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a Secretaria de Solução Consensual (SSC), destinada à prevenção de conflitos envolvendo a Administração Pública, municípios e entes particulares, com o intuito de fomentar a prática consensual e dialógica, a fim de consolidar o princípio administrativo-constitucional da eficiência.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no gozo de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, conforme deliberação plenária;

Considerando a necessidade de soluções consensuais no seio da Corte de Contas do Estado do Ceará e suas respectivas diretrizes para soluções consensuais pautadas na atuação preventiva e dialógica, fortalecendo, assim, a segurança jurídica;

Considerando o dever constitucional de eficiência na Administração Pública disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988;

Considerando a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Lei nº 12.509/1995) e o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Resolução nº 835/2007, atualizada pela Emenda Regimental nº 5/2014);

Considerando a premissa legal de celebração de compromissos com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, com fulcro no artigo 26 da Lei nº 13.655/2018 (LINDB);

Considerando a possibilidade de utilização de meios de autocomposição de conflitos pela Administração Pública, com fundamento na Lei nº 13.140/2015 e nos artigos 6º, 174 e 175 do

Código de Processo Civil;

Considerando o processo de modernização da Administração Pública, com vistas a promover soluções consensuais que oferecem maior celeridade e menor caráter sancionatório, aliando-se ao devido processo legal;

Considerando a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, com as alterações promovidas pelas Resoluções nº 290/2019 e 326/2020, que trata da Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no Âmbito do Poder Judiciário;

Considerando a Resolução nº 697/2020 do Supremo Tribunal Federal, que versa acerca da criação do Centro de Mediação e Conciliação, com o intuito de buscar e implementar soluções consensuais na referida Corte;

Considerando as experiências exitosas no âmbito do Tribunal de Contas da União, com a criação da Secex-Consenso (por meio da Instrução Normativa nº 91/2022), do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, com a implementação de Mesas Técnicas (instituídas por meio da Resolução nº 12/2021) e, ainda, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, com a implantação de procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos (por meio da Resolução nº 46/2024).

Resolve:

Capítulo I – Da Secretaria de Solução Consensual

Art. 1º. Fica instituída, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a Secretaria de Solução Consensual (SSC), com vistas a promover uma atuação dialógica e preventiva entre a Administração Pública e entes particulares, observando-se os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e devido processo legal.

Art. 2º. A SSC atuará de forma a promover a conciliação e a proposição de soluções em conflitos em matérias afetas à competência desta Corte.

Art. 3º. A SSC exercerá suas atividades de maneira interdisciplinar, balizando-se pelos

princípios da legalidade, eficiência, cooperação e prevenção de litígios.

Capítulo II – Dos Legitimados

Art. 4º. Poderão propor a instauração de procedimento de solução consensual perante o TCE-CE os seguintes entes:

- I – Presidente do TCE-CE;
- II – Conselheiros relatores do TCE-CE;
- III – Procurador Geral de Contas do Estado do Ceará;
- IV – Dirigentes máximos de órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual;
- V – Dirigentes máximos de órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal; e
- VI – Particulares diretamente envolvidos em matéria de competência do TCE-CE.

Capítulo III – Da Comissão de Admissibilidade de Solução Consensual e Dos Requisitos de Admissibilidade

Art. 5º. Por meio deste instrumento, fica instituída a Comissão de Admissibilidade de Solução Consensual (CASC), órgão deliberativo pertencente à Secretaria de Solução Consensual (SSC), com o objetivo de analisar previamente os pedidos de Processo de Solução Consensual, observando-se os seguintes requisitos:

- I – Relevância temática;
- II – Urgência da matéria
- III – Oportunidade; e
- IV – Competência do TCE-CE.

Art. 6º. A CASC será composta por, no mínimo:

- I – 1 (um) representante do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará;
- II – 1 (um) auditor de controle externo com comprovada experiência em gestão pública;
- III – 1 (um) procurador estadual designado pelo TCE-CE; e
- IV – 1 (um) especialista externo convidado, graduado em instituição de ensino superior devidamente reconhecida pelo Ministério da Educação, com devida competência técnica.

