

Procedimentos alternativos para resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas

Alternative procedures for resolving conflicts within
the Courts of Accounts

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1093>

Lis Pitanga Ribas de Castro¹

Gabriel Jesus de Souza²

Raimir Holanda Filho³

RESUMO

O consensualismo nos Tribunais de Contas busca promover a resolução pacífica de conflitos entre os órgãos de controle e os entes públicos fiscalizados, em contraposição ao modelo tradicional de viés predominantemente punitivo. Ao priorizar o diálogo e a construção conjunta de soluções para problemas de gestão pública, tais mecanismos contribuem para o aprimoramento da governança, o aumento da eficiência administrativa e a proteção do erário. Este artigo analisa as funções institucionais dos Tribunais de Contas e a possibilidade de adoção de instrumentos consensuais para o alcance de sua atividade finalística, discutindo o arcabouço normativo aplicável e os principais mecanismos existentes, com destaque para o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e as Mesas Técnicas. O estudo examina quatro experiências de conciliação já formalizadas – duas no âmbito do TCE/BA, uma no TCU e outra no TCE/RO

¹ Graduada em Direito (2011). Auditora Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2014. Atuou como advogada na área tributária. Atualmente é professora em cursos preparatórios para concursos públicos. E-mail: lis.ribas@tcm.ba.gov.br

² Graduado em Ciências Contábeis (2008). Especialista em Contabilidade Pública (2009) em Auditoria do Setor Público (2013) e em Administração Pública (2017). Mestre em Ciências Contábeis pela UFBA em 2022. Doutorando em Administração pela UFBA (2025). Ocupa atualmente o cargo de Auditor Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). E-mail: gabriel.jesus@tcm.ba.gov.br

³ Pós-doutor em Computação pela Sorbonne Université-Pierre et Marie Curie (França, 2020). Doutor em Ciência da Computação pela Universitat Politècnica de Catalunya (Espanha, 2005). Atualmente é Professor Titular da Universidade de Fortaleza (Unifor), membro permanente dos programas de pós-graduação em Informática Aplicada (mestrado e doutorado) e do Mestrado Profissional em Administração. E-mail: raimir@unifor.br

– evidenciando benefícios, limitações e desafios. Metodologicamente, trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso e orientada pelo método hipotético-dedutivo. Como contribuição, o trabalho amplia o estado da arte sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas ao demonstrar os ganhos decorrentes da resolução alternativa de conflitos, bem como ao apresentar análises críticas dos casos estudados, identificando as soluções consensuais adotadas e os resultados obtidos. Ademais, pretende incentivar a Administração Pública, especialmente os Tribunais de Contas e os gestores públicos, a reconhecerem o consensualismo como instrumento legítimo e eficaz para a resolução de demandas e para o fortalecimento das atividades de controle externo.

Palavras-chave: consensualismo; Tribunal de Contas; conciliação; mediação; arbitragem.

ABSTRACT

Consensus-based approaches in Brazilian Courts of Accounts aim to promote the peaceful resolution of disputes between oversight bodies and audited public entities, moving beyond the traditional enforcement-oriented model. By prioritizing dialogue and jointly negotiated solutions to public management problems, these mechanisms contribute to improved governance, enhanced administrative efficiency, and the safeguarding of public funds. This study examines the institutional functions of the Courts of Accounts and assesses the feasibility of adopting consensual instruments to achieve their core mandate, discussing the applicable regulatory framework and the main available tools, particularly the *Termo de Ajustamento de Gestão* (TAG) and Technical Panels. The study analyzes four formalized conciliation experiences – two within the Bahia State Court of Accounts (TCE/BA), one in the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), and one in the Rondônia State Court of Accounts (TCE/RO) – highlighting their benefits, limitations, and challenges. Methodologically, this is an exploratory and descriptive study with a qualitative approach, developed through case studies and guided by the hypothetical-deductive

method. The study contributes to the state of the art on consensualism in Courts of Accounts by demonstrating the advantages of alternative dispute resolution mechanisms and by providing critical analyses of the selected cases, identifying the consensual solutions adopted and their outcomes. Furthermore, it seeks to encourage Public Administration, particularly Courts of Accounts and public managers, to recognize consensualism as a legitimate and effective instrument for resolving disputes and strengthening external oversight activities.

Keywords: consensualism; Courts of Accounts; conciliation; mediation; arbitration.

O conteúdo deste periódico está
sob Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 05/11/2025

Data de aprovação: 27/02/2026

Data de versão final: 15/04/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a solução consensual dos conflitos tem sido uma forma de resolução de demandas priorizada pela administração pública, incluindo os Tribunais de Contas, pois a resolução alternativa dos conflitos representa meio mais célere, menos custoso e eficiente para encerrar casos pendentes ou até mesmo para orientar a condução de determinados atos de políticas públicas (Corralo; Desordi, 2018; Corrêa, 2021).

Este artigo tem como foco geral verificar quais são os procedimentos alternativos viáveis para resolução conciliatória de processos no âmbito do Tribunal de Contas, quais os benefícios de sua utilização, e se de fato esses meios representam alternativa eficaz e legal para resolução de um processo.

Dessa forma, este trabalho pretende avaliar se a conciliação pelos Tribunais de Contas representa, efetivamente: agilidade na resolução de conflitos; redução de custos processuais; transparência e controle social

fortalecidos; prevenção de apontamento de irregularidades aos gestores; satisfação das necessidades da administração pública com brevidade.

Inicialmente, expõem-se, em linhas gerais, quais são as funções exercidas pelos Tribunais de Contas a fim de se examinar a finalidade do controle externo, que, resumidamente, diz respeito a garantir o bom uso do dinheiro público, e trata da possibilidade de resolução alternativa de conflitos pelas Cortes de Contas para alcance da sua finalidade.

Na sequência, conceituam-se as formas alternativas para resolução de demandas, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, para, após, identificar se os Tribunais de Contas, em suas normas, têm previsão dessas formas de solução de conflitos, ou até mesmo se utilizam de outros meios instrumentais para efetuar a resolução consensual de seus processos.

Mediante estudo das normas vigentes no Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) e no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), observa-se que as Cortes de Contas dispõem de instrumentos específicos para implementação do consensualismo em suas atividades, quais sejam, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e a realização de Mesas Técnicas.

Neste artigo, narram-se quatro casos já conciliados, os benefícios qualitativos e quantitativos visados pelos agentes envolvidos no acordo, e o instrumento alternativo utilizado para solução consensual do correspondente processo .

