DOI: 10.5281/zenodo.24562453

Artigos Científicos

AS VERTENTES DE ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE

THE DIFFERENT ROLES OF THE COURTS OF ACCOUNTS IN PROMOTING CONSENSUAL DISPUTE RESOLUTION

Danilo Ferreira Andrade[1]

RESUMO

O artigo analisa a incorporação da consensualidade ao controle externo da gestão pública exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros. Parte da constatação de que, a partir do final da década de 2000, essas Cortes passaram a adotar instrumentos consensuais, inicialmente voltados à correção negociada de irregularidades e, mais recentemente, à mediação-supervisão de solução de controvérsias relevantes envolvendo a Administração Pública. O objetivo central do estudo é sistematizar as distintas formas de atuação dos Tribunais de Contas na promoção da consensualidade. Mediante pesquisa bibliográfica, análise da legislação, da jurisprudência e de atos normativos dos Tribunais de Contas, propõe-se a identificação de três vertentes de atuação, definidas conforme o grau de envolvimento do órgão de controle externo no processo negocial: (i) atuação como parte na solução consensual, por meio da celebração de acordos substitutivos, como os termos de ajustamento de gestão; (ii) atuação como mediador-supervisor de soluções consensuais de controvérsias envolvendo a Administração Pública; e (iii) atuação como indutor da consensualidade administrativa, mediante a adoção de medidas normativas, procedimentais e fiscalizatórias destinadas a estimular o emprego da autocomposição diretamente pela Administração Pública. Conclui-se que a sistematização proposta oferece um referencial analítico para a compreensão dos distintos papéis desempenhados pelos Tribunais de Contas na promoção da consensualidade, evidenciando que, para além da participação direta em processos negociais, essas Cortes também podem exercer relevante função indutora da autocomposição no âmbito da Administração Pública.

Palavras-chave: Consensualidade; Controle externo; Mediação; Termo de Ajustamento de Gestão; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article examines the incorporation of consensual dispute resolution into the external oversight of public administration exercised by the Brazilian Courts of Accounts. It is based on the premise that, since the late 2000s, these institutions have progressively adopted consensual mechanisms, initially aimed at the negotiated correction of irregularities and, more recently, at the mediation of significant disputes involving public administration. The main objective of the study is to systematize the different roles played by the Courts of

1 Procurador-Corregedor do Ministério Público de Contas do Estado da Bahia (MPC/BA). Ex-Procurador-Geral de Contas do Estado da Bahia. Especialista em Direito Processual Civil e graduado em Direito, com láurea acadêmica, pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Accounts in promoting consensual dispute resolution. Based on bibliographical research and an analysis of legislation, case law, and regulatory acts issued by the Courts of Accounts, the article identifies three distinct forms of action, defined according to the degree of the oversight body's involvement in the negotiation process: (i) acting as a direct party to administrative settlement agreements, such as conduct adjustment agreements; (ii) acting as a mediator in disputes involving public administration; and (iii) acting as a promoter of consensual administrative practices by adopting regulatory, procedural, and oversight measures designed to encourage the direct use of consensual dispute resolution by public administration. The study concludes that the proposed systematization provides an analytical framework for understanding the different roles played by the Courts of Accounts in promoting consensual dispute resolution. It further demonstrates that, beyond directly participating in negotiations, these institutions may also play an important role in fostering consensual dispute resolution within public administration.

Keywords: *Courts of Accounts. Consensual Dispute Resolution. External Audit. Management Adjustment Agreement. Mediation.*

1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais incumbidos da função de controle externo da gestão pública, cujas competências estão elencadas no art. 71 da Constituição Federal de 1988.

Embora não tenha havido alteração formal no rol de competências constitucionais, a forma de exercício do controle externo passou por um processo de significativa transformação nas últimas décadas. A incorporação de novas competências mediante tensionamento interpretativo do texto constitucional e a redefinição de prioridades fiscalizatórias modificaram o perfil de atuação dos Tribunais de Contas, na busca por maior efetividade do controle da gestão pública.

Merecem destaque, quanto ao primeiro aspecto, o reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para concessão de tutela de urgência, com fundamento na teoria dos poderes implícitos[2], e, quanto ao segundo, a crescente valorização de instrumentos de controle preventivo e concomitante da gestão pública, permitindo, quando necessário, uma intervenção mais tempestiva do órgão de controle para inibição ou correção de irregularidades, em vez de restringir sua atuação à responsabilização posterior por ilícitos e danos já consumados.[3]

Outra importante inovação na prática institucional dos Tribunais de Contas, verificada a partir do final da década de 2000, foi a busca por soluções consensuais de problemas jurídico-administrativos.

2 O precedente histórico sobre o tema foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno. Julgado em 19 nov. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 mar. 2004.

3 Passou-se a reconhecer que os Tribunais de Contas devem realizar mais "biópsias" e menos "autópsias", em alusão à necessidade de privilegiar formas de controle capazes de identificar e corrigir problemas enquanto ainda há espaço para reorientar a atuação administrativa e evitar a consumação de prejuízos ao interesse público.

A celebração de termos de ajustamento de gestão para a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo, e, mais recentemente, a atuação dos Tribunais de Contas como facilitadores de soluções consensuais de controvérsias entre a Administração Pública e particulares, ganharam relevo na agenda da esmagadora maioria dos órgãos de controle externo brasileiros.

Os instrumentos tradicionais de controle externo da gestão pública – aplicação de sanções, condenação ao ressarcimento de danos ao erário e expedição de determinações corretivas – passaram, portanto, a conviver com mecanismos consensuais de solução de problemas jurídicos relacionados a matérias de competência dos Tribunais de Contas.

O presente trabalho analisa esse fenômeno da consensualização no controle externo brasileiro, e, de forma mais específica, propõe uma sistematização das diferentes vertentes de atuação consensual dos Tribunais de Contas. Busca-se, com isso, oferecer um referencial analítico para a compreensão dos diversos papéis que essas Cortes podem desempenhar na promoção da consensualidade.

2. CONSENSUALIDADE E CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA

2.1. BREVES NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Direito Administrativo brasileiro foi construído a partir de uma base principiológica refratária à ideia de consensualidade. A interpretação tradicional dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, que compunham o cerne do regime jurídico-administrativo, representava um obstáculo à busca de soluções concertadas para problemas jurídicos enfrentados pela Administração Pública.

A partir do final da década de 1990, iniciou-se, contudo, um movimento doutrinário de revisão teórica de alguns paradigmas tradicionais do Direito Público brasileiro[4].

O interesse público deixou de ser entendido como um dado pré-definido e hierarquicamente superior, passando a ser "aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos, feitos à luz das circunstâncias concretas"[5] Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, operou-se a "passagem de uma viciosa relação de supremacia a uma virtuosa relação de

4 Merece destaque o estudo pioneiro de Humberto Ávila, intitulado *Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular"*, publicado originalmente em 1998 na Revista Trimestral de Direito Público, e republicado, sem alterações, na coletânea coordenada por Daniel Sarmento, *Interesse público versus interesses privados*: descontruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

5 BINENBOJM, Gustavo. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade*: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesse público versus interesses privados: descontruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 167. Como o interesse público é o resultado do processo ponderativo (interesse público concreto), e não algo definido *ex ante*, Binenbojm questiona a própria utilidade do princípio da supremacia do interesse público, afirmando que "um princípio que se presta a afirmar que o que há de prevalecer sempre prevalecerá não é um princípio, mas uma tautologia".

ponderação"[6]. Essa mudança de concepção permitiu que a consensualidade despontasse como um meio juridicamente adequado à realização do interesse público, por ser ínsita à dinâmica negocial a ponderação dialogada entre todos os interesses envolvidos na controvérsia.

De igual modo, o dogma da indisponibilidade do interesse público sofreu uma releitura, não mais servindo de obstáculo à atuação administrativa consensual[7]. Passou-se a compreender que a consensualidade não implica disposição do interesse público, pois a Administração não negocia o interesse público em si, mas os *modos de alcançá-lo* com maior eficiência[8].

Paralelamente à transformação dos paradigmas teóricos do Direito Administrativo, observou-se, sobretudo na última década, uma expressiva produção legislativa em favor da consensualidade no Direito Público brasileiro.

Merece destaque, nesse sentido, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), introduzido pela Lei n. 13.655/2018, que instituiu uma verdadeira *cláusula geral de consensualidade administrativa*, isto é, um permissivo genérico para que toda a Administração, independentemente de lei ou regulamento específico, celebre acordos administrativos com o objetivo de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público[9], inclusive no âmbito da atividade sancionatória estatal[10].

A consensualidade difundiu-se, assim, por todos os ramos do Direito Público[11] e passou a ser praticada pelos diversos órgãos que compõem o sistema brasileiro de justiça multiportas[12], desde a jurisdição penal – com a transação penal, o acordo de colaboração premiada e, mais recentemente, o acordo de não persecução penal – até a jurisdição constitucional, com os acordos celebrados no âmbito do Supremo Tribunal Federal em ações de controle concentrado de constitucionalidade[13].