Parágrafo Primeiro – Os membros da CASC serão designados pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e deverão ser eleitos para um mandato de 2 (dois) anos, podendo

ser reeleitos por um único período subsequente, devendo ocorrer aprovação por meio da maioria simples do plenário do Tribunal.

Art. 7º. Os pedidos enviados à CASC deverão conter os seguintes requisitos mínimos:

I - indicação do objeto da busca por uma solução consensual, com a clara explicação do caso, incluindo, mas não se limitando, a materialidade e os riscos envolvidos;

II – apresentação de pareceres técnicos e/ou jurídicos sobre a controvérsia em questão, de forma a serem destacadas as dificuldades elucidadas;

III - indicação, se aplicável, de entes particulares e de demais órgãos e entidades da Administração Pública que estejam envolvidos na controvérsia;

IV - indicação, se aplicável, da existência de processo no Tribunal de Contas da União ou no Tribunal de Contas do Estado do Ceará que trate do objeto da busca de solução consensual; e

V - manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual quando envolvidos na controvérsia.

Parágrafo Único: A partir da ausência de algum dos requisitos acima listados, o pedido de processamento será considerado como inepto.

Art. 8º. Caberá à CASC elaborar parecer técnico obrigatório de forma prévia acerca do deferimento ou arquivamento do pedido de Processo de Solução Consensual. Poderá a CASC, para tanto, solicitar estudos de engenheiros, arquitetos, advogados, técnicos e demais profissionais que se fizerem necessários para análise do caso concreto.

Capítulo IV – Do Procedimento

Art. 9º. Em caso de deferimento do Processo de Solução Consensual pela CASC, caberá à SSC instituir uma Comissão de Solução Consensual (CSS) específica para cada caso, sendo composta por representantes do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e das partes litigantes.

Art. 10. A CSS terá o prazo de duração de 90 (noventa) dias, prorrogável uma única vez por igual período, para elaborar uma proposta de solução consensual. Caso não se obtenha uma proposta, o processo será arquivado.

Art. 11. Em caso de acordo entre as partes litigantes, a proposta de solução consensual será

encaminhada para avaliação do Ministério de Público de Contas, que terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período, para entregar seu parecer ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Art. 12. Em seguida, a proposta de solução consensual será submetida à homologação pelo plenário do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Caso a proposta não seja homologada pela maioria simples do plenário, o processo será encaminhado para arquivamento.

§ 1º Caso haja pedido de vista ou adiamento de julgamento de processos de Solicitação de Solução Consensual, os autos serão pautados para serem julgados na sessão plenária subsequente, que poderá acatar integralmente a proposta de solução, sugerir alterações ou recusá-la.

§ 2º Havendo sugestões de alteração pelo Plenário, a Comissão de Solução Consensual (CSS) deverá se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável uma vez por igual período, e caso não haja concordância da CSS acerca da sugestão apresentada, o Conselheiro Relator será informado sobre as justificativas para a inviabilidade do consenso, com sugestões de ajustes oferecidas pela CSS.

§ 3º Na hipótese de discordância da CSS em relação às alterações sugeridas pelo Plenário, o Conselheiro Relator poderá determinar o arquivamento ou submeter novamente a proposta inicial ao Plenário, com as justificativas e sugestões de ajustes da CSS.

§ 4º No caso de a CSS anuir integralmente ou parcialmente com as alterações sugeridas, a nova proposta de solução consensual será submetida ao Plenário, que poderá acatá-la ou rejeitá-la em definitivo.

§ 5º Após conclusão do processo de Solicitação de Solução Consensual, os autos deverão ser arquivados e cópia do respectivo acórdão deverá ser juntada ao feito que já se encontrava em andamento no TCE-CE, se aplicável.

Art. 13. Em caso de deferimento do plenário do Tribunal e estando as partes litigantes de acordo com a proposta de solução consensual, será firmado o de Termo de Compromisso Consensual (TCC), assinado entre o Presidente do Tribunal, o Conselheiro Relator e as partes litigantes.

Capítulo V – Da Unidade de Monitoramento Consensual

Art. 14. Fica instituída a Unidade de Monitoramento Consensual (UMC), órgão integrante da SSC, a fim de monitorar o cumprimento das obrigações celebradas por meio do Termo de Compromisso Consensual.