Para o desenvolvimento deste trabalho, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, partindo do problema de pesquisa, por meio de pesquisa bibliográfica em trabalhos acadêmicos, bem como pesquisa documental em legislação pertinente ao consensualismo nos órgãos de controle externo, além de estudo de casos aprofundado.

Este trabalho contribui para o estado da arte sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas ao evidenciar os benefícios decorrentes da resolução alternativa de conflitos. Ademais, a pesquisa avança na literatura ao apresentar análises críticas de quatro estudos de caso, nos quais

são identificadas as soluções consensuais adotadas e os resultados obtidos com os acordos firmados. Pretende-se, ainda, incentivar a administração pública – especialmente os Tribunais de Contas e os gestores públicos – a adotar o consensualismo como instrumento legítimo e eficaz para a resolução de suas demandas.

2 MEIOS ALTERNATIVOS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A adoção de resolução pacífica dos conflitos representa, em verdade, formas alternativas para resolução de irregularidades ou solução de problemas. Tais formas, sob a perspectiva dos agentes envolvidos na solução, classificam-se como: autotutela, autocomposição e heterocomposição.

Sob a perspectiva da autotutela, verifica-se que o próprio agente que cometeu a irregularidade pode solucionar o problema. Já a autocomposição representa instrumentos em que as partes têm autonomia para resolução dos conflitos por meio de acordo, sem intermediação de terceiro. São espécies de autocomposição: a conciliação e a mediação.

Na conciliação, o terceiro envolvido no processo, intitulado conciliador, apenas observa a situação objetivamente e apoia as partes a identificarem a solução ideal que satisfaça os seus interesses (Madeira, 2019).

Fernandes (2021) esclarece que a mediação conta com uma terceira pessoa imparcial e independente para auxiliar as partes na resolução de conflito, por meio de provocação, inclusive, de reflexões sobre o caso concreto. A mediação pode ser exercida por meio de duas técnicas: facilitativa ou avaliativa. Na mediação facilitativa, o mediador facilita o diálogo entre as partes, favorecendo comunicação pacífica, enquanto na mediação avaliativa, o mediador (avaliador) avalia os termos do acordo realizado entre as partes.

Já as técnicas de heterocomposição representam instrumentos de resolução de conflitos realizados por intermédio de arbitragem ou por decisão de órgão competente, segundo Fernandes (2021).

Na arbitragem, a resolução do conflito é realizada por árbitro, que determina uma solução independente da vontade das partes, mas que deve respeito ao devido processo legal, oportunizando aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa antes de arbitrar definitivamente a solução.

Essas são as técnicas usuais para implementação do consensualismo. Neste artigo, examina-se quais são os mecanismos utilizados pelos Tribunais de Contas para resolver alternativamente os conflitos existentes na Corte, ou até mesmo para orientar os jurisdicionados na execução de medidas que se sujeitarão, possivelmente, ao crivo do Tribunal, como aquelas relacionadas à execução de políticas públicas.

3 COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Inicialmente, informa-se que, atualmente, no Brasil, há 33 Tribunais de Contas, sendo: um da União; um do Distrito Federal; 26 dos estados (responsáveis por fiscalizar não apenas o correspondente estado, mas também municípios nele situados); dois municipais (o Tribunal de Contas do Município de São Paulo [TCM/SP] e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro [TCM/RJ]), responsáveis por fiscalizar as contas dos municípios correspondentes; e Tribunais de Contas Municipais de três estados, quais sejam: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA), o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA), responsáveis pela fiscalização das contas de todos os municípios existentes no território de cada um desses estados.

Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, auxiliares do Poder Legislativo, responsáveis pela realização do controle externo das entidades públicas, mediante fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente político e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, visando assegurar o bom uso do dinheiro público.

As fiscalizações contábil, financeira, operacional e patrimonial do ente político pelo Tribunal de Contas se dão por meio do exercício das competências previstas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a seguir listadas:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (Brasil, 1988, art. 71, §§ 1º-4º).

Apesar de o art. 71 prever de forma direta que tais competências são do TCU, tais atividades são estendidas aos demais Tribunais de cContas brasileiros, conforme preconiza o art. 75 da CF/1988.

4 POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO CONSENSUALISMO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

No âmbito dos Tribunais de Contas, a regra é que os processos devidamente instruídos sejam julgados pelos membros da Corte (Conseheiros, Ministros), com aprovação ou reprovação das contas do gestor, reconhecimento ou não de prática de ato ilegal, antieconômico, irregular, e consequente determinação de ressarcimento de valores ou de imputação de multa. Por meio do trâmite acima descrito, exterioriza-se a função

punitiva das Cortes de Contas, mas, atualmente, a finalidade vai além da punição dos agentes, atuando, também, como ente pedagógico e orientativo, e apto à resolução pacífica dos conflitos que estão sob sua jurisdição.

As Constituições Estaduais e as leis orgânicas dos Tribunais de Contas preveem as competências do controle externo nos moldes da Constituição Federal (CF), em geral, reproduzindo o texto da CF. Segundo Jacoby Fernandes (2012), ao tratar das competências dos Tribunais de Contas, as atribuições das Cortes de Contas estão previstas no art. 71 da CF/88, de modo que as atribuições que excedam os comandos desse dispositivo devem ter sua constitucionalidade submetida ao crivo do Poder Judiciário.

Os Tribunais de Contas tanto têm competência como limite da jurisdição, quanto atribuições ou competências de cunho meramente administrativo, equivalendo, neste caso, à ação de controle sem qualquer definitividade em seus julgamentos.

Verifica-se, em estudo sistemático das constituições brasileiras, que o legislador constituinte teve o cuidado de distinguir, com precisão, os termos quando tratou da competência de órgãos e agentes. Em especial, cabe registrar o zelo no emprego das expressões julgar, apreciar, analisar e verificar no que se refere aos Tribunais de Contas. O rol de atribuições, expressamente denominadas pelo constituinte de competências, inclui esses precisos verbos, indicativos de ações distintas, com consequências diversas. Apenas quando emprega o verbo julgar é que o constituinte estaria se referindo ao limite da jurisdição, para excluir a competência de qualquer outro órgão do Poder Judiciário; nos demais casos, a competência diz respeito à possibilidade de ser apreciada determinada questão e definido, no âmbito administrativo, qual é o direito aplicável.

(...)