---

6 *Novos institutos consensuais da ação administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003, p. 142.

7 De acordo com Odete Medauar, "essa indisponibilidade constitui fórmula vaga, com ausência de sentido preciso, sendo tautológico afirmar que na atividade administrativa os bens e interesses não estão à livre disposição dos agentes públicos". A autora aponta, ainda, que tal princípio não é encontrado na contemporânea doutrina estrangeira, e que a alegação da "indisponibilidade" como barreira às práticas consensuais na Administração Pública representa negação da realidade e visão desatualizada (*O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017, p. 378).

8 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novos institutos consensuais da ação administrativa*, p. 154.

9 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2026, p. 46; GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 135-169, nov. 2018, p. 146-148.

10 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A indiferença do veto ao art. 26, §1º, II, da LINDB para a admissibilidade de acordos substitutivos de sanções*. In: BINENBOJM, Gustavo (coord.). Comentários à Nova LINDB (Lei n. 13.655/2018). São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 317-343.

11 Por essa razão, nas palavras de Trícia Navarro, "o dogma da dicotomia interesse disponível e indisponível para fins de permitir ou não acordos não mais se justifica, sendo raros os direitos que não admitem autocomposição. Em outros termos, há possibilidade de consenso em temas de elevado interesse público com diferentes graus de disponibilidade" (*Teoria da justiça multiportas*. In: MELAZZI, Juliana *et al*. (coord.). Ensaios de direito processual: justiça multiportas. São Paulo: Juspodivm, 2026, p. 97).

12 A justiça multiportas "representa um novo modelo de justiça, que agrega ambientes públicos e privados, presenciais e virtuais, bem como métodos heterocompositivos e autocompositivos na busca da prevenção e resolução adequada dos conflitos" (NAVARRO, Trícia. *Teoria da justiça multiportas*, p. 99). Nesse paradigma, a justiça – compreendida como a solução adequada de problemas jurídicos concretos – pode ser acessada em múltiplas esferas, todas com legitimidade para promover o tratamento de disputas.

13 O STF criou, por meio da Resolução n. 697/2020, o Centro de Mediação e Conciliação, posteriormente renomeado como Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. Trata-se de infraestrutura institucional que se dedica à utilização de técnicas de autocomposição para solução de problemas jurídico-constitucionais inseridos na competência do STF. De acordo com dados do painel de acordos cíveis disponibilizado no sítio eletrônico oficial do STF (consulta realizada em 15 jun. 2026), foram homologados, desde 2015, nove acordos em processos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADO e ADPF). Sobre o tema, dentre outros: ALVIM, Teresa Arruda. *Cabe consensualidade no controle concentrado?* In: MELAZZI, Juliana et al. (coord.). Ensaios de direito processual:

Os Tribunais de Contas não permaneceram alheios a esse movimento de valorização de soluções consensuais no Direito Público.

É certo que, em um primeiro momento, houve resistência à utilização de mecanismos consensuais para solução de problemas jurídicos em matérias de competência dos Tribunais de Contas, como reflexo do pensamento doutrinário tradicional, historicamente refratário à ideia de consensualidade na Administração Pública.

No modelo clássico do controle externo, os Tribunais de Contas, ao constatarem irregularidades na gestão pública, atuavam essencialmente por meio de decisões imperativas e unilaterais, consubstanciadas na imposição de obrigações aos órgãos e entidades jurisdicionados para a correção das inconformidades identificadas (função corretiva), bem como, conforme o caso, na rejeição de contas (função judicante), na aplicação de sanções (função sancionatória) e na imputação de débito aos responsáveis (função ressarcitória).

A partir do final dos anos 2000, já sob o influxo dos novos paradigmas do Direito Administrativo, os Tribunais de Contas passaram a incorporar, de forma gradual, instrumentos de consensualização em seus processos de controle, alinhando-se à tendência mais ampla de valorização de soluções negociadas no âmbito do Poder Público.

No ano de 2007, em iniciativa pioneira, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba disciplinou o *Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional (PACTO)*[14], instrumento negocial celebrado entre a Corte de Contas e a autoridade administrativa responsável, visando à correção das irregularidades identificadas em processos de controle externo.

Pouco depois, em 2011, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás passou a prever, em seu art. 110-A, a possibilidade de a Corte de Contas celebrar *Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)* "para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade". O TAG viria a se consolidar, nos anos seguintes, como o principal mecanismo utilizado pelos Tribunais de Contas para a correção consensual de irregularidades e o ajustamento de condutas.

Desde então, observou-se uma profusão de atos normativos subnacionais instituindo e regulamentando instrumentos de solução consensual no âmbito do controle externo. De acordo com levantamento realizado por Marcela Cristina Arruda Nunes, até 2021, mais de 70% dos Tribunais de Contas brasileiros já contavam com instrumentos de controle consensual previstos em suas respectivas legislações de regência[15].

justiça multiportas. São Paulo: Juspodivm, 2026, p. 39-79; DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Direito processual em transformação. São Paulo: Juspodivm, 2026, p. 61-101.

14 Resolução Normativa n. 05/2007 do TCE/PB.

15 NUNES, Marcela Cristina Arruda. *O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas,*

Outro importante marco no processo evolutivo da autocomposição nos Tribunais de Contas foi a Nota Recomendatória n. 02/2022, editada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros a adoção prioritária de instrumentos de solução consensual de conflitos.

A despeito do grande avanço promovido pelos Tribunais de Contas dos entes subnacionais, o movimento da consensualidade no sistema brasileiro de controle externo da gestão pública recebeu impulso decisivo no final de 2022, com a edição, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), da Instrução Normativa n. 91/2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A iniciativa do TCU conferiu projeção nacional a uma nova vertente de atuação consensual no controle externo, na qual a Corte de Contas passa a desempenhar papel de "mediador" de controvérsias relevantes entre a Administração Pública e particulares, especialmente em contratos de concessão em situação de crise, buscando soluções adequadas, céleres e eficientes para os problemas identificados.

A experiência da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do TCU (SecexConsenso)[16] inspirou outros Tribunais de Contas a adotarem mecanismos semelhantes[17], ampliando-se, desse modo, o repertório de instrumentos de controle consensual da Administração Pública.

2.2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A atuação do Tribunal de Contas no sentido de promover soluções consensuais de problemas jurídicos afetos à gestão de bens e recursos públicos, como alternativa ao modelo tradicional de decisões controladoras impositivas e unilaterais, alicerça-se em dois importantes fundamentos normativos: o princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e o dever estatal de promoção da consensualidade (art. 3º, §§2º e 3º, do CPC).

2.2.1. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A autocomposição, desde que adequada ao caso, proporciona inúmeras vantagens práticas em comparação às alternativas adversariais de resolução de controvérsias (contencioso administrativo, judicial ou arbitral), na medida em que viabiliza a construção de soluções *menos onerosas*, permitindo melhor

na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais: aplicação ao TCE-SP. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021, p. 120.

16 O Tribunal de Contas da União disponibiliza, em seu sítio eletrônico oficial, página específica (http://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual) contendo a síntese dos casos que resultaram em acordos homologados, com a identificação dos benefícios (econômicos, sociais, ambientais, dentre outros) produzidos em favor do interesse público.

17 É o caso, por exemplo, do TCE de Pernambuco, que editou a Resolução n. 204/2023, instituindo a Mesa de Mediação e Conciliação (MMC), e do TCE da Bahia, que editou a Resolução n. 46/2024, disciplinando procedimento de mediação de controvérsias relevantes envolvendo a Administração Pública estadual, em matéria de competência do Tribunal.

aproveitamento dos escassos recursos públicos; *mais céleres*, reduzindo o tempo de resolução de controvérsias que comprometem a implementação de políticas públicas; e *mais efetivas*, uma vez que a participação direta dos interessados tende a produzir soluções mais aceitáveis e com maior probabilidade de serem implementadas.

Reconhece-se, assim, uma estreita conexão entre a solução consensual de problemas públicos e o princípio da eficiência, sendo possível qualificar a consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais[18].

Nessa linha, o princípio da eficiência, na condição de mandado de otimização[19], impõe ao Poder Público o dever de estruturar, na maior medida do possível, mecanismos institucionais e procedimentais aptos a viabilizar a utilização de soluções consensuais para o tratamento de problemas jurídico-administrativos.

Evidentemente, a conveniência e a vantajosidade do uso da via consensual, em substituição à atuação impositiva e unilateral da Administração Pública, deverão ser avaliadas de forma motivada em cada caso concreto. O que se reconhece, a partir da normatividade do princípio da eficiência, é o dever estatal de assegurar as condições necessárias para que o administrador possa recorrer à via consensual sempre que ela se revelar o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

O princípio da eficiência constitui, nessa perspectiva, importante fundamento constitucional para que os Tribunais de Contas promovam e estimulem a busca por soluções dialogadas para os problemas jurídicos inseridos em sua esfera de competência.

