



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa  
Mestrado Profissional em Direito

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS

**O consensualismo no controle externo: a aplicação das formas  
consensuais pelo tribunal de contas de Pernambuco na  
implementação de políticas públicas**

Brasília  
2025

Código de catalogação na publicação – CIP

B277c Barros, Eduardo Lyra Porto de

O consensualismo no controle externo: a aplicação das formas consensuais pelo Tribunal de Contas de Pernambuco na implementação de políticas públicas / Eduardo Lyra Porto de Barros. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

92 f. : il:

Orientadora: Profa. Dra. Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

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

1. Controle externo. 2. Políticas públicas . 3. Aterro sanitário. 4. Consensualismo. I. Título

CDDir 341.3

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS

**O consensualismo no controle externo: a aplicação das formas consensuais pelo tribunal de contas de Pernambuco na implementação de políticas públicas**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador(a): Vânia Vieira

Brasília  
2025

EDUARDO LYRA PORTO DE BARROS

**O CONSENSUALISMO NO CONTROLE EXTERNO: A APLICAÇÃO DAS  
FORMAS CONSENSUAIS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador(a): Vânia Vieira

Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Brasília  
2025

## RESUMO

A presente dissertação analisa a aplicação de práticas consensuais pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) como instrumento de fortalecimento do controle externo e de indução à implementação de políticas públicas. A partir de uma abordagem qualitativa e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, o trabalho investiga como o TCE-PE tem incorporado elementos do consensualismo e da responsividade em sua atuação, com especial destaque para o processo de erradicação dos lixões em Pernambuco. O estudo demonstra que a atuação articulada entre TCE-PE, Ministério Público, Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH) e demais órgãos resultou em expressivos avanços na destinação adequada de resíduos sólidos, revelando a eficácia de práticas orientadas à cooperação institucional. São também analisadas as experiências da Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) e sua aproximação com a Secex Consenso do Tribunal de Contas da União (TCU), reforçando a relevância de instrumentos dialógicos no contexto do controle externo contemporâneo.

Palavras-chave: Controle externo. Consensualismo. Responsividade. Tribunais de contas. Políticas públicas. Lixões.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzes the use of consensual practices by the Court of Accounts of the State of Pernambuco (TCE-PE) as a tool to strengthen external control and promote the implementation of public policies. Based on a qualitative and descriptive approach, supported by bibliographic review and document analysis, the study investigates how TCE-PE has incorporated elements of consensualism and responsiveness in its activities, with special emphasis on the process of eradicating open-air dumps in Pernambuco. The research shows that coordinated action among TCE-PE, the Public Prosecutor's Office, CPRH, and other institutions has led to significant progress in the proper disposal of solid waste, demonstrating the effectiveness of institutional cooperation. The study also examines the experience of the Mediation and Conciliation Panel (MMC) and its similarities with the Secex Consenso of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), highlighting the relevance of dialogic instruments in contemporary external control.

Keywords: External control. Consensualism. Responsiveness. Courts of accounts. Public policies. Dumps.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo da destinação inadequada de resíduos sólidos: Brasil x Pernambuco em 2022.	47
Tabela 1 – Evolução da destinação adequada de resíduos sólidos urbanos em Pernambuco entre 2014 e 2022.	47
Figura 2 – Linha do tempo das ações interinstitucionais para eliminação dos lixões em Pernambuco	49
Quadro 1 – Síntese da atuação do TCE-PE nos municípios de Bom Conselho e Ouricuri.	53
Quadro 2 – Comparativo entre a SECEX CONSENSO (TCU) e a Mesa de Mediação e Conciliação (TCE-PE)	61

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO CONSENSUALISMO NO CONTROLE EXTERNO</b>	<b>12</b>
<b>2.1 O controle externo e a consensualidade</b>	<b>12</b>
2.1.1 Conceito e natureza do controle externo	12
2.1.2 Dimensões do controle externo	13
2.1.3 Evolução histórica e desafios contemporâneos	13
2.1.4 Controle externo e consensualidade	14
<b>2.2 Consensualismo e responsividade na administração pública</b>	<b>15</b>
<b>2.3 A consensualidade e a administração concertada: fundamentos e aplicação dos Termos de Ajuste de Gestão (TAGs)</b>	<b>21</b>
<b>2.4 Desafios e controvérsias na implementação da consensualidade</b>	<b>34</b>
<b>3 ANÁLISE DAS PRÁTICAS CONSENSUAIS E RESPONSIVAS NO TCE-PE</b>	<b>39</b>
<b>3.1 O marco normativo dos resíduos sólidos e seus desafios</b>	<b>39</b>
3.1.1 Medidas cautelares e a tutela continuada da política pública de erradicação dos lixões	43
<b>3.2 Auditorias colaborativas no fechamento dos lixões: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)</b>	<b>45</b>
<b>3.3 A Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) no TCE-PE: estrutura, fundamentos e impactos</b>	<b>54</b>
<b>3.4 Avaliação crítica, responsividade e recomendações</b>	<b>63</b>
<b>4 CONCLUSÃO</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO A - TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO (TAGs) NA EDUCAÇÃO</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO B - MEDIDAS CAUTELARES SOBRE LIXÕES</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO C - INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNOS</b>	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O controle das políticas públicas no Brasil tornou-se um tema central na atuação dos Tribunais de Contas, especialmente em um contexto de crescentes demandas sociais e recursos públicos limitados. No Estado de Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) tem assumido papel de destaque nesse cenário, utilizando instrumentos inovadores pautados em práticas consensuais e colaborativas para garantir a implementação de políticas públicas eficazes, particularmente nas áreas de saneamento básico e educação.

