

Artigo
27/11/2024

Instrumentos processuais de consensualidade nos Tribunais de Contas

* *Thiago Rodrigues de Azevedo*

As diversas alterações pelas quais passou o direito administrativo nas últimas décadas demandaram uma adaptação dos Tribunais de Contas em busca de novas formas de desenvolver suas competências institucionais.

Com o tempo, além das tradicionais funções fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e normativa, o controle externo também absorveu atividades de cunho orientativo, pedagógico, colaborativo e de articulação com os entes jurisdicionados.

Essa atuação de caráter dialógico, por assim dizer, culminou no fortalecimento dos controles preventivo e concomitante e conta com manifesto incentivo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon.

Consoante a Nota Recomendatória Atricon nº 02/2022, as ações de controle consensual tanto atendem à segurança jurídica quanto contribuem para o aperfeiçoamento da gestão pública e da adequada destinação de recursos estatais.

Como exemplo, em termos práticos, cita-se o já consolidado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), instrumento de controle processual sob a forma de um compromisso celebrado entre a Corte de Contas e o órgão ou a entidade sob sua jurisdição, tendo como finalidade a regularização voluntária de atos ou procedimentos.

O TAG pressupõe o consenso entre as partes e dele devem constar, dentre outras condições: as obrigações assumidas pelos responsáveis, os prazos para a implementação, além das sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento.

Também nessa conjuntura, surgiram as denominadas reuniões ou Mesas Técnicas. Nesse tipo de instrumento, o ente fiscalizador dialoga com o ente fiscalizado, de forma transparente e institucionalizada, em prol de soluções consensuais para questões controvertidas, de natureza relevante ou de alto grau de complexidade, em processos de controle externo.

Tem-se, portanto, um controle mais célere e menos solene do que o levado a cabo nos processos tradicionais, o que resvala em maior segurança jurídica ao gestor público em situações dessa natureza.

As Mesas Técnicas tanto se prestam a corrigir desconformidades em curso como também são utilizadas no controle externo peditivo, visando a prevenir irregularidades. Além disso, podem anteceder à assinatura de um TAG, como substrato técnico para o compromisso que venha a ser pactuado.

Recente levantamento realizado pela Atricon (atualizado por este autor) revelou que, dos 33 Tribunais de Contas brasileiros, pelo menos 27 regulamentaram os Termos de Ajustamento de Gestão, ao passo que as Mesas Técnicas são realidade em 6 deles (consulte a [tabela](#) abaixo).

O estudo contempla o Tribunal de Contas da União, que, em dezembro de 2022, regulamentou o processo de “*solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal*”, nos termos da Instrução Normativa nº 91/2022.

A norma também criou uma unidade específica na estrutura administrativa do Tribunal, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflito (SecexConsenso), com a incumbência de coordenar as negociações entre os entes envolvidos em cada litígio.

Embora aplicável a qualquer matéria inerente ao controle externo, o foco principal do regramento, pelo menos até o momento, tem sido as concessões de serviços públicos, notadamente aquelas marcadas por algum conflito contratual, de natureza complexa, entre a Administração Pública concedente e o setor privado concessionário.

Vale destacar que a solução consensual de controvérsias implica um duplo controle pelo TCU, sendo um de natureza preventiva e outro de natureza concomitante.

O controle preventivo se efetiva por meio das discussões travadas na Comissão de Solução Consensual em busca de uma alternativa viável para o impasse jurídico, momento em que os representantes do TCU, investidos do papel de mediação, alertam as partes interessadas sobre condições que eventualmente podem ser consideradas ilegais pela Corte de Contas.

Já o controle concomitante ocorre quando o Tribunal homologa a solução e, uma vez formalizado o termo de autocomposição, posteriormente monitora as providências

efetivamente adotadas pela Administração.

Segundo as fontes oficiais, as soluções consensuais ratificadas até o momento (acesse [aqui](#)) resultaram em economia de recursos públicos, benefícios ambientais, encerramento de processos judiciais e administrativos, além de novos investimentos estruturantes.