Na dicção do texto constitucional, o art. 71 expressamente apresenta o elenco das competências.

A propósito da repetição das competências do art. 71 nas leis que regem os Tribunais de Contas do Brasil, nas demais esferas de governo, ensina Flávio Régis de Moura e Castro: ‘Essas competências institucionais não podem ser desprezadas por nenhum órgão de controle externo, dado que materializam o princípio fundamental da prestação de contas.

Forçoso é concluir que as atribuições institucionais constam em todas as leis orgânicas das Cortes de Contas brasileiras já que representam as vigas mestras da fiscalização da Administração Pública’.

Algumas leis e até constituições estaduais vem procurando elastecer as competências dos tribunais de contas ou reduzi-las. Nesse caso, a decisão sobre o assunto tem sido do Poder Judiciário, o qual tem mantido a simetria do modelo com o paradigma federal.

Para simplificar este raciocínio, as mudanças de competências devem ser iniciadas pelas alterações da Lei Orgânica do TCU e guardada a compatibilidade com as previstas na Constituição Federal (Fernandes, 2012, p. 267-269).

A interpretação literal do art. 71 da Constituição não prevê a possibilidade de adoção do consensualismo pelos Tribunais de Contas. No entanto, o consensualismo pode ser um instrumento para resolução de irregularidades identificadas pelos Tribunais ao exercer suas atividades.

Em que pese o debate sobre a legitimidade do consensualismo no âmbito da administração pública, Corrêa (2021, p. 15) sustenta que “a administração pública não só pode, como deve buscar meios mais eficientes de resolução de conflitos, isto também resulta em diminuição no custo da transação e proporciona maior eficiência na atuação. É a chamada Administração Pública de Resultados”.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) editou a Nota Recomendatória n.º 02/2022, indicando 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” (Atricon, 2022, p. 1).

Assim, o consensualismo pode ser adotado pelas Cortes de Contas sob a justificativa de ser um meio para dar cumprimento ao previsto no dispositivo em comento, o art. 71 da CF/1988, de forma mais célere e menos custosa para a máquina pública.

5 INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS JÁ EXISTENTES EM TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1 Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

Novelli e Castilho (2023) analisaram se os Tribunais de Contas já possuíam normativos internos que regulamentam a utilização de meios consensuais como solução de conflitos. Um instrumento usualmente firmado pelos Tribunais de Contas, conforme previsto em normativo específico das Cortes, é o Termo de Ajuste de Gestão (TAG). Cabe destacar que as Resoluções dos Tribunais de Contas do Brasil utilizam diferentes terminologias para tal instrumento, como Termo de Ajuste de Gestão, Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta e Termo de Ajuste; embora os termos sejam diferentes, estes estão embasados na CF/1988, nos termos do art. 71, inciso IX (Corrêa, 2021).

É necessário observar que as resoluções alternativas podem ser adotadas desde que pautadas em previsão legal, já que a administração pública deve obedecer ao Princípio da Legalidade, tendo em vista que a atuação administrativa deve sempre estar pautada em lei.

Corrêa (2021, p. 16) aprofundou seu estudo examinando o TAG, definindo esse mecanismo como “um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de errado por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) à não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir”.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA), por exemplo, regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) e dispõe sobre as decisões expedidas no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, por meio a Resolução TCM/BA n.º 1463/2022.

A fim de compreendermos esse mecanismo, examinam-se os dispositivos da resolução. O TAG é

instrumento de controle consensual, vocacionado à adequação e regularização voluntária de atos, contratos e procedimentos administrativos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, mediante a fixação de prazo razoável para que o responsável pelo poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle adote soluções ao exato cumprimento da lei (Bahia, 2022, p. 2).

O TAG poderá ser utilizado para regularizar, voluntariamente, condutas, contratos, atos e procedimentos não exauridos, com o intuito de suspender ou afastar a aplicação de penalidades ou sanções. Segundo o art. 11, são elementos do TAG:

- I - a definição precisa do objeto do ajuste, com a indicação específica dos atos, contratos e procedimentos abrangidos e identificação dos processos de controle externo, vinculados ao TAG;
- II - a identificação precisa do órgão ou da entidade controlada, com CNPJ, bem como nome da autoridade competente, CPF, RG, matrícula funcional, endereço funcional, endereço residencial, estado civil, celular e e-mail institucional;
- III - discriminação das obrigações e metas ajustadas, individualizadas, com indicação do setor responsável pela implementação de cada atividade e ação, contemplando os indicadores necessários à verificação do atingimento dessas metas;
- IV - cronograma de prazos para implementação das obrigações conciliadas, incluindo o prazo estabelecido para a comprovação do adimplemento perante o TCM/BA;
- V - expressa adesão de todos os signatários às suas disposições, dando-se ciência de que eventual descumprimento voluntário das cláusulas pactuadas poderá implicar na caracterização de dolo e na violação à ordem jurídica;
- VI - a fixação do prazo de remessa ao Tribunal de Contas da comprovação do cumprimento de cada obrigação conciliada para monitoramento.
- VII - formas de monitoramento do ajuste e indicação dos responsáveis pelo acompanhamento;
- VIII - sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento,

total ou parcial, das obrigações, que já devem estar discriminadas e quantificadas no instrumento, indicando, quando aplicável, o prazo para pagamento das multas previstas;
IX - quantificação do dano eventualmente acarretado ao erário em caso de não cumprimento total ou parcial das obrigações pactuadas;
X - outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento (Bahia, 2022, p. 4-5).

5.2 Mesas técnicas

Outro instrumento para resolução alternativa de conflitos criado na seara das Cortes de Contas é a Mesa Técnica.

Neste artigo, para a compreensão desse instrumento, traçaremos os conceitos gerais das Mesas Técnicas instituídas no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), por meio da Resolução Normativa n.º 12/2021-TP. A referida resolução “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”.

A Mesa Técnica, segundo Novelli e Castilho (2023, p. 55), representa a reunião dos fiscalizados com o Tribunal de Contas, a fim de que ocorra a “troca de informações, visando a esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas (inciso IV do § 3º do artigo 1º da Resolução Normativa n.º 12/2021-TP)”, o que pode ser considerado como audiência de conciliação prévia ao processo de fiscalização ou de julgamento de supostas irregularidades pelo órgão fiscalizador, ou até mesmo a possibilidade de ser instaurada incidentalmente nos autos de processo em andamento.