Esta dissertação analisa a utilização de práticas consensuais pelo TCE-PE, com foco nas auditorias destinadas ao fechamento dos lixões a céu aberto. O estudo busca compreender em que medida tais práticas de controle consensual têm contribuído para a melhoria da gestão pública, mantendo-se em consonância com as atribuições constitucionais do Tribunal. A dissertação também investiga o impacto dessas práticas no alcance das metas de políticas públicas, analisando se elas contribuem de forma significativa para a eficiência e a efetividade da administração pública.

O problema central que orienta esta pesquisa é compreender de que maneira as práticas consensuais adotadas pelo TCE-PE — especialmente nas auditorias voltadas ao fechamento de lixões — têm contribuído para a efetividade e responsividade das políticas públicas na área do saneamento básico. A pesquisa propõe examinar de que forma o Tribunal tem equilibrado sua função fiscalizatória com a adoção de métodos de controle mais flexíveis e colaborativos, avaliando se esses mecanismos geram resultados concretos na melhoria dos serviços públicos prestados à população.

O objetivo geral deste estudo consiste em analisar o papel do TCE-PE na implementação de políticas públicas por meio da adoção de práticas consensuais, com foco nas auditorias destinadas ao fechamento dos lixões.

Podemos elencar como objetivos específicos:

- a) Objetivo 1: analisar os resultados concretos das auditorias realizadas pelo TCE-PE no processo de fechamento dos lixões em Pernambuco, avaliando sua contribuição para a erradicação dos depósitos a céu aberto.

- b) Objetivo 2: examinar como o TCE-PE equilibra sua função fiscalizatória com a adoção de métodos consensuais, identificando a consonância dessas práticas com suas atribuições constitucionais.

No caso do TCE-PE, a adoção de auditorias especiais constitui um campo fértil para estudo, pois reflete uma prática inovadora e flexível de controle externo, justificada pela necessidade de respostas dialogadas e preventivas (FREITAS, 2022). Este estudo pretende avaliar em que medida tais práticas contribuem efetivamente para a eficácia do controle externo. A investigação sobre a eficácia dessas práticas consensuais pode oferecer subsídios à melhoria das práticas de controle externo no Brasil (DANTAS, 2023).

Parte-se da hipótese de que a adoção de instrumentos consensuais pelo TCE-PE — especialmente por meio das auditorias colaborativas e da Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) — contribui para ampliar a efetividade da implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e mitigar falhas de governança típicas de políticas públicas complexas, superando as limitações inerentes a um modelo de controle estritamente sancionatório.

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, estruturada como estudo de caso (YIN, 2015; GIL, 2022). Foram analisados documentos normativos — como a Constituição Federal, resoluções do TCE-PE e do TCU, e pareceres da PGR e da AGU — além de relatórios e acórdãos do TCE-PE relacionados às auditorias especiais de encerramento de lixões, bem como documentos institucionais sobre a Mesa de Mediação e Conciliação (MMC).

A escolha do caso dos lixões justifica-se por se tratar de experiência paradigmática da atuação consensual do TCE-PE em políticas públicas de alta complexidade, envolvendo múltiplos atores e longos prazos de execução. O tratamento dos dados foi realizado por análise documental e interpretação jurídico-institucional, buscando identificar padrões e extrair lições sobre os potenciais e limites da atuação consensual no controle externo.

A pesquisa documental abrangeu a análise de relatórios, decisões e outros documentos emitidos pelo TCE-PE, que fornecem evidências sobre a eficácia das práticas adotadas no processo de fechamento dos lixões. A revisão de literatura forneceu o embasamento teórico necessário para compreender como o

consensualismo tem sido aplicado na administração pública e seu potencial de impacto na gestão de políticas públicas.