2.2.2. *DEVER ESTATAL DE PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE (ART. 3º, §§ 2º E 3º, DO CPC)*

O § 2º do art. 3º do CPC prevê que o "Estado *promoverá*, sempre que possível, *a solução consensual* dos conflitos", ao passo que o § 3º do referido artigo estabelece que a "conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos *deverão ser estimulados* por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial".

Esses dispositivos consagram o dever estatal de estímulo à autocomposição, que passa a ser considerada, por expressa opção legislativa, o modo preferencial de solução de problemas jurídicos[20], inclusive daqueles que envolvem a Administração Pública[21].

18 BINENBOJM, Gustavo. *A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais*.

19 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 90: "O ponto decisivo de distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes".

20 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça* multiportas, p. 140. Em sentido semelhante, Trícia Navarro afirma que o nosso ordenamento jurídico possui firme concepção de prestígio e primazia da solução consensual de conflitos, concluindo que, nesse contexto, "a judicialização de conflito deve ser uma opção residual às demais, por exclusão" (*Teoria da justiça multiportas*, p. 96-97).

21 NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018, p. 69.

Há algumas observações importantes sobre os dispositivos.

Em primeiro lugar, o art. 3º, § 2º, do CPC atribui ao *Estado* – e não apenas ao Poder Judiciário – o dever jurídico de promoção da consensualidade. O âmbito de aplicação da norma alcança, portanto, todos os órgãos estatais que lidam com a solução de problemas jurídicos concretos, pouco importando a função que exerçam[22]. Trata-se, assim, de um princípio – do estímulo à solução por autocomposição – que orienta toda atividade estatal na solução de problemas jurídicos[23], e não apenas o exercício da função jurisdicional, compreensão que é reforçada pelo art. 15 do CPC[24].

Como lecionam Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, o art. 3º, §2º, do CPC consiste em uma diretriz central de todo o sistema brasileiro de justiça multiportas, impondo ao Estado o dever, exigível perante todos os entes estatais, de estabelecer normas de organização e de procedimento compatíveis com o estímulo à autocomposição, nas esferas legislativa, judiciária, administrativa e controladora[25].

Em segundo lugar, os §§2º e 3º do art. 3º do CPC veiculam deveres de duas ordens: (i) *dever institucional* dos órgãos estatais de criar arranjos e estruturas institucionais, bem como técnicas e procedimentos, que estimulem a autocomposição (art. 3º, §2º); e (ii) *dever funcional* dos sujeitos processuais de incentivar a utilização de métodos de solução consensual (art. 3º, §3º)[26].

Em terceiro lugar, deve-se reconhecer, como decorrência das premissas anteriores, que o Tribunal de Contas é *destinatário da norma* que estabelece o dever de promoção da consensualidade. Isso significa que a Corte de Contas deve criar as condições institucionais e procedimentais que viabilizem e estimulem a autocomposição em processos de controle externo.

A regulamentação do TAG e de procedimentos de mediação-supervisão, assim como a criação de arranjos institucionais especializados em autocomposição, a exemplo da SecexConsenso, representam importantes medidas voltadas ao cumprimento desse dever. Mas não exaurem o universo de medidas possíveis, como se demonstrará nos tópicos a seguir.

Além disso, por força do art. 3º, §3º, do CPC, os atores do sistema de controle externo da gestão pública, especialmente os magistrados de contas, devem, na condução dos processos, estimular sempre que possível a solução consensual de controvérsias, valendo-se das técnicas processuais disponíveis, inclusive em outras portas de acesso à justiça, para viabilizar o alcance de tal propósito[27].

22 FERRAZ, Luciano. *Resenha introdutória*: ADPF 1183 e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). In: FERRAZ, Luciano (coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. v. 2. São Paulo: Editora Dialética, 2025, p. 14.
23 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. p. 178-179.
24 A aplicação supletiva e subsidiária do CPC aos processos administrativos evidencia que determinadas normas fundamentais do Código se projetam para além do processo jurisdicional.
25 *Introdução à justiça multiportas*, p. 140.
26 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*, p. 178.
27 Fredie Didier Jr. e Leandro Fernadez defendem que, no sistema brasileiro de justiça multiportas, há base normativa para o l*ivre trânsito de técnicas entre diferentes portas de acesso à justiça*. É possível, assim, buscar na disciplina regente de outra porta a técnica adequada para abordar determinado aspecto do caso (Introdução à justiça multiportas, p. 809-811).

Em quarto lugar, o Tribunal de Contas não é só destinatário da norma; ele é, também, *fiscalizador do cumprimento da norma* pela Administração Pública. Ou seja, cabe aos Tribunais de Contas verificar se os órgãos e entidades sujeitos à sua fiscalização dispõem de uma infraestrutura institucional e procedimental que favoreça a construção de soluções consensuais.

3. AS VERTENTES DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA PROMOÇÃO DA CONSENSUALIDADE

A promoção da consensualidade pelos Tribunais de Contas pode ser atualmente compreendida a partir de três distintas vertentes de atuação.

Os órgãos de controle externo podem atuar (i) como *partes* na solução consensual, negociando diretamente a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo; (ii) como *"mediadores"* de soluções consensuais de controvérsias que envolvem a Administração Pública; e (iii) como *indutores* da consensualidade administrativa, estimulando a Administração a utilizar a autocomposição como modo de solução de problemas jurídicos, sem, contudo, participar diretamente do processo negocial.

Cada uma dessas vertentes corresponde a um grau distinto de envolvimento do Tribunal de Contas no processo de construção da solução consensual, variando desde a negociação direta (grau máximo de envolvimento) até o mero estímulo à consensualidade administrativa, sem participação no processo negocial (grau mínimo de envolvimento).

3.1. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO PARTE NA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Nesta vertente de atuação, o Tribunal de Contas *negocia diretamente* com o agente público jurisdicionado a *correção de irregularida des* identificadas em processos de controle externo, e, em contrapartida, desde que cumpridas as obrigações assumidas, deixa de aplicar as sanções legalmente previstas e de determinar unilateralmente as medidas necessárias à correção do estado de desconformidade, além de valorar positivamente a postura colaborativa do gestor por ocasião do julgamento de suas contas.

O Tribunal de Contas, nesse caso, integra o acordo de vontades, assumindo compromissos materiais e processuais cuja eficácia, em regra, fica condicionada ao cumprimento das obrigações pactuadas com o agente público responsável pela correção da irregularidade apurada.

Ao se valer desse modo de atuação, a Corte de Contas parte da compreensão de que, em certos casos, a celebração de instrumento consensual, por propiciar a solução mais célere e efetiva do problema jurídico-administrativo, produz um

resultado mais benéfico ao interesse público do que a aplicação de sanção e a imposição unilateral de medidas corretivas.

A aplicação da sanção deixa, assim, de ser considerada uma prerrogativa de exercício obrigatório, como se constituísse um fim em si mesma, para se qualificar como um dos instrumentos – não o único, nem necessariamente o melhor – de que dispõe o Estado para a satisfação do interesse público[28].

Nesse sentido, cabe ao Tribunal de Contas avaliar, de acordo com as circunstâncias do caso concreto e mediante ponderação de todos os interesses envolvidos, a conveniência da utilização de mecanismos de solução consensual em substituição ao exercício da função sancionatória e à expedição de determinação corretiva.

A competência constitucional dos Tribunais de Contas para utilizar a consensualidade como instrumento de correção de irregularidades e de implementação de melhorias na gestão pública pode ser extraída do art. 71, inciso IX, da CF/88, segundo o qual o TCU – e, por regra expressa de simetria, as demais Cortes de Contas (art. 75 da CF) – pode "assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade". Afinal, conforme a lição de Fernando Dias Menezes, "está implícita no poder de decidir unilateralmente e de ofício a opção por se decidir de modo consensual com o destinatário da decisão"[29].

O principal instrumento utilizado pelos Tribunais de Contas para pactuar o ajustamento de condutas e a correção de irregularidades é o termo de ajustamento de gestão (TAG). Dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, ao menos 28 já regulamentaram o uso do instrumento, ainda que, em alguns casos, com nomenclatura diversa[30].

O TAG é um instrumento de controle consensual celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor público submetido à sua jurisdição, com o objetivo de corrigir, de forma tempestiva e efetiva, irregularidades identificadas em processos de controle externo. Por meio do ajuste, o gestor reconhece as falhas detectadas pelo Tribunal e assume o compromisso de adotar medidas corretivas nos prazos e condições pactuados com a Corte. Em contrapartida, desde que cumpridas as obrigações assumidas no TAG, o Tribunal de Contas deixa de aplicar ao gestor as sanções previstas na legislação e de impor unilateralmente as medidas corretivas que entender cabíveis.[31]

28 Conforme Rita Tourinho, "[...] a realização de acordos não viola o princípio da indisponibilidade do interesse público, uma vez que a concretização do interesse público não reside exclusivamente na aplicação de sanções. É perfeitamente possível que se deixe de punir o infrator ou puna-se com sanções mais brandas se, no caso concreto, essa opção se mostra mais adequada às finalidades de recomposição da legalidade e do patrimônio público, com a prevenção e repressão de ilícitos" (*O acordo de não persecução civil*: negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 61).