Com a instauração da Mesa Técnica, a preferência é que o objeto da demanda seja solucionado por intermédio de conciliação ou mediação, tendo a Resolução do TCE/MT, art. 1º, § 5º, conceituado esses instrumentos da seguinte forma:

XI – conciliação, com atuação ativa do condutor na formação do consenso, com a possibilidade de proposição de medidas para o convencimento das partes – nas hipóteses previstas nos incisos I a V do parágrafo anterior;

XII – mediação, com atuação imparcial do condutor para a facilitação do diálogo, sem induzir a formalização do acordo, que deve ser decisão exclusiva das partes – na hipótese prevista no inciso VI do parágrafo anterior (Mato Grosso, 2021, p. 4).

Nos termos da Resolução n.º 12/2021, art. 1º, § 1º, a Mesa Técnica tem como objetivo a atuação do órgão de controle focada em: celeridade; caráter preventivo (em vez de sancionatório); diálogo; cooperação; e menos burocracia.

A legitimidade para instauração de Mesa Técnica no TCE/MT, nos termos do art. 2º da Resolução n.º 12/2021, é: a) do Conselheiro que presidir a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência; b) dos relatores – nos casos dos processos de consultas formais e de fiscalização já instaurados; c) do Procurador-Geral de Contas; d) do Secretário-Geral da Presidência; e) do Secretário-Geral de Controle Externo; e f) do Secretário de Normas e Jurisprudência.

Considera-se que a legitimidade para propositura da Mesa Técnica é mais ampla, tendo em vista que o § 1º do art. 2º autoriza gestores públicos ou privados, desde que interessados, solicitar que os reais legitimados efetuem a Mesa Técnica.

Além de ser necessário atentar-se à proposta de instauração de Mesa Técnica está sendo realizada por pessoa legalmente autorizada, o objeto deve se referir a tema que seja relevante, complexo ou que tenha grande repercussão sobre a administração pública e a sociedade.

6 TRABALHOS RELACIONADOS

Corrêa (2021) aborda a possibilidade de aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) pelos Tribunais de Contas, no contexto do

controle externo e do direito administrativo sancionador.

O objetivo geral deste artigo é identificar a justificativa teórica para a transação por meio do ajustamento de gestão como alternativa às sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas. Já como objetivos específicos, busca: compreender o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão por meio de análise principiológica e legislativa e explorar sua aplicação em substituição a sanções ordinárias dentro do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Corrêa (2021) introduz a ideia de que o uso de TAG pode promover uma gestão pública mais eficiente, permitindo a correção de procedimentos sem a necessidade de punições severas, o que expressa inovação na gestão pública. O autor também apresenta o TAG como instrumento *bypass*, sendo alternativa válida ao processo sancionador tradicional, que pode ser adotada pelos Tribunais de Contas para obter resultados mais efetivos. Corrêa (2021), ainda, destaca a importância da LINDB como base legal para a implementação de compromissos e ajustes no âmbito do setor público, promovendo maior segurança jurídica.

Como resultados, o trabalho justifica teoricamente o uso dos Termos de Ajustamento de Gestão como meio eficiente e legítimo para alcançar o interesse público, evitando sanções tradicionais que podem ser menos eficazes. Propõe ainda que o consensualismo pode servir como abordagem prática para resolver conflitos administrativos, permitindo gestão pública mais proba e eficiente, sendo caminho alternativo para soluções no âmbito dos Tribunais de Contas.

Dortas *et al.* (2021) analisaram o uso do consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelos órgãos de controle externo. Utilizando pesquisa bibliográfica e questionário eletrônico enviado aos 33 Tribunais de Contas de todo o país, com vistas a verificar a adoção de instrumentos de consensualismo como estratégia de prevenção ou correção de situações indesejadas no controle externo.

Os autores concluem que, com base na análise das respostas fornecidas por 13 dos 33 Tribunais de Contas existentes no Brasil, na maioria dos casos, há disponibilidade de ferramentas voltadas à adoção de práticas consensuais. Os instrumentos mais mencionados pelos Tribunais foram o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), o Plano de Ação (PA) e as audiências.

Dessa forma, os resultados mostram que o consensualismo ainda é pouco utilizado como estratégia de prevenção e correção, embora os Tribunais de Contas que o aplicam relatem benefícios relevantes em comparação ao modelo tradicional de atuação sancionadora.

Faria (2022) explora o uso de métodos consensuais para resolver conflitos nos Tribunais de Contas, com foco específico na análise da primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O objetivo central do trabalho consiste em investigar como os métodos consensuais podem ser aplicados nos Tribunais de Contas, tomando a Mesa Técnica como estudo de caso. Já seus objetivos específicos consistem em identificar os requisitos mínimos para a validade dos acordos administrativos e avaliar se a Mesa Técnica é ferramenta eficaz para resolver conflitos administrativos.

Como contribuição, Faria (2022) valida a Mesa Técnica, concluindo que é ferramenta viável e promissora para resolver conflitos, especialmente em questões estruturais que envolvam avaliação de políticas públicas e competências compartilhadas entre entidades federativas. Propõe que a resolução normativa que regula o instituto em análise (a Mesa Técnica) seja mais bem estruturada, para assegurar que todos os requisitos de validade contemplem a possibilidade de resolução de diferentes casos, como consenso sobre temas normativos e resolução de irregularidades.

Apesar de reconhecer que a Mesa Técnica tem grande potencial inovador para solução alternativa de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas, e que os métodos consensuais podem transformar os papéis deste órgão que tem postura predominantemente sancionadora, Faria (2022) pontua que a falta de estrutura pode comprometer a efetividade das soluções acordadas, resultando em atrasos ou não implementação.

Bet (2023), em *Tribunais de Contas em Ação: O Consensualismo Aplicado na Avaliação e Implementação de Políticas Públicas*, apresenta uma análise aprofundada sobre o uso de soluções consensuais, especificamente por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs), no contexto do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE).

Como objetivo principal, Bet (2023) investiga se a utilização de TAGs pelo TCE/PE tem fundamentação jurídica e doutrinária e se é prática eficaz de controle externo, especialmente na área de políticas públicas. Já como objetivos específicos, busca entender como as soluções consensuais podem servir como alternativas ao modelo tradicional de Estado Sancionador e analisar casos práticos de TAGs firmados pelo TCE/PE.