A experiência do autor, enquanto Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, confere à pesquisa uma perspectiva singular, que alia o olhar técnico à vivência prática das dinâmicas internas do controle externo. Essa posição permite compreender, com maior profundidade, os desafios institucionais e as motivações que levaram à adoção de instrumentos consensuais, bem como suas repercussões sobre a relação entre o Tribunal e os gestores públicos. Embora essa vivência proporcione uma visão privilegiada do fenômeno estudado, a análise mantém um enfoque científico e crítico, comprometido com a objetividade e a transparência metodológica exigidas pela pesquisa acadêmica.

Reconhece-se a potencial utilidade desta pesquisa para profissionais que atuam nos tribunais de contas e em outros órgãos de controle em geral. Observa-se, contudo, que a temática ainda carece de aprofundamento teórico no meio acadêmico, dada a relativa novidade dos instrumentos consensuais. Esta dissertação pretende, portanto, dar visibilidade a tais práticas, contribuir para sua qualificação e estimular novos estudos sobre o papel pedagógico e resolutivo do controle externo.

A dissertação está organizada em três seções principais: a primeira aborda o marco teórico do consensualismo e o papel dos Tribunais de Contas; a segunda apresenta a análise empírica das práticas do TCE-PE; e a terceira reúne as conclusões e recomendações.

Como será aprofundado no subitem 2.2, o contexto de complexidade da gestão pública tem levado os Tribunais de Contas a adotarem práticas consensuais e responsivas, que buscam prevenir irregularidades e promover melhorias na gestão pública por meio do diálogo e da cooperação com os gestores, em complemento ao tradicional modelo punitivo.

Como será analisado no subitem 3.2, um exemplo notável de aplicação prática dessas abordagens foi o processo de erradicação dos lixões no Estado de Pernambuco, conduzido por meio de auditorias colaborativas e de diálogo direto com os gestores.

Ademais, os Termos de Ajuste de Gestão (TAGs) representam uma das expressões mais concretas da busca por soluções consensuais no âmbito do controle externo exercido pelos tribunais de contas. Utilizados para formalizar compromissos entre o órgão de controle e os gestores, os TAGs configuram uma alternativa ao

modelo exclusivamente sancionador, permitindo a correção pactuada de falhas estruturais ou recorrentes na administração pública.

O consensualismo tem suas raízes em conceitos de governança colaborativa e controle preventivo. No contexto brasileiro, essa abordagem ganhou força a partir de iniciativas do Ministério Público e dos tribunais de contas, que constataram que a aplicação estrita de sanções nem sempre resultava em melhorias na gestão pública.

Ao contrário, em muitos casos, a aplicação de penalidades inviabilizava a continuidade de políticas públicas essenciais, afetando diretamente a população. Dessa forma, os acordos consensuais, como o TAG, passaram a ser reconhecidos como alternativas viáveis para promover ajustes e garantir a efetividade das políticas públicas sem comprometer a capacidade de ação dos gestores.

O Termo de Ajuste de Gestão é um dos instrumentos de controle preventivo que vem sendo utilizado de forma crescente pelos tribunais de contas. No entanto, no caso específico do TCE-PE, observa-se uma distinção na aplicação desses instrumentos: enquanto, na área de educação, os TAGs foram amplamente empregados para formalizar compromissos entre o Tribunal e os gestores públicos, nas auditorias voltadas ao fechamento de lixões, a abordagem foi distinta. Nesses casos, o Tribunal optou por estabelecer uma relação direta e colaborativa com os gestores, dispensando a formalização de TAGs.

Essa estratégia de diálogo direto durante as auditorias mostrou-se eficaz no processo de fechamento dos lixões a céu aberto, uma vez que permitiu ao Tribunal monitorar e influenciar, de maneira mais ágil, as ações dos municípios. As conversas realizadas no âmbito das auditorias criaram um ambiente de cooperação, no qual os gestores puderam discutir soluções e prazos para o cumprimento das metas ambientais. Essa postura reflete a flexibilidade inerente ao consensualismo, capaz de se adaptar às especificidades de cada setor e contexto, reafirmando sua relevância como instrumento de aprimoramento da gestão pública.

No setor educacional, a utilização dos TAGs tem se mostrado uma ferramenta eficaz para promover a melhoria da infraestrutura escolar e dos serviços de transporte no Estado de Pernambuco. Esses instrumentos têm como propósito induzir a gestão pública orientada por metas, sob uma perspectiva preventiva e colaborativa.