29 ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes de. *Contrato administração*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 302.

30 RABELO, Stéfane; ANASTÁCIO, Vitória. *Termo de ajustamento de gestão nos tribunais de contas*: uma análise comparativa dos regramentos nas cortes estaduais, municipais e dos municípios. In: FERRAZ, Luciano (Coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2025, v. 2, p. 318.

31 Marcilio Barenco Corrêa de Mello, em obra dedicada ao estudo do TAG, afirma que "o termo de ajustamento de gestão é instrumento negocial extrajudicial de tomada de compromisso às exigências legais em matéria de direitos transindividuais, dotado de efetividade e celeridade como meio eficaz de acesso à justiça". (*Termo de ajustamento de gestão*: instrumento de composição no controle

Portanto, o TAG é um acordo de vontades que resulta de *negociação direta* entre o órgão de controle (o Tribunal de Contas) e seu jurisdicionado (gestores e ordenadores de despesas).

Trata-se de modalidade de acordo substitutivo[32], na medida em que substitui a sanção e/ou a imposição de soluções unilaterais pelo cumprimento de obrigações consensualmente definidas, com vistas à correção mais célere, econômica, duradoura e efetiva da irregularidade apurada.

3.2. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO "MEDIADOR" DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS

O Tribunal de Contas também pode participar do processo negocial como um *terceiro* imparcial, não envolvido diretamente na controvérsia. Nesse caso, o seu papel é o de aproximar as partes envolvidas na controvérsia – órgãos e entidades administrativas entre si ou a Administração Pública e o particular com quem mantenha relação jurídica – e facilitar a construção de uma solução concertada apta a atender adequadamente ao interesse público.

Além disso, uma vez alcançado o consenso e formalizado o acordo, o Tribunal de Contas exerce um controle acerca de sua juridicidade e vantajosidade para fins de homologação. O ato homologatório agrega maior segurança jurídica ao acordo, impedindo que os signatários sejam futuramente responsabilizados, no âmbito do próprio Tribunal de Contas, pela solução adotada, salvo em caso de dolo ou fraude.

A chancela do órgão de controle externo também amplia a legitimidade do acordo, dificultando sua posterior contestação por outros órgãos de controle. Tal aspecto assume especial relevância em contratos de concessão na área de infraestrutura, nos quais a estabilidade das soluções consensuais constitui importante fator de segurança jurídica e de atração de investimentos.

Com efeito, o modelo tradicional de controle adotado pelos Tribunais de Contas, de caráter posterior e repressivo, possui limitações relevantes quando aplicado à avaliação de decisões administrativas complexas e dotadas de elevado impacto econômico-financeiro, como ocorre nos aditivos de revisão de contratos de concessão. Como assinala Bruno Dantas:

> (...) atualmente acaba sendo muito longo o lapso temporal entre o momento em que se exige do gestor a tomada de uma decisão quanto ao contrato de concessão e aquele em que a agência ou a Corte de Contas chega efetivamente a auditar as cláusulas contratuais pactuadas. Não raro, quando da fiscalização, anos depois, são constatadas irregularidades e

das despesas públicas. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p. 828-829).

32 De acordo com Diogo Figueiredo de Moreira Neto, "os acordos substitutivos são instrumentos administrativos, que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação de interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mais célere ou com menores custos" (*Novos institutos consensuais da ação administrativa*, p. 153). Em sentido semelhante, PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p. 252.

> aplicadas as respectivas sanções cabíveis. Desse cenário, inevitavelmente, decorre a insegurança que provoca o temor do gestor em agir[33].

A participação do Tribunal de Contas como facilitador de soluções consensuais foi inaugurada pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso[34], mas ganhou destaque e projeção nacional com a edição da Instrução Normativa n. 91/2022 do TCU, que criou a SecexConsenso e disciplinou procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Essa modalidade de atuação não se confunde com a negociação de TAG, pois a solução consensual tem como finalidade precípua a resolução de controvérsias entre entes administrativos ou entre a Administração Pública contratante e o particular contratado, e não a correção de irregularidades identificadas na gestão pública. O Tribunal de Contas, nesse caso, não é parte no acordo de vontades; atua apenas como terceiro facilitador, auxiliando as partes envolvidas na controvérsia a buscarem uma solução concertada[35].

O modelo adotado pelo TCU possui características que o aproximam, em certa medida, da mediação prevista no art. 165, §3º, do Código de Processo Civil, especialmente por incidir sobre controvérsias envolvendo partes entre as quais existe vínculo jurídico anterior. Além disso, o Tribunal, por intermédio da SecexConsenso, participa do processo negocial como terceiro imparcial, promovendo o diálogo entre os interessados e auxiliando-os na construção consensual da solução da controvérsia.

Há, contudo, uma distinção relevante em relação ao modelo normatizado pelo CPC: o Tribunal de Contas não se limita à função de facilitador do diálogo.

Enquanto órgão de controle incumbido de zelar pela boa administração dos recursos públicos, cabe-lhe desempenhar papel mais ativo no processo de negociação, alertando as partes quanto à eventual incompatibilidade das soluções aventadas com a jurisprudência da Corte ou com o ordenamento jurídico em geral[36]. Isto é, os técnicos do Tribunal que participam das negociações exercem um filtro de juridicidade amplo das propostas discutidas pelas partes, estabelecendo, de forma dialógica e cooperativa, os limites jurídicos para o exercício legítimo da liberdade de negociar, sem invadir o espaço de discricionariedade reservado ao administrador público[37].

---

33 *Consensualismo na administração pública e regulação*: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte, Fórum, 2023, p. 64

34 A Resolução Normativa n. 12/2021 do TCE/MT instituiu a Mesa Técnica no âmbito do Tribunal, com atribuição para, dentre outras medidas, "mediar a autocomposição entre a administração pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres" (art. 1ª, §3º, inciso VI).

35 CAVALLARI, Odilon. *As novas soluções consensuais do TCU*. Consultor Jurídico, 22 jul. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/

36 Em sentido semelhante: LIMA, Rodrigo Medeiros de; SILVA, Cristina Machado Costa e. *Consensualidade no TCU: fundamentos, características, natureza e efeitos*. Consultor Jurídico, 13 ago. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-ago-13/consensualidade-no-tcu-fundamentos-caracteristicas-natureza-e-efeitos/

37 De acordo com Bruno Dantas, "a proposta, com a mediação, evidentemente, não é substituir o gestor, mas aproximá-lo do auditor para, trabalhando juntos desde o início, chegarem às soluções mais eficientes e seguras" (*Consensualismo na administração pública e regulação*: reflexões para um direito administrativo do século XXI, p. 66).

Como observa Erika de Oliveira Almeida:

> A sinalização técnica realizada pelas unidades especializadas ao longo do processo de negociação não representa interferência arbitrária no mérito do acordo, mas sim um processo dialético de depuração da proposta consensual, no qual são apontados aspectos que contrariam os parâmetros da juridicidade e da vantajosidade, requisitos balizadores do interesse público cuja observância é condição necessária para a ulterior homologação pelo Plenário do TCU[38].

Há quem sustente, em razão dessa peculiaridade, que o Tribunal de Contas atuaria como uma espécie de "mediador ativo"[39] no processo de construção da solução consensual.

De fato, a técnica empregada pelo Tribunal não se ajusta rigorosamente ao conceito técnico de mediação adotado pelo CPC. Isso, todavia, não impede a sua utilização, tendo em vista a abertura normativa contida no art. 3º, § 3º, do CPC, que possibilita o desenvolvimento de novos métodos autocompositivos[40].

A forma de atuação do TCU pode, portanto, ser compreendida como método diferenciado de autocomposição, concebido para conciliar o dever estatal de estímulo às soluções consensuais com a função controladora da qual não podem se desvincular os técnicos do Tribunal de Contas que participam da mesa de negociação. Aproxima-se, assim, de um modelo eclético de mediação, combinando técnicas facilitativas e avaliativas[41].

Parece mais apropriado, diante dessas características, qualificar a atuação do Tribunal de Contas como a de um mediador-supervisor da solução consensual, expressão que evidencia a natureza híbrida de sua atuação, conjugando elementos de mediação clássica (facilitação do diálogo) e de controle concomitante do processo negocial[42].

38 *A Instrução Normativa TCU 91/2022*: por uma análise crítica do processo consensual à luz da participação de vulneráveis. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), São Paulo, 2026, p. 30/31.

39 FORNI, João Paulo. *A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico e diferenças em relação ao TAG*. In: FERRAZ, Luciano (Coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2025, v. 2, p. 73.