Por sinal, as peculiaridades e os resultados gerados com o advento da nova sistemática processual estão sintetizados em recente pesquisa realizada no âmbito da Fundação Getúlio Vargas, pelo núcleo FGV Justiça, intitulado “*Consensualidade no âmbito do TCU: estudo de casos da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso)*” (acesse [aqui](#)).

Em que pese os potenciais benefícios do instituto, convém registrar que em julho de 2024 o Partido Novo ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, na qual pleiteia a declaração de “*inconstitucionalidade total da Instrução Normativa TCU nº 91, de 2022, com a consequente extinção da SecexConsenso e declaração de prejudicialidade de todos os acordos celebrados no âmbito da referida secretaria*”.

Alega-se, como ponto focal, que o TCU não disporia de competência legal para exercer o referido papel de interlocução e que, além disso, o novo mecanismo implicaria um controle de natureza prévia, em possível afronta ao princípio da separação de poderes. Ambos os argumentos foram prontamente rechaçados pela Procuradoria-Geral da República, em manifestação meritória lançada no processo (acesse [aqui](#)).

Seja como for, enquanto se aguarda o julgamento da matéria, oportuno frisar que a Instrução Normativa nº 91/2022 já vem passando por aprimoramentos, como os promovidos pelas Instruções Normativas nº 92/2023 e 97/2024.¹

Fala-se ainda que o TCU cientificará a Advocacia-Geral da União ao iniciar processos de solução consensual, a fim de permitir a indicação de advogado da União ou procurador federal para acompanhar as discussões.

Aliás, ao longo do mês de outubro do ano corrente, o TCU realizou oficinas com atores internos (secretários, chefes de unidades, auditores e representantes de gabinetes) e

¹ A mudança mais significativa foi no sentido de que, doravante, faz-se necessária a aquiescência de todos os membros da Comissão de Solução Consensual externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na mesma Comissão para que a proposta siga à apreciação do Plenário, com trâmite prévio pelo Ministério Público de Contas. Antes, era exigida a concordância de todos os membros da Comissão de Solução Consensual, internos ou externos.

externos (representantes de ministérios, agências reguladoras, AGU etc.) visando a incorporar “*melhorias sugeridas por entes públicos e privados, sociedade, academia e profissionais com expertise para definir um padrão que sirva como modelo de diálogo a ser adotado em toda a administração pública*” (acesse [aqui](#)).

Nesse contexto, vale acompanhar os próximos passos em torno da consolidação jurídica da Solução Consensual de Controvérsias, uma vez que, a depender das circunstâncias, poderá vir a ser incorporada na processualística dos demais Tribunais de Contas subnacionais, somando-se aos demais instrumentos já existentes em prol de um controle externo mais efetivo em termos de resultado e condizente com modernas práticas procedimentais.

Instrumentos de consensualidade nos Tribunais de Contas brasileiros				
Nº	Tribunal de Contas	Legislação	Instituto	Link
1	Acre	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	http://sistemas.tce.ac.gov.br/elegis/visualiza.xhtml?id=7306
2	Alagoas	Resolução Normativa nº 3/2022	termo de ajustamento de gestão	https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc200420221551010000062602be5f057f.pdf
3	Amapá	LC nº 88/2015	termo de ajustamento de gestão	https://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=53589
4	Amazonas	Resolução nº 21/2013	termo de ajustamento de gestão	https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLUÇÃO-Nº-21_2013.pdf
5	Bahia - TCE	Resolução nº 84/2020	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ba.gov.br/images/Resolucao_084_2020.pdf
		Resolução nº 46/2024	solução consensual de controvérsias	https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_046_2024.pdf
6	Bahia - TCM	Resolução nº 1463/2022	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/resolucao-1463-2022-1.pdf
7	Ceará	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-leiorganica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020
8	Espírito Santo	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/leic8352016.html#a1
9	Goiás - TCE	Resolução Normativa nº 6/2012	termo de ajustamento de gestão	https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10084