O direito administrativo brasileiro vem passando por mudanças significativas nas últimas décadas, principalmente quanto à forma como o controle das políticas públicas é realizado pelos órgãos fiscalizadores. Historicamente, os tribunais de

contas atuavam de forma preponderantemente sancionatória, com foco na identificação de falhas administrativas e na aplicação de penalidades aos gestores públicos. Esse modelo, embora possua relevância institucional, mostrou-se limitado em situações nas quais a simples punição não era suficiente para garantir a efetiva correção das falhas nem para fomentar uma gestão pública mais eficiente.

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco vem aperfeiçoando seus mecanismos de controle e fiscalização, especialmente diante da ineficácia das auditorias convencionais na resolução de conflitos de gestão pública. Essa evolução reflete o reconhecimento de que a aplicação isolada de sanções não gera os resultados esperados, exigindo abordagens baseadas no diálogo e na cooperação entre os atores envolvidos na formulação e execução de políticas públicas mais eficazes.

O TCE-PE e o Tribunal de Contas da União (TCU) instituíram instâncias especializadas para fomentar a consensualidade — a Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) e a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) — que serão analisadas comparativamente no subitem 3.3.

Essa Secretaria tem o objetivo de promover o diálogo e a cooperação entre o Tribunal e os gestores públicos, facilitando a resolução de controvérsias por meio de acordos e ajustes visando garantir o cumprimento das políticas públicas sem recorrer a sanções punitivas imediatas. A criação da Secex Consenso reforça a tendência de adoção de abordagens mais colaborativas no âmbito do controle externo, alinhando-se à necessidade de soluções ágeis e eficientes diante dos desafios enfrentados pela administração pública contemporânea (CHERMAN, 2024).

Apesar dos avanços, os institutos de consensualidade enfrentam desafios práticos. Entre eles, destaca-se a resistência inicial de gestores à adoção de soluções consensuais (OLIVEIRA, 2023), especialmente em contextos nos quais a cultura do controle tradicional é predominante. Além disso, a capacitação de servidores e a integração interinstitucional representam obstáculos à implementação eficaz dessas práticas. As implicações práticas e recomendações decorrentes desses desafios serão sintetizadas nos subitens 2.3 e 3.3.

Este estudo pretende não apenas analisar criticamente a adoção das práticas consensuais pelo TCE-PE, mas também oferecer sugestões de aprimoramento, contribuindo assim para o desenvolvimento de um controle externo mais flexível e

eficaz. Ao abordar os desafios e os êxitos desses mecanismos, a dissertação busca contribuir para o debate sobre a modernização do controle de políticas públicas no Brasil.

## **2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO CONSENSUALISMO NO CONTROLE EXTERNO**

### **2.1 O controle externo e a consensualidade**

#### **2.1.1 Conceito e natureza do controle externo**

Antes de aprofundar a análise das práticas consensuais, é necessário compreender os fundamentos do controle externo na Administração Pública brasileira.

O controle da Administração Pública constitui uma das manifestações centrais do princípio republicano, uma vez que nenhum gestor pode dispor dos recursos públicos como se fossem próprios. Dentre as modalidades de controle — interno, social, político e judicial — o controle externo ocupa posição de destaque, por ser o instrumento constitucionalmente atribuído ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, para assegurar que a gestão pública se realize em conformidade com a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.  
(BRASIL, 1988, art. 70).

O artigo 71 complementa o dispositivo anterior, detalhando as competências dos tribunais de contas, como julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos; apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias; realizar auditorias e inspeções; avaliar resultados de programas governamentais; aplicar sanções e determinar sustações de atos ilegais.

Trata-se, portanto, de um poder-dever: os tribunais de contas não podem omitir-se diante de ilegalidades ou de má gestão, sob pena de violarem a própria

Constituição. Sua função é assegurar a *accountability* democrática, na qual o administrador deve prestar contas de forma transparente e ser responsabilizado quando necessário.

### 2.1.2 Dimensões do controle externo

O conceito de controle externo não se limita à verificação contábil ou à repressão de desvios. Ele abrange ao menos três dimensões:

- a) Dimensão jurídico-normativa – garantir a conformidade da atuação administrativa com a lei e com a Constituição, caracterizando o controle de legalidade;
- b) Dimensão estora – avaliar a eficiência, eficácia e economicidade da aplicação dos recursos públicos, aproximando-se de um controle de resultados;
- c) Dimensão político-democrática – assegurar transparência, publicidade e *accountability*, funcionando como canal institucional de prestação de contas entre governo e sociedade.

Nesse sentido, os tribunais de contas não são apenas órgãos sancionadores, mas instituições de governança, cuja atuação impacta diretamente a implementação e a efetividade de políticas públicas. Essa perspectiva amplia o papel dos Tribunais de Contas, que passam a ser vistos não apenas como instâncias sancionatórias, mas como atores institucionais voltados à indução de resultados e ao aprimoramento da gestão pública.