Para tanto, valida o uso de TAGs, por meio da revisão da literatura especializada e análise das legislações relevantes, destacando a viabilidade jurídica dessa prática, e analisa casos práticos com base em TAGs firmados durante auditorias realizadas em 2021, contribuindo para o entendimento prático da aplicação de soluções consensuais.

A pesquisa de Bet (2023) conclui que os TAGs são eficazes na promoção de melhorias na infraestrutura escolar, evidenciados por melhorias nas condições das escolas auditadas, mostrando-se benéficos para a implementação de políticas públicas, proporcionando resposta mais rápida e econômica em comparação com processos litigiosos tradicionais.

Bet (2023) conclui, também, que os TAGs, apesar de estarem em estágio inicial no controle externo, são ferramentas que podem transformar a abordagem dos Tribunais de Contas, mudando de postura punitiva para mais colaborativa e eficiente, focada na resolução de problemas em vez de penalizações. Além disso, apesar de concluir pela eficácia dos TAGs, afirma que regulamentações mais claras e objetivas são necessárias para otimizar seu uso e mitigar riscos de desvios de finalidade.

Por sua vez, Souza e Azevedo (2022) examinaram os fundamentos jurídicos e as particularidades do processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), instituído pelo Tribunal de Contas da União por meio da

Instrução Normativa (IN) n.º 91/2022. Com base em abordagem qualitativa, os autores descreveram a evolução doutrinária e normativa do uso da consensualidade na resolução de conflitos envolvendo a administração pública.

Os resultados indicaram que, embora a SSC compartilhasse elementos característicos com instrumentos já institucionalizados como as Mesas Técnicas e o Termo de Ajustamento de Gestão, trata-se de mecanismo jurídico inovador na atuação dos Tribunais de Contas, cuja regulamentação ainda carece de aperfeiçoamento. Dessa forma, o estudo contribui com o avanço da literatura na medida em que traz o debate sobre a juridicidade da Instrução Normativa n.º 91/2022, bem como identifica oportunidades de aprimoramento do rito processual, visando a maior segurança jurídica e transparência.

Já Dantas (2023) apresentou o embasamento teórico necessário à implementação de centro de mediação no Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, o autor defendeu que a mediação constitui técnica resultante de movimento mais amplo de superação da lógica verticalista que caracteriza o direito administrativo clássico, sendo sua adoção no setor público essencial para a efetivação de diversos objetivos e valores constitucionais.

De acordo com Dantas (2023), a mediação no setor público surge do redimensionamento do Estado, com foco em celeridade, segurança jurídica, pluralismo, eficiência e desjudicialização. Para ele, a mediação é influenciada pela governança pública francesa, de modo que essa prática aproxima o Estado do administrado ao promover a conciliação de interesses entre os setores público e privado. O autor ressalta ainda que o interesse público não é exclusivo da Administração, e que interpretações ultrapassadas do princípio da indisponibilidade não devem impedir o avanço do consensualismo.

No método adotado por Dantas (2023), realizou-se a revisão bibliográfica nacional e estrangeira, com foco na análise das origens e da evolução do conceito de Administração Pública Consensual. Os resultados apontaram para a necessidade de instituir centro de mediação no âmbito

do TCU, com a finalidade de solucionar controvérsias envolvendo a administração pública e o setor privado, recomendando-se, ainda, a adoção de procedimento adequado para a condução das transações nos processos sob sua fiscalização.

Andrade (2025) analisou o desenvolvimento das soluções consensuais de conflitos e seus resultados no âmbito dos Tribunais de Contas, com especial enfoque no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. A autora ressalta ainda que o consensualismo consolidou-se como método alternativo de solução de controvérsias, tendo como principais marcos o Termo de Ajustamento de Gestão e a Mesa Técnica – mecanismos adotados pelos Tribunais para tratar questões relacionadas à gestão pública, com base em ações preventivas, diálogo, eficiência e economicidade.

Por fim, a autora concluiu que o modelo de administração consensual representa alternativa mais célere e eficiente para a resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas, em substituição aos métodos tradicionais de controle baseados em decisões punitivas e sancionatórias.

7 METODOLOGIA

Este artigo apresenta caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa. Inicialmente, realizou-se revisão bibliográfica sistemática com o objetivo de identificar e caracterizar os métodos alternativos de solução de conflitos, especialmente aqueles implementados no contexto do controle externo. Para tanto, examinou-se a literatura especializada para compreender os institutos consensuais utilizados nos Tribunais de Contas como mecanismos para resolução alternativa de conflitos, bem como seus fundamentos legais, procedimentos operacionais e efetividade na gestão pública.

A escolha metodológica de estudar casos que envolvem procedimentos alternativos de consensualismo nos Tribunais de Contas permite compreender como diferentes arranjos institucionais e capacidades de di-

álogo influenciam a aplicabilidade e efetividade desses mecanismos em contextos variados. Isso possibilita comparações entre realidades distintas e contribui para a compreensão dos benefícios e desafios do consensualismo na gestão pública (Godoy, 2006; Lee; Saunders, 2017).

Dessa forma, foram utilizados acordos firmados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas de Rondônia (TCE/RO), especificamente: Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (TCE/BA); Aquisição de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador (TCU); Concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia (TCU); e a Conciliação realizada no âmbito do TCE/RO.

A seleção dos casos mencionados justifica-se pela necessidade de examinar em profundidade como os Tribunais de Contas operacionalizam procedimentos consensuais, revelando as dinâmicas internas e externas que caracterizam a resolução alternativa de conflitos no controle externo. Essa estratégia de seleção de casos múltiplos e contrastantes permite identificar padrões comuns e variações contextuais, para compreensão robusta sobre a efetividade do consensualismo na gestão pública e no controle externo, bem como para a identificação de fatores que facilitam ou dificultam a implementação de procedimentos alternativos de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas brasileiros.

8 ESTUDOS DE CASO

8.1 Mediações no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA)

O Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em junho de 2024, publicou a Resolução n.º 46/2024, instituindo “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” (Bahia, 2024a, p. 1).

Desde que a controvérsia a ser solucionada envolva pessoa jurídica de direito público estadual, o TCE poderá mediar sua solução, se se tratar de caso relevante, complexo ou de grande repercussão para a administração pública e a população.