40 Nesse sentido, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*, p. 178: "O § 3º do art. 3º do CPC é uma cláusula geral que consagra a abertura de nosso sistema para *técnicas atípicas* de solução de problemas jurídicos: além das técnicas tradicionais de mediação e conciliação, o Direito brasileiro permite que se criem técnicas, inclusive pela mixagem das técnicas existentes".

41 Há na doutrina norte-americana debate intenso acerca da distinção entre mediação facilitativa (*facilitative mediation*) e mediação avaliativa (*evaluative mediation*), categorias cunhadas por Leornard Riskin (RISKIN, Leonard L. *Understanding mediators' orientations, strategies, and techniques: a grid for the perplexed*. Harvard Negotiation Law Review, Cambridge, v. 1, p. 7-51, 1996). Os defensores do modelo puramente facilitativo sustentam tratar-se da única modalidade legítima de mediação, na qual o mediador se limita a facilitar o diálogo e incentivar os litigantes a construírem autonomamente a solução da controvérsia, abstendo-se de emitir opiniões que possam influenciar a tomada de decisão. Já os defensores da mediação avaliativa afirmam que a utilização de técnicas avaliativas — pelas quais o mediador pode expressar opiniões sobre o objeto do litígio, sem afastar a autonomia decisória das partes — fornece elementos relevantes para uma tomada de decisão mais informada, e, portanto, para construção de acordos mais adequados. John M. Lande sustenta, no entanto, que a referida dicotomia é falsa e excessivamente formalista, pois, na prática, mediadores frequentemente combinam técnicas facilitativas e avaliativas, o que costuma ser apropriado e benéfico. A predominância de uma ou outra técnica pode variar conforme o tipo de controvérsia submetida à mediação (LANDE, John M. *Toward more sophisticated mediation theory*. Journal of Dispute Resolution, Columbia, v. 2000, n. 2, p. 321-333, 2000, p. 321-322). O próprio Leonard L. Riskin, posteriormente, passou a reconhecer o problema da dicotomia, afirmando que, na prática, muitos mediadores adotam abordagens facilitativas e avialiativas em relação a uma mesma questão (RISKIN, Leonard L. *Decisionmaking in mediation:* the new old grid and the new new grid system. Notre Dame Law Review, Notre Dame, v. 79, n. 1, 2003, p. 11-12).

42 Nesse sentido, reconhecendo a hibridez da função desempenhada pelo TCU nos procedimentos de solução consensual: ALMEIDA, Erika de Oliveira. *A Instrução Normativa TCU 91/2022*: por uma análise crítica do processo consensual à luz da participação de vulneráveis, p. 31.

Essa particularidade da atuação do Tribunal de Contas, longe de comprometer a juridicidade do procedimento, constitui justamente o diferencial que confere maior segurança jurídica e proteção ao interesse público nas soluções consensuais facilitadas pelo Tribunal[43].

Há um outro aspecto que merece destaque: a interação dialógica entre auditores, técnicos de agências reguladoras, gestores públicos e agentes privados interessados, associada ao aval do Tribunal à solução consensualmente construída, cria um ambiente propício à experimentação e à inovação administrativa[44].

Uma relevante inovação regulatória gestada no âmbito dos procedimentos consensuais do TCU foi o processo competitivo para transferência do controle acionário de concessionárias de serviço público, mecanismo utilizado quando a renegociação implica alteração substancial do contrato de concessão originalmente celebrado[45]. Busca-se, com tal instrumento, não apenas validar perante o mercado a adequação dos parâmetros acordados, mas principalmente garantir o princípio da isonomia, ao se conferir às demais empresas do setor a oportunidade de concorrer pelo ativo nas condições pactuadas na comissão[46].

Importante destacar que a participação no processo negocial e subsequente homologação do acordo pelo Tribunal de Contas não caracteriza hipótese de controle prévio constitucionalmente vedado[47], pois não se condiciona a eficácia de ato ou contrato administrativo à prévia aprovação pela Corte de Contas. A Administração pode firmar o acordo independentemente da manifestação do Tribunal de Contas, o qual produzirá regularmente os seus efeitos jurídicos. Nesse caso, todavia, o ajuste permanecerá sujeito ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, que poderá, posteriormente, prolatar decisão contrária ao acordo[48].

A hipótese, em verdade, é de *controle concomitante excepcionalíssimo* do processo de formação do acordo de vontades[49], aplicável apenas aos casos em que a matéria seja considerada relevante (art. 5º, II, da IN TCU n. 91/2022), mediante

43 ALMEIDA, Erika de Oliveira. *A Instrução Normativa TCU 91/2022*: por uma análise crítica do processo consensual à luz da participação de vulneráveis, p. 30. Em sentido semelhante, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. p. 483: "A construção de soluções consensuais com o acompanhamento de ente dotado de mais expressiva capacidade institucional em relação ao objeto do problema jurídico tende a promover resultados qualitativamente melhores e maior segurança para os envolvidos e para a sociedade".

44 A respeito da experimentação na administração pública, confira-se: MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação*: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: Juspodivm, 2024.

45 O processo competitivo objetiva essencialmente evitar a providência drástica da extinção de contratos de concessão com desempenho insatisfatório (concessões em crise). Por meio dele, o controlador da concessionária promove, em leilão público assistido pelo poder concedente, a alienação da participação acionária de que dispõe, como condição para implementação de ajustes no instrumento contratual original, visando torná-lo economicamente viável. A possibilidade de transferência do controle acionário da concessionária, mediante autorização do poder concedente, encontra previsão no art. 27, §1º, da Lei n. 8.987/95 (Lei das Concessões), cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF na ADI 2946. Trata-se de um direito disponível do particular, que pode ser objeto de negociação para fins de autocomposição. Sobre o tema, cf. GOMES, Milton Carvalho. *Processo competitivo e renegociação dos contratos de concessão de rodovias*. Consultor Jurídico, 15 set. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-set-15/processo-competitivo-e-renegociacao-dos-contratos-de-concessao-de-rodovias/

46 A Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT) instituiu ambiente regulatório experimental (*sandbox* regulatório) para testar a solução regulatória adotada em acordos facilitados pelo TCU e propor norma para regulamentar o procedimento de venda assistida das participações acionárias das concessões existentes (cf. Portaria DG n. 245, DE 16 de setembro de 2024).

47 O registro prévio de contratos administrativos foi adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro até o advento na CF/1967 (cf. art. 77, §1º, da CF/1946). Sob a vigência da CF/88, o STF reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Mato Grosso que previa que todos os contratos de execução de obras e prestação de serviços celebrados entre a Administração Pública e empresas particulares dependeriam de registro prévio junto ao Tribunal de Contas (ADI 916).

48 CAVALLARI, Odilon. *As novas soluções consensuais do TCU*.

49 Entendimento manifestado pelo TCU em petição apresentada na ADPF 1183.

juízo de conveniência fiscalizatória do TCU, e desde que haja interesse dos órgãos e entidades envolvidos na controvérsia.

O objetivo é encurtar a distância entre a decisão administrativa e o controle, entre o gestor e o auditor[50], viabilizando um ajuste de vontades revestido de maior legitimidade e segurança jurídica, em virtude da mediação-supervisão pela área técnica do Tribunal e posterior homologação pelo órgão colegiado.

Esse controle concomitante se insere na ampla competência constitucional do Tribunal de Contas para realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos dos artigos 70 e 71 da CF/88[51].

A atuação consensual do Tribunal de Contas apresenta diversas vantagens práticas quando comparada com outras portas de acesso à justiça: a) baixo custo, especialmente quando confrontada com alternativas heterocompositivas, como o contencioso judicial e arbitral; b) celeridade, considerando que a comissão de solução consensual, no âmbito do TCU, deve elaborar a proposta de solução no prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável por até 30 (trinta) dias, sob pena de arquivamento do procedimento (art. 7º-A da IN TCU 91/2022); c) expertise técnica dos auditores do Tribunal de Contas na matéria objeto da controvérsia, propiciando a tomada de decisões mais bem informadas pelas partes; d) segurança jurídica, em virtude da homologação do acordo pelo Plenário do Tribunal, o que reduz o risco de questionamento posterior de sua validade pelo órgão de controle externo.

Há, por outro lado, riscos que devem ser devidamente mapeados e mitigados. Alguns deles são inerentes à utilização de mecanismos autocompositivos, a exemplo da assimetria de informações entre a Administração Pública e o particular, bem como dos riscos moral (*moral hazard*) e sistêmico, relacionados, respectivamente, ao incentivo à adoção de comportamentos oportunistas em razão da expectativa de futura renegociação do contrato e às possíveis distorções de mercado provocadas pelos benefícios concedidos[52]. Outros riscos, contudo, decorrem especificamente da participação do Tribunal de Contas no processo negocial, como a possibilidade de ingerência excessiva do controlador no espaço de discricionariedade reservado ao administrador público.

50 DANTAS, Bruno. *Consensualismo na administração pública e regulação*: reflexões para um direito administrativo do século XXI, p. 65.