### 2.1.3 Evolução histórica e desafios contemporâneos

Historicamente, o controle externo no Brasil baseou-se em uma lógica predominantemente repressiva, com foco em identificar irregularidades e aplicar sanções após os fatos consumados. Essa lógica, embora necessária, mostrou-se limitada diante da complexidade do Estado contemporâneo, que opera por meio de

políticas públicas intersetoriais, contratos administrativos de longa duração e instrumentos sofisticados de gestão.

A atuação exclusivamente sancionatória não consegue, por si só, induzir boas práticas de governança nem prevenir riscos relevantes à sociedade. Surge, assim, a necessidade de transformar o controle externo em uma atuação proativa, preventiva e pedagógica, orientada por parâmetros de responsividade.

#### 2.1.4 Controle externo e consensualidade

A superação da lógica estritamente punitiva tem promovido a valorização de mecanismos consensuais no âmbito dos tribunais de contas. Trata-se de reconhecer que a atividade de controle não deve restringir-se ao exame *ex post* de falhas, mas deve atuar de forma proativa e dialógica, prevenindo desvios e fomentando soluções pactuadas para problemas complexos.

Como defende Freitas (2017, p. 130), “o Direito Administrativo contemporâneo deve ser reconcebido como não adversarial, priorizando soluções consensuais de controvérsias para promover aprendizado institucional e sustentabilidade das políticas públicas.”

Nessa mesma linha Nóbrega, Veras e Turolla (2023, p. 53) observam que “a incompletude dos contratos públicos exige arranjos de governança que permitam ajustes e renegociações legítimas, sem comprometer a *accountability* e a eficiência”.

Como destaca Moreira Neto (2003), a evolução do Direito Administrativo brasileiro vem sendo marcada pela incorporação de “novos institutos consensuais da ação administrativa”, que visam superar o modelo vertical e unilateral da atuação estatal. Essa perspectiva reconhece que, diante da complexidade das políticas públicas contemporâneas, a cooperação e o diálogo com os administrados não apenas são compatíveis com o interesse público, como podem representar a forma mais eficaz de concretizá-lo. A consensualidade, nesse contexto, não substitui a sanção, mas a complementa sob novas bases: preventivas, proporcionais e responsivas.

No plano federal, a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) no âmbito do Tribunal de Contas da União e, no plano estadual, a instituição da Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) pelo TCE-PE, consolidam a incorporação de instrumentos

consensuais ao controle externo, o que será analisado comparativamente no capítulo seguinte.

Essas iniciativas evidenciam a consolidação de um novo paradigma de controle externo, no qual os Tribunais de Contas transcendem a lógica punitiva e passam a atuar como atores de governança, capazes de fomentar a boa gestão e induzir políticas públicas mais efetivas.

O grande desafio, todavia, é equilibrar responsividade e imparcialidade. Conforme alertam Nóbrega e Veras (2021, p. 212), “a consensualidade deve estar ancorada em mecanismos de verificação independente, sob pena de captura institucional e perda de credibilidade do controle externo”.

Assim, a consensualidade no controle externo deve ser compreendida como expressão de uma transformação mais ampla do Direito Administrativo, que desloca o eixo da coerção para a cooperação, preservando a legalidade e a imparcialidade.

## **2.2 Consensualismo e responsividade na administração pública**

O consensualismo e a responsividade surgem como pilares de uma Administração Pública mais colaborativa e menos punitiva, promovendo a resolução de conflitos e o ajuste de práticas por meio do diálogo entre órgãos de controle e gestores, com foco na prevenção de falhas e na melhoria da gestão pública.

Neves e Ferreira Filho (2018) identificam um verdadeiro “dever de consensualidade” na Administração Pública, orientado por soluções dialogadas de conflitos e pela busca de eficiência e legitimidade das decisões públicas.

A incorporação de práticas consensuais ao controle externo não representa uma transição paradigmática com o modelo tradicional, mas sim o desdobramento natural da evolução do Direito Administrativo Brasileiro. O Estado que antes atuava de forma autoritária e centralizada, passou — especialmente após a Constituição da República de 1988 — a assumir funções regulatórias, de fomento e de coordenação de políticas públicas executadas de forma descentralizada.

Essa transição revelou os limites de uma atuação baseada exclusivamente na repressão de ilícitos, marcada pela lentidão e por resultados pouco efetivos. Nesse contexto, a consensualidade surge como estratégia de gestão pública orientada ao diálogo institucional, à solução colaborativa de controvérsias e à prevenção de falhas, sem afastar a supremacia do interesse público.