8.2 Construção, operação e manutenção do Sistema Rodoviário da Ponte Salvador-Ilha de Itaparica (TCE/BA)

Em 2019, o Estado da Bahia lançou processo licitatório, a fim de contratar, por meio de Parceria Público-Privada (PPP), na modalidade de concessão patrocinada, licitante para a realização de obras e serviços necessários à Construção, Operação e Manutenção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica. Foi declarado vencedor, conforme se observa no Diário Oficial do Estado da Bahia (DOE/BA) de 24 de janeiro de 2020, o Consórcio Ponte Salvador-Itaparica, formado pelas empresas *China Railway 20 Bureau Group Corporation* (CR20); *CCCC South America Regional Company S.Á.R.L* (CCCC South America) e *China Communications Construction Company Limited* (CCCCLTD) (Bahia, 2024a).

A referida contratação envolve, como valor total da contraprestação pública anual máxima, a quantia de R\$ 56.209.450,00. De acordo com a Secretaria de Planejamento, R\$ 5,4 bilhões referem-se ao investimento, enquanto o aporte do Estado equivale a R\$ 1,5 bilhão.

Segundo o DOE/BA de 19 de junho de 2024, o projeto foi inserido no Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia por meio da Resolução do Conselho Gestor n.º 02/2014, com vistas a promover a expansão e melhoria da qualidade da infraestrutura rodoviária em todo o território baiano (Bahia, 2024a).

No que se refere ao estudo em apreço, verifica-se que, visando beneficiar-se desse novo instituto no âmbito do TCE/BA, as partes interessadas, o Estado da Bahia e os responsáveis pelo consórcio do Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S/A, apresentaram pedido

de mediação do objeto da parceria público-privada que fundamentou o contrato de construção da ponte de Salvador até a Ilha de Itaparica, cuja construção ainda não teve início (Bahia, 2024a).

Segundo publicação no sítio eletrônico do TCE/BA em 4 de junho de 2025⁴, a pandemia impactou consideravelmente os preços dos insumos, o que fez com que a contratada apresentasse pedidos de reequilíbrio contratual. Tais pleitos foram complexos, além de fruto de divergências entre as partes, o que gerou a necessidade de mediador para resolver os conflitos.

Com a resolução dos impasses que impedem o início e a conclusão da obra, inúmeros benefícios serão oferecidos à sociedade baiana, conforme se constata, inclusive, no sítio eletrônico da concessão⁵.

No mencionado sítio eletrônico, consta que a ponte proporcionará benefícios em diversos segmentos, quais sejam: emprego; acessibilidade; economia; turismo; sustentabilidade. Esses benefícios impactarão a melhoria dos municípios atendidos, proporcionando mais empregos, aumentando o turismo, ampliando o fluxo de veículos.

8.3 Aquisição de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador – Tribunal de Contas da União (TCU)

No contexto de mediações, o projeto de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Salvador exemplifica histórico complexo de desafios legais e administrativos. Inicialmente, a licitação e o contrato de 2017 foram considerados ilegais pelo TCE/BA devido a irregularidades, resultando no encaminhamento do caso ao Ministério Público da Bahia (MP/BA) e à Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA).

Em dezembro de 2023, novo processo licitatório foi lançado pelo Governo da Bahia, mas foi suspenso em março de 2024 por decisão liminar do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), após questionamentos sobre a limitação de empresas participantes sem justificativa adequada.

4 Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/governo-da-bahia-e-concessionaria-ponte-salvador-itaparica-celebram-acordo-contratual-para-avanco-do-projeto-e-das-obras>. Acesso em: 26 mar. 2026.

5 Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br/>. Acesso em: 26 mar. 2026.

Contrariando os percalços anteriores, o projeto ganhou impulso significativo com a recente aprovação unânime do TCE/BA para a aquisição de 40 trens do VLT junto ao Governo do Mato Grosso (Brasil, 2025b).

Essa solução consensual de conflitos, pioneira como a primeira mediação técnica interfederativa do Tribunal de Contas da União (TCU), resultou em investimento de R\$ 820 milhões por parte do Governo da Bahia, a ser pago em quatro parcelas anuais. Além disso, o governo baiano investirá R\$ 62,1 milhões na garantia e manutenção dos trens com a empresa CAF e cerca de R\$ 106 milhões em equipamentos adicionais como trilhos e sistemas de telecomunicações, estimando economia substancial de 37,5% na aquisição de VLT (Brasil, 2025b).

Segundo o TCU (Brasil, 2025b), o projeto do VLT de Salvador, com 36,4 km, 34 paradas e orçamento de R\$ 5 bilhões, tem previsão de iniciar testes com o primeiro trem em dezembro de 2025 e operação plena entre junho e julho de 2026. Estima-se que o VLT transportará 110 mil passageiros por dia, beneficiando cerca de 560 mil moradores do subúrbio de Salvador, região vulnerável, melhorando a mobilidade e promovendo transformação socioeconômica (Brasil, 2025b).

8.4 Concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia – Tribunal de Contas da União (TCU)

A concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 à ViaBahia, iniciada em 2009, tornou-se caso emblemático de conflitos contratuais e ineficiência na execução de obras. Desde 2017, divergências entre a concessionária e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) sobre a interpretação da Cláusula 16.5.1, que trata da revisão quinquenal, resultaram em litígios judiciais e arbitrais. Esses impasses levaram à suspensão de investimentos obrigatórios, acarretando altos índices de inexecução, que variaram entre 16,52% e 100% entre 2010 e 2020, além da não realização de duplicações em mais de 440 km de rodovias, mesmo com gatilhos de tráfego atingidos (Brasil, 2025a).

Consequentemente, a falta de manutenção adequada provocou a degradação acelerada da infraestrutura, refletindo-se em aumento de 40% nos acidentes entre 2010 e 2023, enquanto outras concessões registraram redução média de 23,17%. A situação gerou custos sociais elevados, estimados em R\$ 183 milhões anuais, incluindo mortes, feridos e danos materiais. Além disso, a judicialização do conflito limitou a capacidade fiscalizatória da ANTT, criando cenário de instabilidade e prejuízos ao interesse público, com danos patrimoniais superiores a R\$ 89 milhões por ano apenas na deterioração do pavimento.

Nesse contexto, a solução consensual proposta pelo TCU em 2025 emergiu como a alternativa mais viável para resolver a crise. O acordo prevê o encerramento do contrato em 31 de março de 2025, com a ViaBahia renunciando a todos os processos judiciais e arbitrais, em troca de indenizações totais de R\$ 892 milhões, divididas em compensações por investimentos não amortizados (R\$ 681 milhões) e quitação de litígios (R\$ 211 milhões). A medida também estabelece plano de transição operacional, garantindo a manutenção básica até a devolução das rodovias à União (Brasil, 2025a).