Art. 15º. Compete à UMC:

- I – acompanhar a execução dos Termos de Compromisso Consensual celebrados no âmbito do TCE-CE;
- II – elaborar relatórios periódicos de cumprimento do Termos de Compromisso Consensual e encaminhá-los à Secretaria de Solução Consensual; e
- III – sugerir o arquivamento do monitoramento após o integral cumprimento das obrigações pactuadas.

Art. 16º. A UMC será composta por: 1 (um) auditor do TCE-CE, 1 (um) representante do Ministério Público de Contas e 1 (um) servidor da área jurídica do TCE-CE.

Art. 17º. Os membros da UMC serão designados por voto do Presidente do TCE-CE para um mandato de 2 (dois) anos, prorrogável por um único período subsequente.

Capítulo VI – Das Disposições Finais

Art. 18. Fica certo que das decisões proferidas nos pedidos de Processo de Solução Consensual não caberão quaisquer recursos, em razão da sua natureza de despacho.

Art.19. É vedado o pedido de Processo de Solução Consensual nos casos em que haja processo instaurado no TCE-CE aguardando decisão de mérito acerca da controvérsia.

Art. 20. No caso de processos em curso em que não se enquadrem na hipótese do artigo 15º desta Resolução, os pedidos de Processo de Soluções Consensual serão encaminhados com a solicitação de sobrestamento do processo em curso.

Art. 21. O TCE-CE poderá regulamentar aspectos complementares necessários à fiel execução desta Resolução.

Art. 22. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Apêndice B – Consulta realizada à Ouvidoria do TCE-CE

Prezado Sr. Bruno Vasconcelos, boa tarde, cumprimentando-o, transcrevemos a seguir a resposta a sua manifestação, encaminhada pelo setor competente: "SECRETARIA DE GOVERNANÇA Prezado Senhor Bruno Vasconcelos Teles, Em atenção à sua solicitação, informamos que o TCE/CE, pautado em uma atuação mais dialógica e colaborativa, dispõe de instrumentos normativos que versam sobre métodos consensuais de controle externo. Abaixo, seguem os principais instrumentos de consensualismo e aprimoramento da gestão no âmbito desta Corte de Contas: 1. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) O Termo de Ajustamento de Gestão é o instrumento principal de controle consensual: • Previsão Legal: Arts. 41-A a 41-O da Lei Orgânica do TCE-CE (Lei nº 12.509/95). • Natureza e Objetivo: É um instrumento de controle consensual celebrado com o gestor, com o objetivo de regularizar atos e procedimentos e promover o consensualismo na solução de temas controvertidos, buscando um exercício de controle externo mais célere, eficiente e efetivo. • Classificação Processual: Constitui uma espécie processual dentro da categoria "Ações Consensuais" (Seção IX do Capítulo II da Resolução Administrativa nº 07/2021, conforme alteração da RA nº 06/2024). • Observação: A Resolução de regulamentação interna do TAG encontra-se em fase de elaboração por este Tribunal. 2. Mesa Técnica A Mesa Técnica é um procedimento acessório que auxilia a construção de consensos: • Previsão Normativa: Resolução Administrativa nº 05/2025. • Natureza e Objetivo: Consiste em uma reunião técnica com jurisdicionados para discutir matérias controvertidas de destacada relevância e alta complexidade. Um de seus objetivos é conferir maior agilidade na elaboração de acordos a serem formalizados por meio do Termo de Ajustamento de Gestão. • Classificação Processual: É classificada como uma espécie de processo acessório (Art. 13, XII, da RA nº 07/2021, conforme alteração da RA nº 05/2025). Referências Normativas: Para consulta integral, seguem os links das normas citadas: • Lei Orgânica do TCE-CE: (<https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020>) • Resolução Administrativa nº 06/2024: (<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2024/send/318-resolucoes-administrativas-2024/4493-resolucao-administrativa-n-06-2024>) • Resolução Administrativa nº 05/2025: (<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2025/send/327-resolucoes-administrativas-2025/4663-resolucao-administrativa-n-05-2025>) • Resolução Administrativa nº 07/2021: (<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios->

anteriores/resolucoes-administrativas/2021/send/287-resolucoes-administrativas-2021/3991-resolucao-administrativa-07-2021) Atenciosamente,"