A modernização da Administração Pública no Estado Democrático de Direito tem demandado novas formas de atuação que superem o paradigma tradicional da legalidade estrita e do controle repressivo. Nesse contexto, emergem conceitos como consensualismo, responsividade e administração concertada, que, embora complementares, possuem fundamentos e aplicações distintas.

O consensualismo está ligado à ideia de superação da rigidez vertical do comando estatal, permitindo a celebração de compromissos e ajustes entre órgãos públicos e administrados, em busca da efetividade das políticas públicas (FREITAS, 2007). Já a responsividade, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000), refere-se à capacidade das instituições públicas de responder de forma proporcional, dialógica e orientada à solução de problemas concretos, com foco na entrega efetiva de bens e serviços à sociedade.

A administração concertada, por sua vez, é descrita por Carlos Ari Sundfeld (2023) como uma forma de gestão pública baseada na atuação cooperativa entre órgãos e esferas distintas do Estado, voltada à governança compartilhada de questões complexas. O controle concomitante, por fim, é definido como o acompanhamento simultâneo da execução das políticas públicas, com atuação orientadora por parte dos órgãos de controle, conforme defendem Cherman (2021) e Arruda (2022). A articulação entre esses conceitos forma o alicerce normativo e institucional da atuação responsiva dos tribunais de contas, como se examina nesta dissertação.

A responsividade, por sua vez, constitui princípio estruturante da Administração Pública contemporânea e complementa o consensualismo no plano funcional. Segundo Moreira Neto (2010), a responsividade traduz a capacidade institucional de responder de modo proporcional, oportuno e adequado às demandas sociais, ajustando a ação estatal de forma dinâmica e orientada a resultados.

No âmbito do controle externo, isso significa atuar não apenas sobre irregularidades já consumadas, mas também sobre riscos potenciais e tendências detectadas em tempo real, valendo-se de instrumentos como o controle concomitante, as auditorias operacionais e os painéis digitais de monitoramento de políticas públicas. Essa abordagem torna os tribunais de contas mais permeáveis às demandas da sociedade e mais efetivo na indução de melhorias, reforçando a legitimidade de sua atuação preventiva.

Na prática, a responsividade requer que os tribunais de contas adotem modelos de controle voltados à obtenção de resultados concretos e de impacto social. Esses conceitos materializam-se em práticas como auditorias colaborativas, Termos de Ajuste de Gestão e a Mesa de Mediação e Conciliação, que reforçam o caráter cooperativo do controle externo.

A partir dessa perspectiva, o subitem 2.3 explora o princípio da consensualidade no direito administrativo, abordando suas implicações jurídicas e práticas na atuação dos tribunais de contas. Na sequência, o subitem 1.4 discutirá a administração concertada e o controle concomitante, demonstrando como essas abordagens contribuem para uma interação mais próxima e colaborativa entre os órgãos de controle e os gestores públicos, alinhando-se aos princípios de consensualismo e responsividade.

Por outro lado, a responsividade consolida-se como um princípio essencial para a Administração Pública moderna, conferindo aos tribunais de contas a capacidade de reagir e se adaptar rapidamente às demandas sociais emergentes e aos desafios de governança. A responsividade pressupõe uma atuação ágil e sensível às necessidades da sociedade, assegurando que o controle externo contribua de maneira direta e efetiva para o aprimoramento das políticas públicas.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, a responsividade manifesta-se, por exemplo, na implementação de auditorias concomitantes e na utilização de métodos consensuais, que possibilitam uma resposta mais rápida e ajustada às demandas locais, especialmente em setores críticos como educação e saneamento. A combinação de consensualismo e responsividade, no contexto do TCE-PE evidencia um modelo de controle orientado ao diálogo e à efetividade, que concilia autonomia dos gestores públicos com o compromisso institucional por resultados concretos.

Entende-se que tais práticas, ao promoverem uma atuação mais dialógica, orientadora e voltada a resultados, qualificam a ação estatal e produzem efeitos concretos na vida do cidadão, traduzindo-se em uma entrega mais eficiente, legítima e efetiva dos serviços públicos.

O avanço dessas práticas no Estado de Pernambuco será objeto de análise detalhada no capítulo seguinte, com foco em seus impactos sobre a gestão e a efetividade das políticas públicas.

A consensualidade é definida por Oliveira (2023) como um princípio voltado à transparência e à *accountability* na Administração Pública, promovendo decisões mais participativas e ajustadas às demandas sociais. Essa abordagem incentiva um controle preventivo, no qual as partes envolvidas são convidadas a colaborar na formulação de soluções para os problemas detectados durante o processo de auditoria.

Essa concepção aproxima a consensualidade da noção de governança colaborativa, que valoriza o diálogo institucional e a busca de soluções compartilhadas entre órgãos de controle e gestores públicos.