10	Goiás - TCM	Instrução Normativa nº 4/2018	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/07/IN-00004-2018-Regulamenta-TAG.pdf
11	Maranhão	Resolução nº 296/2020	termo de ajustamento de gestão	https://app.tcema.tc.br/publicacao/#/muraldocumentos?destino=e
12	Mato Grosso	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno
		Resolução Normativa nº 12/2021	mesa técnica	https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/busca?q=12%2F2021&categoria_id=12
13	Mato Grosso do Sul	Resolução TCE nº 81/2018	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/11383/5b23c67bf1dcd1877f7c193a1451cd09.pdf
14	Minas Gerais	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/Detalhe/1111623010
		Regimento Interno	mesa técnica	https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/Detalhe/1111623010
15	Pará - TCM	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://atosoficiais.com.br/lei/regimento-interno-do-tcmpa-tcmpa-2022-07-11-versao-consolidada
16	Paraíba	Resolução Normativa nº 5/2007	pacto de adequação de conduta	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjysffb0qH7AhUDppUCHW03BtIOFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fpublicacao.tce.pb.gov.br%2Feb163727917cbba1eea208541a643e74&usg=AOvVaw2Kufe5bQKtGKK3nswR12bt
17	Paraná	Resolução nº 59/2017	termo de ajustamento de gestão	https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/249
18	Pernambuco	Resolução nº 2/2015	termo de ajustamento de gestão	https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-2-2015-regulamenta-o-termo-de-ajuste-de-gestao-tag-e-o-correspondente-processo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco-tcepe?origin=instituicao&q=termo%20de%20ajustamento
		Resolução TC nº 204/2023	mesa de mediação e conciliação	https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adocao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a-administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204#:~:text=Disciplina%20a%20solu%C3%A7%C3%A3o%20consensual%20de,Contas%20do%20Estado%20de%20Pernambuco
19	Piauí	Resolução nº 10/2016	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2016/12/Resolucao-no-10-16-alterada-pela-resolucao-16-22-Termo-de-Ajustamento-de-Gestao.pdf
20	Rio de Janeiro	Regimento Interno	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno
			reunião técnica	

21	Rio Grande do Norte	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complemetar_nº_4642012_Lei_Orgânica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_nº_5312015).pdf
22	Rondônia	Resolução nº 246/2017	termo de ajustamento de gestão	https://tcero.tc.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-246-2017.pdf
23	Rio Grande do Sul	Regimento Interno	termo de adoção de providências	https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1028-2015-aprova-o-regimento-interno-do-tribunal-de-co
24	Sergipe	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tce.se.gov.br/SitePages/legislacao.aspx?RootFolder=%2FLegislacao%2FLegisla%C3%A7%C3%A3o%20Interna&Fol
		Resolução TC nº 359/2024	mesa técnica	https://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=359/2024
25	Santa Catarina	Lei Orgânica	termo de ajustamento de gestão	https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf
26	Tocantins	Instrução Normativa nº 1/2019	termo de ajustamento de gestão	https://www.to.gov.br/cge/instrucoes-normativas-tce/24g36uxxd3u3#:~:text=Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20TCE%2FTO%20N%C2%BA%201%2F2019%20%2D%20Regulamenta%20o,Contas%20do%20Estado%20do%20Tocantins.
27	São Paulo - TCM	Resolução nº 2/2020	mesa técnica	https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947
		Resolução nº 2/2023	termo de ajustamento de gestão	https://legislacao.tcm.sp.gov.br/TerminalWeb/acervo/detalhe/49179?guid=1727528598085&returnUrl=%2fTerminalWeb%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1727528598085%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d49179%2349179&i=4
28	União	Instrução Normativa nº 91/2022	solução consensual de controvérsias	https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-tcu-n-91-de-22-de-dezembro-de-2022-461082838

Fonte: informações levantadas pela Atricon (acesse [aqui](#)), atualizadas pelo autor. Rol de caráter exemplificativo, não exaustivo.

** Thiago Rodrigues de Azevedo é assessor do Ministério Público de Contas j. ao TCESP.*