Nesse sentido, a solução consensual demonstrou-se mais benéfica do que a repactuação, visto que as propostas da ViaBahia para duplicação (R\$ 12,2 milhões/km) excediam os valores de contratos similares (como R\$ 6,6 milhões/km na Autopista Fluminense). Além disso, o acordo evitou a prolongada judicialização, assegurando segurança jurídica e permitindo a reassunção dos controles administrativos pela União, o que viabiliza futuras licitações e a retomada de investimentos essenciais, interrompendo o ciclo de degradação e reduzindo custos sociais e patrimoniais acumulados.

Por conseguinte, este estudo de caso revela os desafios das parcerias público-privadas em infraestrutura quando há falhas na estruturação contratual e na governança. A solução adotada pelo TCU destacou a importância de mecanismos consensuais para resolver disputas complexas, equilibrando interesses econômicos, jurídicos e sociais. Assim, o encer-

ramento da concessão não apenas resolve conflito crônico, mas também serve de precedente para futuros contratos, enfatizando a necessidade de cláusulas claras e mecanismos ágeis de revisão para preservar o interesse público e a qualidade dos serviços.

8.5 Conciliação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO)

Outro estudo de caso foi realizado examinando acordo firmado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). A Resolução n.º 132/2013 instituiu e disciplinou o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no referido Tribunal e, após dez anos, em 2023, o TCE/RO editou a Resolução n.º 389/2023, dispondo sobre meios alternativos de solução de conflitos no âmbito do Tribunal e sobre o Termo de Ajustamento de Conduta.

No referido órgão de controle, a conciliação é realizada por iniciativa do Corregedor-Geral, que, nos moldes do art. 47, ao:

tomar conhecimento de situações de desentendimentos entre servidores, que possam comprometer a harmonia do ambiente, a ordem interna ou a qualidade dos serviços, remeterá a notícia para a câmara de conciliação de incidentes funcionais, que terá a atribuição de buscar a composição do conflito (Rondônia, 2023a, p. 15).

Para concretização da conciliação, deve-se realizar audiência, a qual deve respeitar os seguintes princípios: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade e informalidade.

Para verificar a conciliação no âmbito do TCE/RO, examinou-se o processo de n.º 02912/2020-TCE/RO, que se refere à Tomada de Contas Especial (TCEsp) instaurada pelo Departamento Estadual de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos (DER/RO), que teve por objetivo apurar possíveis danos ao erário, no valor originário de R\$

84.132,00, decorrente da execução do Contrato n.º 017/17/GAB/DER/RO, firmado entre aquela autarquia e a empresa Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME, para a elaboração de projeto básico de ampliação de pista de pouso dos aeródromos nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná (Rondônia, 2023b).

Para resolução desse processo, foi realizada audiência de autocomposição, por meio da qual os responsáveis Isequiel Neiva de Carvalho, Josafá Piauhy Marreiro, a empresa contratada Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME e o atual diretor-geral do DER se comprometeram a apresentar o Projeto Básico para instalação de Auxílios à Navegação Aérea: Farol Rotativo, Biruta Iluminada, Balizamento Noturno, Iluminação do Pátio, Sinalização Vertical e Casa de Força (KF), para atender o Aeroporto de Guajará-Mirim/RO (SBGM), em consonância com os prazos e condições pactuados para cumprimento do acordo (Rondônia, 2023b).

Em outras palavras, segundo Rondônia (2023b), em um processo de TC Esp, instaurado para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, relativa à ampliação de aeródromos nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná, os responsáveis pelo débito firmaram acordo, propondo-se a entregar projeto básico relativo à iluminação no aeroporto.

Com esse acordo, identifica-se que, uma vez que sejam cumpridos seus termos, há ganho para a parte apontada como responsável, que, em vez de ter que pagar o débito, somente terá que prestar serviços; há ganho para o Tribunal de Contas, que resolve um processo mais celeremente; e há ganho para a administração pública que se beneficiará de serviço sem custo.

No entanto, para considerar sua vantajosidade, é imprescindível verificar o cumprimento do acordo, o que não ocorreu no processo em apreço, tendo sido identificada a rescisão do termo de acordo firmado em audiência de autocomposição, celebrado entre os responsáveis Isequiel Neiva de Carvalho, Josafá Piauhy Marreiro, a empresa contratada Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda./ME, e o atual diretor-geral do DER, em face do descumprimento das condições assumidas pelas partes responsáveis.

9 CONCLUSÃO

Neste artigo, conclui-se, especificamente, que os Tribunais de Contas do Estado da Bahia e do Estado de Rondônia têm adotado o consensualismo como instrumento para resolução de conflitos, com o fim de proporcionar segurança aos jurisdicionados e à população, visando a assegurar, com maior celeridade, eficiência, simplicidade, viabilidade e economicidade, o bom uso do dinheiro.

Verifica-se, com base nos estudos de caso analisados, e nos trabalhos relacionados ao tema, que o consensualismo, se cumprido, pode impactar gestão mais eficiente de recursos públicos, por meio do diálogo entre as partes, com vistas a encerrar o litígio em tempo razoável, reduzindo, inclusive, o custo processual, conforme apontado pela literatura vigente.

Diversos Tribunais de Contas têm adotado, incipientemente, métodos alternativos para solução de conflitos, o que se constata por meio de identificação de normas específicas no âmbito de cada Corte, as quais preveem direcionamentos para implementação do consensualismo no controle externo, por meio de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ou de realização de Mesas Técnicas.

No entanto, somente é possível considerar a conciliação como eficiente se o acordo é efetivamente cumprido, devendo ser previstos claramente o prazo e as obrigações das partes. Uma vez que não sejam cumpridos os termos do acordo, este deve ser revogado e restabelecida a situação anterior, com aplicação das medidas autorizadas no Regimento Interno.

Ao examinar as respectivas legislações vigentes e verificar os desdobramentos de casos em que houve celebração de acordo entre as Cortes de Contas e as partes envolvidas, constata-se, quanto aos casos acordados no âmbito do TCE/BA e no TCU, que há benefícios qualitativos e quantitativos decorrentes das conciliações, mas que somente serão usufruídos pela Administração Pública e pela população se os termos forem efetivamente cumpridos.