Conforme destaca Freitas (2022), a consensualidade fortalece o diálogo entre órgãos de controle e gestores, substituindo a lógica de imposição de sanções por uma abordagem preventiva e colaborativa.

A consensualidade implica o esforço conjunto entre o Tribunal e o gestor público na construção de soluções que sejam voltadas à correção de irregularidades e ao aprimoramento da gestão, sem recorrer, de forma imediata, a sanções punitivas.

Do ponto de vista jurídico, o princípio da consensualidade alinha-se aos princípios constitucionais de eficiência, legalidade e segurança jurídica, com respaldo em normas como a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) (BRASIL, 2015b) e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), conforme detalhado no subitem 2.3.

No TCE-PE, a adoção da consensualidade consolidou-se como diretriz institucional, materializando-se em práticas como auditorias colaborativas e Termos de Ajuste de Gestão, voltadas à construção conjunta de soluções e à promoção da cooperação administrativa.

Essa abordagem não substitui o controle punitivo, mas o complementa, oferecendo uma alternativa dialógica e pedagógica para o aprimoramento da gestão pública.

Exemplo concreto da aplicação da consensualidade será detalhado no subitem 2.1, relativo às auditorias colaborativas realizadas pelo TCE-PE no processo de fechamento dos lixões.

A responsividade, no contexto do controle externo, amplia o compromisso com a eficiência e a regularidade da Administração Pública, exigindo que os tribunais de contas atuem com agilidade e adaptação frente às demandas sociais. A responsividade implica a capacidade dos tribunais de contas, como o TCE-PE, de

ajustar suas práticas de fiscalização às condições concretas dos cenários analisados, especialmente em situações de crise ou emergência, como desastres ambientais ou pandemias.

No TCE-PE, a responsividade manifesta-se por meio do controle concomitante, uma prática que permite ao Tribunal acompanhar a implementação de políticas públicas de forma simultânea à sua execução, identificando falhas e necessidades de ajuste ainda durante o processo.

Essa abordagem possibilita que o Tribunal não apenas fiscalize os atos administrativos, mas também oriente os gestores públicos para que adotem decisões mais adequadas, preventivas e alinhadas às necessidades da sociedade. Em situações de crise, como na resposta a uma calamidade ambiental ou a emergências sanitárias, a responsividade traduz-se em uma intervenção ágil e preventiva, capaz de antecipar riscos, evitar danos maiores e assegurar o uso eficaz dos recursos públicos.

Um exemplo dessa abordagem responsiva e tecnológica é o Sistema Tome Conta (TCE-PE, 2015b), desenvolvido pelo TCE-PE para permitir que cidadãos e órgãos fiscalizados acompanhem, em tempo real, os gastos públicos, promovendo maior transparência e participação social.

Esse sistema, que deve ser alimentado obrigatoriamente pelos órgãos fiscalizados, se consubstancia em ferramenta essencial de transparência, pois permite que o Tribunal atue de forma mais próxima e contínua na fiscalização. Isso ocorre à medida que os dados são disponibilizados quase em tempo real, possibilitando ao TCE-PE a identificação precoce de padrões atípicos de despesa, o cruzamento automatizado de informações entre diferentes bases de dados e a emissão de alertas diante de indícios de irregularidades.

Além disso, o sistema fortalece a atuação preventiva e responsiva do controle externo, permitindo intervenções técnicas mais céleres e orientações específicas aos gestores públicos, antes mesmo da formalização de auditorias ou processos sancionadores. Trata-se, portanto, de uma inovação que amplia o alcance do controle e reforça seu caráter pedagógico, integrando tecnologia, transparência e participação social (TCE-PE, [s.d.]). A obrigatoriedade de atualização do sistema confere ainda mais peso ao controle digital, uma vez que, ao deixar de alimentar ou atualizar o sistema, o órgão jurisdicionado incorre em irregularidade administrativa (CHERMAN, 2024).

O ordenamento jurídico brasileiro passou a reconhecer expressamente a atuação consensual dos órgãos de controle a partir da reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro promovida pela Lei nº 13.655/2018. Os novos dispositivos consagraram a chamada “esfera controladora”, distinta das esferas administrativa e judicial, estabelecendo que os órgãos de controle devem considerar as consequências práticas de suas decisões (art. 20) e podem celebrar compromissos com responsáveis por atos e contratos administrativos (art. 26). Esses dispositivos conferem base legal para que os tribunais de contas adotem instrumentos preventivos e colaborativos, reforçando seu papel de indutores da boa governança, e não apenas como órgãos sancionadores.