51 Nesse sentido: LIMA, Rodrigo Medeiros de; SILVA, Cristina Machado Costa e. *Consensualidade no TCU: fundamentos, características, natureza e efeitos*; CAVALLARI, Odilon. *As novas soluções consensuais do TCU*. Em sentido contrário, entendendo que a Constituição não possui normas que autorizem o Tribunal de Contas a se dedicar às atividades de mediação e homologação de acordos administrativos: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Mediação e homologação do TCU* em ajustes administrativos é constitucional? JOTA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/mediacao-e-homologacao-do-tcu-em-ajustes-administrativos-e-constitucional.

52 No caso específico da renegociação de contratos em crise, que representa a grande maioria das situações conflituosas submetidas à SecexConsenso, o risco moral é "o risco de os contratados perderem incentivo para executar o contrato com a expectativa de renegociá-lo", enquanto o risco sistêmico é "o risco de os participantes de licitações fazerem propostas inexequíveis com a expectativa de renegociar os contratos posteriormente". (RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. *Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico*: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU? Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5000171). Os autores defendem que, para evitar os riscos moral e sistêmico, é preciso que as renegociações sejam uma *atividade excepcional*, disponível apenas quando (i) o contrato for insustentável e (ii) houver a demonstração objetiva da vantagem da renegociação para sociedade. Afinal, "se as partes de um contrato público sabem de antemão que estará sempre aberta a possibilidade de renegociá-los, tenderão a ser menos sérios nas suas propostas de licitação (risco sistêmico) ou no cumprimento cotidiano de suas obrigações contratuais (risco moral)".

Cabe registrar que a constitucionalidade da IN TCU 91/2022 foi impugnada por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 1183/DF, ajuizada pelo Partido Novo, ainda pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal. Nela se questiona, dentre outros aspectos, a competência do TCU para atuar como facilitador e homologador de soluções consensuais entre a Administração Pública e particulares.

3.3. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INDUTOR DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS

A doutrina vem reconhecendo a existência de novas funções dos Tribunais de Contas, em acréscimo às funções clássicas extraíveis das regras de competência previstas no art. 71 da Constituição Federal, dentre as quais merece destaque a função indutora, caracterizada por um perfil de atuação centrado na persuasão, disseminação da informação e estímulo aos gestores públicos[53].

Nas palavras de Fabrício Motta e Heloísa Helena Godinho:

> Trata-se de iniciativas que, como regra, não possuem caráter coercitivo e não redundam na aplicação de penalidades, caracterizando-se como uma indução à ação. O exercício das competências do controle externo é utilizado para influenciar ou orientar comportamentos dos atores que participam das políticas públicas, em todas as suas fases, sem a imposição de obrigações específicas.
> (...)
> Recomendações, orientações, opiniões técnicas, pesquisas, estudos, acompanhamentos, painéis de monitoramento e referência são manifestações ligadas ao perfil de atuação que se comenta[54].

No presente artigo, o papel indutor é invocado em uma acepção mais específica. Busca-se, com a expressão, designar a atuação do Tribunal de Contas voltada ao estímulo da consensualidade administrativa, sem que o órgão de controle participe diretamente do processo negocial, seja como parte da negociação, seja como terceiro facilitador do diálogo.

Essa vertente de atuação abrange, assim, todos os arranjos e técnicas de que o Tribunal de Contas pode se valer, no exercício de suas competências, para criar condições favoráveis à construção de soluções consensuais diretamente pela Administração Pública.

Há, nesse campo, amplo espaço para a experimentação institucional e processual. Inúmeras são as possibilidades de atuação, muitas delas ainda não exploradas ou sequer cogitadas.

Cumpre, contudo, ponderar que a atuação indutora deve ser exercida pelo Tribunal de Contas com parcimônia, evitando-se a utilização de técnicas de controle

53 MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. *Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos*. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, jan./jun. 2025, p. 15.
54 *Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos*, p. 15-16.

que interfiram excessivamente no espaço de avaliação discricionária reservado ao gestor público, substituindo ilegitimamente as escolhas do administrador pelas do controlador. Em outros termos, o estímulo à busca de soluções consensuais deve respeitar a autonomia negocial da Administração Pública.

Nos tópicos seguintes, serão examinados alguns mecanismos que os Tribunais de Contas podem utilizar para estimular a construção de soluções consensuais no âmbito da Administração Pública.

3.3.1. SUSPENSÃO DO PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO PARA TENTATIVA DE AUTOCOMPOSIÇÃO

O Tribunal de Contas deve, na condução dos processos de controle externo, estimular sempre que possível os mecanismos de solução consensual de controvérsias.

Nesse sentido, ao vislumbrar, em determinada situação concreta, que uma solução concertada tem potencial para melhor atender ao interesse público, o órgão julgador pode utilizar técnicas processuais que viabilizem a autocomposição administrativa, sem necessariamente participar do processo negocial.

Uma das técnicas é a suspensão do processo de controle externo, por prazo determinado, para oportunizar a construção de solução consensual[55] pela Administração Pública, sem que o próprio Tribunal de Contas figure como parte ou terceiro facilitador do acordo. O Tribunal, nesse caso, abre uma janela processual para que os entes administrativos, ou a Administração Pública e o particular que com ela mantém relação jurídica, negociem diretamente a solução do problema jurídico identificado, e, havendo consenso, informem o resultado alcançado.

Essa técnica processual tem sido utilizada pelo TCU em tomada de contas de convênios e instrumentos congêneres de transferência voluntária de recursos federais, quando constatada (i) a inexecução parcial do objeto ou a sua execução total sem a funcionalidade pretendida; (ii) a viabilidade da retomada do ajuste; e (ii) a ausência de má-fé do gestor responsável.

O primeiro precedente do TCU a admitir expressamente essa possibilidade foi firmado em 2024, na Tomada de Contas Especial n. 008.765/2022-7, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, ocasião em que o Plenário da Corte estabeleceu a seguinte orientação:

> "Em tomada de contas especial instaurada com fundamento na inexecução parcial do objeto pactuado ou na execução total do objeto sem funcionalidade, *pode o TCU sobrestar o processo* e determinar ao repassador que *inicie tratativas junto ao convenente com vistas à adoção de meios de solução consensual* para a finalização da obra ou do serviço ajustado,

55 Essa técnica processual é prevista pelo CPC para as ações de família (art. 694, parágrafo único), cuja adoção depende de requerimento das partes. No âmbito do processo de controle externo, entende-se ser possível a suspensão de ofício, em razão da forte carga de interesse público na obtenção de solução mais adequada e eficiente para o problema jurídico submetido à apreciação do Tribunal de Contas.

> em benefício da coletividade, desde que demonstrada a viabilidade da retomada do ajuste e não comprovada a má-fé do gestor"[56].

O caso concreto versava sobre a tomada de contas especial de um termo de compromisso celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e um pequeno município do Estado de Rondônia, tendo por objeto a construção de um sistema de abastecimento de água para atender ao município. O ajuste interfederativo tinha por finalidade mitigar o grave *déficit* saneamento básico existente no ente beneficiário dos recursos federais. De acordo com dados oficiais citados na decisão do TCU, apenas 18,8% da população do município tinha acesso aos serviços de abastecimento de água, enquanto a média nacional alcançava 84,2%.

Constatou-se que a obra, embora integralmente executada, se encontrava inoperante em razão de um impasse contratual entre o município convenente e a companhia de saneamento do Estado de Rondônia. Havia, também, a informação da viabilidade técnica de operação do sistema, desde que fossem sanadas algumas pendências.

Como não houve o alcance da finalidade pública almejada com o ajuste – não gerando, portanto, o benefício social esperado –, a unidade técnica especializada do TCU propôs, em linha com a jurisprudência tradicional da Corte de Contas para situações desta natureza, o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, com imputação de débito correspondente à integralidade dos recursos federais transferidos e aplicação de multa proporcional ao dano ao erário.

O Plenário do TCU, todavia, não acolheu a proposta da área técnica, por considerar que a providência que melhor atenderia ao interesse público, no caso concreto, não seria a restituição dos recursos federais repassados e aplicação de sanção aos gestores responsáveis, mas o célere e efetivo funcionamento do sistema de abastecimento de água, notadamente porque restou evidenciada a viabilidade de colocá-lo em operação. Deliberou-se, assim, pelo sobrestamento do processo para que a FUNASA iniciasse tratativas junto ao município convenente e à companhia estadual de saneamento, com vistas a garantir a plena funcionalidade da obra e o alcance integral do benefício social esperado com o ajuste interfederativo.

Importante notar que, à época da decisão, o ato normativo que disciplinava a tomada de contas especial não previa a possibilidade de suspensão do processo para tentativa de solução consensual. A técnica processual foi adotada com fundamento no dever estatal de promoção da consensualidade (art. 3º, §§2 e 3º, do CPC)[57].

A opção do Tribunal de Contas por esse mecanismo de atuação indutora – em vez da participação direta no processo negocial, como parte (TAG) ou terceiro facilitador

56 Acórdão n. 978/2024 – Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, TC 008.765/2022-7, sessão de 15 maio 2024.