Já no âmbito do TCE/RO, constatou-se que o acordo foi firmado visando a satisfação de débito imputado aos responsáveis, a ser quitado por meio da prestação de serviço que seria útil à Administração Pública, e, conseqüentemente, à população. No entanto, o acordo não foi eficiente, pois os termos não foram cumpridos.

Por fim, embora tenha sido identificado que diversos Tribunais de Contas já instituíram a solução consensual como forma de resolver seus processos, na prática, mediante consulta aos sítios eletrônicos dos Tribunais, identifica-se que há poucos casos de conciliação ou mediação que já foram ou que estão sendo realizados no âmbito do controle externo, devendo ser estimulada a prática do consensualismo pelas Cortes de Contas, sobretudo considerando que esses órgãos têm papel pedagógico e orientativo para a Administração Pública.

Para tanto, deve-se ter clareza de que os acordos devem ser viáveis e previstos de maneira clara e precisa, e que deve haver monitoramento frequente do cumprimento dos termos, tendo em vista que, dos casos conciliados, constata-se que nem sempre há cumprimento dos termos acordados, o que pode prejudicar a eficiência e a economicidade visada ao adotar o consensualismo no âmbito dos Tribunais de Contas, partindo do pressuposto de que acordo não cumprido pode dificultar ainda mais a satisfação do débito ou do objeto, já que será preciso avaliar novos pressupostos para reconhecimento de irregularidades supostamente praticadas pelo gestor.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. S. C. O. **Consensualismo no Tribunal de Contas: instrumento de parceria para o alcance da efetividade administrativa**. 2025. Monografia (Especialização em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/80854>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Estado da Bahia e Concessionária da Ponte Salvador-Itaparica apresentam ao TCE/BA requerimento para solução consensual das controvérsias**. Salvador, BA: TCE/BA, 22 ago. 2024b. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/estado-da-bahia-e-concessionaria-da-ponte-salvador-itaparica-apresentam-ao-tce-ba-requerimento-para-solucao-consensual-das-controversias>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Resolução n.º 046/2024**. 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, BA: TCE/BA, 2024a. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Resolução n.º 1.463/2022**. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) e dispõe sobre as decisões expedidas no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador, BA: TCM/BA, 2022. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/?f=1463>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BET, R. D. **Tribunais de contas em ação**: o consensualismo aplicado na avaliação e implementação de políticas públicas. 2023. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/54324>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solução consensual mediada pelo TCU permite entrega de trens de VLT à cidade de Salvador.**

Brasília: TCU, 2025b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/solucao-consensual-mediada-pelo-tcu-permite-entrega-de-trens-de-vlt-a-cidade-de-salvador>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solução Consensual:** Rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528 – VIABAHIA. Brasília: TCU, 2025a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/AF/16/58/F6/4600591078006549E18818A8/Solucao%20Consensual%20-%20Rodovias%20BR-116324BA%20E%20BA-526528%20-%20VIABAHIA.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

CORRALO, G. S.; DESORDI, D. Mediação na Administração Pública municipal: aplicação da Lei 13.140/2015 às municipalidades. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4047>. Acesso em: 27 jun. 2025.

CORRÊA, L. A. S. Tribunais de Contas e Termo de Ajustamento de Gestão: o consensualismo no Direito Administrativo sancionador de contas. **Caderno Virtual**, [s. l.], v. 2, n. 51, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/5899>. Acesso em: 9 jun. 2025.

DANTAS, B. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 27 jun. 2025.

DORTAS, G. R. *et al.* 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. 64-87, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://revistatcepr.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2021/04/7-Artigo-4-N31-2020.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

FARIA, F. B. S. **Métodos consensuais de solução de conflitos nos Tribunais de Contas**: análise da primeira mesa técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4666>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FERNANDES, A. F. L. **Justiça Consensual**. São Paulo: Almedina, 2021.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEE, B.; SAUNDERS, M. N. K. **Conducting case study research for business and management students**. London: SAGE Publications, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4135/9781529716702>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MADEIRA, M. F. A. **A conciliação como instrumento de acesso à justiça e o uso da tecnologia para sua efetivação**. 2019. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal Fluminense, Macaé,

2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/11011/TCC%20-%20MARCELL%20MADEIRA%20%283%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MARQUES FILHO, A. G. **Arbitragem, conciliação e mediação**: métodos extrajudiciais efetivos de resolução de conflitos. [S.d.]. Disponível em: <https://marq4.jusbrasil.com.br/artigos/363749107/arbitragem-conciliacao-e-mediacao-arbitrmetodos-extrajudiciais-efetivos-de-resolucao-de-conflitos>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 12/2021-TP/TCE/MT**. Cuiabá, MT: TCE/MT, 2021. Disponível em: <https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=12>. Acesso em: 20 jun. 2025.

NOVELLI, J. C.; CASTILHO, R. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, Fortaleza, CE, Brasil, v. 22, n. 1, p. 46–75, 2023. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889>. Acesso em: 8 jun. 2025.

PENEDO, L. O. D. Consensualismo administrativo: considerações sobre a aplicação da mediação no âmbito da administração pública. **Virtuajus, Belo Horizonte**, v. 6, n. 11, p. 390–406, 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/27985>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PONTE SALVADOR-ITAPARICA. **Benefícios**. Ponte Salvador-Itaparica, 2024. Disponível em: <https://pontesalvadoritaparica.com.br/beneficios/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 132/2013**. Institui e disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e altera os artigos 187 e 191-B, do Regimento Interno e dá outras providências. Porto Velho, RO: TCE/RO, 2013. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-132-2013.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução n.º 389/2023**. Institui a política de controle da disciplina de servidores no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, orienta as ações da Corregedoria Geral, dos membros de comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, dispõe sobre os meios alternativos de resolução de incidentes funcionais e dá outras providências. Porto Velho, RO: TCE/RO, 2023a. Disponível em: <https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-389-2023.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Termo de Acordo de Autocomposição de Dano ao Erário**. 2023b. Disponível em: <https://tcero.tc.br/2023/03/21/de-modo-inedito-tribunal-de-contas-promove-audien-cia-de-conciliacao-como-forma-de-autocomposicao-de-dano-apurado-em-tomada-de-contas-especial-instaurada-no-ambito-do-der-ro/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SOUZA, A. B.; AZEVEDO, T. R. Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa n. 91/2022. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 108-130, nov. 2024/abr. 2025. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2025-04/RTCESC_4_Artigo_Solucao_consensual_de_controversias.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.