57 O TCU, após o precedente mencionado, passou a adotar a mesma técnica processual em situações semelhantes: *Acórdão n. 1425/2024* – Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, TC 010.583/2020-3, sessão de 17 jul. 2024; *Acórdão n. 7480/2024* – Segunda Câmara, Rel. Min.-Subst. Marcos Bemquerer Costa, TC 022.070/2021-4, sessão de 22 out. 2024. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA) também possui precedente no mesmo sentido: *Resolução n. 39/2025* – 1ª Câmara, Rel. Con. Inaldo Araújo, TCE 000892/2022, sessão de 01 abr. 2025.

da construção da solução consensual (mediação-supervisão) – deve considerar, dentre outros fatores, a natureza e complexidade do problema jurídico enfrentado, a materialidade dos valores envolvidos, e a própria capacidade operacional do órgão de controle.

3.3.2. CRIAÇÃO DE ETAPA PRÉVIA DE AUTOCOMPOSIÇÃO

O Tribunal de Contas pode editar normas de procedimento que estimulem, na medida do possível, a adoção de meios de solução consensual de problemas jurídicos pela Administração Pública.

Nessa linha, constitui importante mecanismo de indução da consensualidade a criação de etapas procedimentais destinadas à avaliação prévia da viabilidade de soluções autocompositivas antes da instauração de processos de responsabilização no âmbito do controle externo.

No caso de tomada de contas especial, modalidade de processo de controle externo que se destina essencialmente à apuração de dano ao erário e à obtenção do respectivo ressarcimento[58], o Tribunal de Contas pode exigir, entre as providências administrativas preliminares à instauração do processo, que a Administração Pública avalie, em certas circunstâncias, a viabilidade de solução consensual do problema jurídico.

Em outros termos, admite-se a criação de uma etapa prévia de autocomposição para hipóteses em que o Tribunal considere, de antemão e em abstrato, que a construção de solução consensual tem potencial para atender ao interesse público de forma mais eficiente do que a instauração de processo voltado à responsabilização e ao ressarcimento.

O TCU já possui iniciativa nesse sentido. A Instrução Normativa n. 98/2024, que dispõe sobre a tomada de contas especial, prevê, em seu art. 24, que, quando o dano preliminarmente apurado tiver por fundamento a inexecução parcial do objeto ou a execução total sem o alcance da funcionalidade pretendida, e desde que presente a boa-fé dos responsáveis, a Administração poderá adotar solução consensual no âmbito das medidas administrativas prévias à instauração da tomada de contas, com vistas à resolução de impasses que impedem a efetivação da política pública e à conclusão satisfatória do objeto.

Caso a solução consensual não seja viável, extrapole o prazo de 120 dias para sua formalização, ou não seja cumprida nos termos acordados, proceder-se-á com

58 A tomada de contas especial é instrumento processual "devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento" (art. 2º da Instrução Normativa n. 98/2024 do TCU). O processo de tomada de contas especial pode ser instaurado pela autoridade administrativa, de ofício ou por determinação do Tribunal de Contas, ou, ainda, pelo próprio Tribunal (arts. 8º, *caput* e §1º, e 47, da Lei n. 8.443/1992). Quando instaurado pela autoridade administrativa, que é a regra, o processo de tomada de contas é composto por duas fases: uma fase interna, de natureza investigativa, que se processa perante o órgão ou entidade da Administração Pública no qual ocorreu a irregularidade, e tem por objetivo a apuração dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis; e uma fase externa, ou processual propriamente dita, que se desenvolve no âmbito do TCU, órgão competente para o seu julgamento.

a imediata instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 24, § 3º, da referida instrução normativa.

A medida é salutar e revela uma forma de indução da consensualidade administrativa exercida pelo Tribunal de Contas mediante a conformação de seus próprios procedimentos de controle. Em vez de atuar diretamente no processo negocial, o órgão de controle estimula a Administração Pública a avaliar, previamente à instauração de processo de responsabilização, se a autocomposição se mostra o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

3.3.3. REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS PARA AVALIAR AS PRÁTICAS DE CONSENSUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como destacado no item 2.2.2, o Tribunal de Contas *não é apenas destinatário* da norma que consagra o dever estatal de promoção da consensualidade, extraível do princípio constitucional da eficiência e do dispositivo previsto no art. 3º, §2º, do CPC. É, também, *fiscalizador* do cumprimento desse dever pela Administração Pública.

Nesse sentido, é possível que o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência fiscalizatória (art. 71, inciso IV, da CF/88), realize auditoria operacional para avaliar a forma pela qual órgãos e entidades públicas incorporam mecanismos consensuais aos seus processos decisórios e de gestão de controvérsias.

O objetivo dessas fiscalizações seria examinar a capacidade institucional da Administração Pública para a adequada utilização de mecanismos de solução consensual de problemas jurídicos, e recomendar, quando for o caso, a implementação de melhorias e incorporação de boas práticas.

Esse é um campo de atuação ainda inexplorado pelos Tribunais de Contas, e que pode funcionar como importante mecanismo indutor e aperfeiçoador de práticas consensuais na Administração Pública brasileira.

Entre os aspectos auditáveis, podem ser destacados:

a) existência de uma política formal de consensualidade: embora já existam diversos diplomas legais que definem balizas mínimas para a atuação consensual da Administração Pública – a exemplo do art. 26 da LINDB, arts. 32 a 34 da Lei n. 13.140/2015, art. 3º, §2º, do CPC e art. 151 da Lei n. 14.133/2021 –, é recomendável que os entes públicos institucionalizem políticas de consensualidade, criando arquiteturas normativas e institucionais que fomentem a utilização da via consensual como mecanismo legítimo de gestão administrativa[59].

Merece destaque, nesse sentido, a iniciativa do Estado da Bahia, que, em 2024, instituiu por lei (Lei Estadual n. 14.783/2024) política pública específica de

59 Como assinala Gustavo Binenbojm, "mesmo sendo despicienda uma disciplina na via legal sobre o tema [da consensualidade estatal], tal circunstância não exime a Administração Pública estadual da responsabilidade de criar os desenhos procedimentais e institucionais adequados para lidar com o assunto" (*A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais*, p. 23).

consensualidade, com os objetivos declarados de estimular o consenso como forma de solução de conflitos, de reduzir a litigiosidade administrativa e judicial, e de fomentar a cultura de administração pública consensual, participativa e transparente.

Os Tribunais de Contas podem, portanto, estimular os entes públicos fiscalizados a instituírem políticas formais de consensualidade administrativa, bem como avaliar a adequação das políticas eventualmente existentes e recomendar os aperfeiçoamentos que mostrarem cabíveis.

b) Adequação da infraestrutura institucional: para que a consensualidade seja efetivada e estimulada, a Administração Pública deve dispor de arranjos institucionais adequados à autocomposição de controvérsias.

Quanto a este aspecto, cabe destacar que o art. 174 do CPC prevê a criação, no âmbito da Administração Pública de todas as unidades federativas, de câmaras de prevenção e resolução consensual de conflitos envolvendo órgãos e entidades administrativas, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. A mesma infraestrutura de autocomposição também é prevista no art. 32 da Lei n. 13.140/2015.

c) Qualificação técnica dos servidores públicos: a existência de um corpo de servidores tecnicamente qualificado para lidar com métodos autocompositivos é outro aspecto fundamental para a consolidação da consensualidade como modo eficiente de solução de problemas jurídico-administrativos.

Negociar não é apenas uma arte ou habilidade guiada por avaliações puramente intuitivas. Existem métodos e técnicas estruturados cujo domínio tende a aumentar significativamente a probabilidade de obtenção de soluções consensuais eficientes[60].

d) Estrutura procedimental: a Administração Pública deve dispor de um procedimento adequadamente estruturado para a tomada de decisão acerca da celebração, ou não, de um acordo administrativo.

É recomendável que o procedimento contemple a realização de estudos técnicos acerca da vantajosidade econômica e social da solução consensual proposta, mediante avaliação comparativa das alternativas disponíveis, especialmente do cenário de não acordo.

Também se mostra relevante a existência de diretrizes e critérios previamente definidos para balizar a celebração dos acordos, bem como a exigência de motivação acerca das razões de fato e de direito que justificam a opção administrativa pela solução consensual. A motivação é requisito de validade da decisão administrativa que acolhe a proposta de solução

60 Veja-se, por exemplo, o método da negociação baseada em princípios (*Principled Negotiation*), desenvolvido no Projeto de Negociação de Harvard (*Program on Negotiation – Harvard*). Existem atualmente diversas certificações concedidas por organizações nacionais e internacionais que atestam o domínio teórico e prático na facilitação de acordos.

consensual, e deve explicitar, com apoio nos estudos técnicos anteriormente mencionados, as razões pelas quais a Administração entende que a autocomposição representa o meio mais adequado para a satisfação do interesse público.

É necessário, outrossim, que o acordo eventualmente celebrado e a decisão administrativa que o antecede sejam divulgados, em observância ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), de modo a permitir a ciência e o amplo escrutínio pelos órgãos de controle e pela sociedade civil.

Em casos de maior relevância social e econômica, afigura-se também recomendável que a Administração utilize técnicas de abertura do procedimento para assegurar a participação popular no processo decisório, tais como audiências e consultas públicas, bem como instrumentos de qualificação técnica da decisão, a exemplo de painéis de referência e de outras formas de consulta a especialistas.

Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de tratamento isonômico entre administrados que se encontram em situações semelhantes. Para que esse propósito seja alcançado no âmbito da consensualidade administrativa, é fundamental que a decisão de celebrar o acordo seja considerada um precedente administrativo a ser adotado em casos similares[61], bem como que haja a previsão de instrumentos processuais aptos a garantir a integridade e coerência dos padrões decisórios da Administração Pública.

A existência de um procedimento adequadamente estruturado para a construção de soluções consensuais no âmbito da Administração Pública, com regras voltadas a assegurar a vantajosidade, a legitimidade, a publicidade e a isonomia dos acordos celebrados, confere maior segurança jurídica aos envolvidos, especialmente aos agentes públicos responsáveis pela tomada de decisão, mitigando os receios que frequentemente inibem a utilização da via consensual.

Os Tribunais de Contas, na condição de fiscalizadores do cumprimento do dever estatal de promoção de soluções consensuais, podem, portanto, desempenhar importante papel de indução da consensualidade administrativa, mediante a produção de diagnósticos, a sistematização e difusão de boas práticas, e a formulação de recomendações voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais existentes.

61 Nessa linha, BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2016, p. 333-340. A autora pondera, entretanto, que a vinculação ao precedente não é absoluta, sob pena de engessamento da atuação administrativa. O precedente poderá, assim, ser superado (*overruling*) quando se revelar inadequado à satisfação do interesse público ou incompatível com novo contexto normativo ou fático, mediante fundamentação adequada e específica, resguardando-se os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da igualdade. Também será possível afastar a sua aplicação pelo uso da técnica do *distinguishing*, quando houver uma diferença substancial entre base fática do precedente e o caso concreto examinado. Embora as conclusões tenham sido desenvolvidas no estudo dos negócios jurídicos processuais celebrados pelo Poder Público, não há razão para deixar de aplicá-las aos acordos em geral celebrados pela Administração Pública. Em sentido semelhante, defendendo que o Poder Público, quando firma um acordo administrativo, estabelece um precedente que deve ser observado em situações semelhantes: MACHADO, Gabriel Soares dos Santos. *Acordos administrativos a partir do art. 26 da LINDB*: consensualidade, tensões, sentidos e processo. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020, p. 52.

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

Conforme exposto ao longo do presente trabalho, os Tribunais de Contas não permaneceram alheios à tendência de valorização de soluções negociadas no Direito Público brasileiro. A partir do final da década de 2000, as Cortes de Contas passaram a incorporar, de forma gradual, instrumentos de consensualização em seus processos de controle externo.

Nesse contexto, propôs-se uma sistematização das formas pelas quais os Tribunais de Contas promovem a consensualidade, identificando-se três distintas vertentes de atuação. A depender do grau de envolvimento no processo negocial, os órgãos de controle externo podem atuar (i) como *partes* na solução consensual, negociando diretamente a correção de irregularidades identificadas em processos de controle externo, em substituição à aplicação de sanção e à expedição de determinações corretivas (acordos substitutivos); (ii) como *mediadores-supervisores* de soluções consensuais de controvérsias que envolvem a Administração Pública, promovendo o diálogo entre os interessados e auxiliando-os na construção consensual da solução da controvérsia; e (iii) como *indutores* da consensualidade administrativa, estimulando a Administração a utilizar a autocomposição como modo de solução de problemas jurídicos, sem, contudo, participar diretamente do processo negocial, seja como parte na negociação, seja como terceiro facilitador do diálogo.

A sistematização proposta não pretende esgotar as possibilidades de atuação consensual dos Tribunais de Contas, mas oferecer um referencial analítico para a compreensão dos distintos papéis que essas Cortes podem desempenhar na promoção da consensualidade.

Evidencia, sobretudo, que, para além da participação direta em processos negociais, existe uma vertente de atuação indutora, ainda pouco explorada pela doutrina e pela prática dos Tribunais de Contas, que compreende a adoção de medidas normativas, procedimentais e fiscalizatórias destinadas a criar condições favoráveis ao emprego da autocomposição diretamente pela Administração Pública. O desenvolvimento dessa vertente de atuação reclama, por sua vez, estudos que permitam acompanhar sua evolução, identificar limites e avaliar seus resultados, de modo a fornecer parâmetros para o seu progressivo aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, Erika de Oliveira. *A Instrução Normativa TCU 91/2022*: por uma análise crítica do processo consensual à luz da participação de vulneráveis. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), São Paulo, 2026.

ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes de. *Contrato administração*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ALVIM, Teresa Arruda. *Cabe consensualidade no controle concentrado?* In: MELAZZI, Juliana *et al.* (coord.). Ensaios de direito processual: justiça multiportas. São Paulo: Juspodivm, 2026.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *A indiferença do veto ao art. 26, §1º, II, da LINDB para a admissibilidade de acordos substitutivos de sanções*. In: BINENBOJM, Gustavo (coord.). Comentários à Nova LINDB (Lei nº. 13.655/2018). São Paulo: Juspodivm, 2025.

ÁVILA, Humberto. *Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular"*. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesse público versus interesses privados: descontruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. *A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais*. *Revista do TCU*, Brasília, n. 152, p. 16-26, jan./abr. 2023.

____. *Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade*: um novo paradigma para o direito administrativo. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesse público versus interesses privados: descontruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. *Uma teoria do direito administrativo*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2026.

CAVALLARI, Odilon. *As novas soluções consensuais do TCU*. Consultor Jurídico, 22 jul. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na administração pública e regulação*: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte, Fórum, 2023.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Direito processual em transformação*. São Paulo: Juspodivm, 2026.

____. *Introdução à justiça multiportas*. 2 ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

FERRAZ, Luciano. *Resenha introdutória*: ADPF 1183 e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). In: FERRAZ, Luciano (coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. v. 2. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

FORNI, João Paulo. *A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico e diferenças em relação ao TAG*. In: FERRAZ, Luciano (Coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2025

GOMES; Milton Carvalho. *Processo competitivo e renegociação dos contratos de concessão de rodovias.* Consultor Jurídico, 15 set. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-set-15/processo-competitivo-e-renegociacao-dos-contratos-de-concessao-de-rodovias/

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 135-169, nov. 2018.

LANDE, John M. *Toward more sophisticated mediation theory*. Journal of Dispute Resolution, Columbia, v. 2000, n. 2, p. 321-333, 2000.

LIMA, Rodrigo Medeiros de; SILVA, Cristina Machado Costa e. *Consensualidade no TCU: fundamentos, características, natureza e efeitos*. Consultor Jurídico, 13 ago. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-ago-13/consensualidade-no-tcu-fundamentos-caracteristicas-natureza-e-efeitos/

MACHADO, Gabriel Soares dos Santos. *Acordos administrativos a partir do art. 26 da LINDB*: consensualidade, tensões, sentidos e processo. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Marcilio Barenco Correa de. *Termo de ajustamento de gestão*: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação*: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novos institutos consensuais da ação administrativa*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. *Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos*. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 12, n. 1, e274, jan./jun. 2025.

NAVARRO, Trícia. *Teoria da justiça multiportas*. In: MELAZZI, Juliana *et al.* (coord.). Ensaios de direito processual: justiça multiportas. São Paulo: Juspodivm, 2026.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. *Dever de consensualidade na atuação administrativa*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.

NUNES, Marcela Cristina Arruda. *O Termo de Ajustamento de Gestão como instrumento de contribuição dos Tribunais de Contas, na efetivação de políticas públicas de competência das gestões municipais*: aplicação ao TCE-SP. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública.* São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

RABELO, Stéfane; ANASTÁCIO, Vitória. *Termo de ajustamento de gestão nos tribunais de contas:* uma análise comparativa dos regramentos nas cortes estaduais, municipais e dos municípios. In: FERRAZ, Luciano (Coord.). A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. *Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico*: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU? Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5000171

RISKIN, Leonard L. *Decisionmaking in mediation:* the new old grid and the new new grid system. Notre Dame Law Review, Notre Dame, v. 79, n. 1, 2003.

____. *Understanding mediators' orientations, strategies, and techniques: a grid for the perplexed*. Harvard Negotiation Law Review, Cambridge, v. 1, p. 7-51, 1996.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Mediação e homologação do TCU em ajustes administrativos é constitucional?* JOTA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/mediacao-e-homologacao-do-tcu-em-ajustes-administrativos-e-constitucional

TOURINHO, Rita. *O acordo de não persecução civil:* negócio jurídico nos planos da existência, validade e eficácia. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.