Palma e Guerra (2018) observam que o art. 26 da LINDB inaugura um novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública, ao permitir a celebração de compromissos com responsáveis por atos e contratos administrativos para eliminar irregularidades ou incertezas jurídicas. Segundo os autores, esse dispositivo legitima soluções pactuadas desde que fundamentadas, motivadas e pautadas pela transparência, reforçando a segurança jurídica e a confiança entre a Administração e os controlados.

Para ampliar a responsividade, o TCE-PE também disponibiliza um serviço de denúncias em tempo real através da Ouvidoria (TCE-PE, 2000), que permite ao cidadão reportar problemas em serviços públicos, como falhas de infraestrutura ou irregularidades em saneamento, diretamente ao Tribunal. Esse recurso fortalece a participação cidadã e amplia o alcance da fiscalização, promovendo um controle social mais próximo e colaborativo.

Ademais, o aprimoramento do Sistema Tome Conta, tornando-o mais interativo e intuitivo, poderia ampliar ainda mais a transparência. Com funcionalidades como gráficos e filtros, o portal se tornaria mais acessível e informativo, facilitando a compreensão, pelo cidadão, da aplicação dos recursos públicos. Essa expansão permitiria que o Sistema Tome Conta se tornasse um verdadeiro portal de transparência interativo, aperfeiçoando a experiência do usuário e incentivando o controle social.

A perspectiva da responsividade, nessa etapa, alinha-se ao chamado Direito Administrativo Responsivo, defendido por Freitas (2022). Esse paradigma concebe as instituições de controle não como instâncias de mera sanção, mas como espaços de aprendizado e justificação pública, que respondem ao cidadão de forma dialógica e

proporcional. No contexto do TCE-PE, essa abordagem se manifesta na busca por soluções cooperativas que conciliem rigor técnico e sensibilidade institucional.

Outras ferramentas que poderiam reforçar a responsividade incluem a criação de uma plataforma de monitoramento de obras e projetos públicos, na qual gestores atualizariam, em tempo real, o andamento físico e financeiro das iniciativas, com informações sobre prazos, justificativas para eventuais atrasos e etapas de execução. Esse sistema permitiria ao Tribunal e aos cidadãos acompanhar o progresso das obras, permitindo intervenções preventivas diante de eventuais irregularidades.

Para aprimorar a análise de dados financeiros, o TCE-PE poderia implementar um sistema de inteligência artificial voltado para a interpretação automatizada desses dados. A inteligência artificial analisaria relatórios financeiros dos órgãos públicos de forma contínua, identificando padrões e anomalias, além de emitir alertas para sobre possíveis desvios de conduta ou irregularidades contábeis. Com isso, o Tribunal aumentaria sua capacidade de fiscalização proativa, antecipando riscos e identificando problemas antes que se agravem (CHERMAN, 2024).

Essas estratégias complementam o modelo de responsividade do TCE-PE e demonstram o potencial de integração entre tecnologia, governança e consensualismo, tema aprofundado no subitem seguinte.

### **2.3 A consensualidade e a administração concertada: fundamentos e aplicação dos Termos de Ajuste de Gestão (TAGs)**

O princípio da consensualidade tem se firmado no Direito Administrativo brasileiro como uma resposta às necessidades de modernização e efetividade na gestão pública (FREITAS, 2022). Esse princípio, ao buscar a resolução de conflitos por meio de diálogo e da cooperação, contrapõe-se ao modelo punitivo tradicional, baseado predominantemente na aplicação de sanções.

No contexto dos tribunais de contas, como o TCE-PE, a consensualidade surge como uma abordagem inovadora, que incentiva soluções conjuntas entre o órgão de controle e os gestores públicos, promovendo uma correção preventiva de irregularidades e a melhoria contínua dos processos administrativos.

Palma e Marques Neto (2020) chamam a atenção para o risco de que práticas consensuais desestruturadas possam gerar “diálogos fora de esquadro”, especialmente quando o órgão de controle exerce influência excessiva sobre as

decisões do ente regulado. Essa assimetria institucional, segundo os autores, compromete a imparcialidade e a previsibilidade das decisões, reforçando a necessidade de que os acordos sejam submetidos a salvaguardas, como critérios objetivos de seleção de casos, publicidade das tratativas e instâncias de verificação independente.

A aplicação da consensualidade na Administração Pública encontra respaldo em legislações como a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que incentivam a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos na esfera pública. Essas legislações possibilitam que órgãos de controle, como os tribunais de contas, atuem como facilitadores na gestão pública (OLIVEIRA, 2023), estabelecendo compromissos de ajustamento de conduta que permitem a correção de falhas de maneira colaborativa e com menor impacto punitivo. Assim, o consenso é promovido por meio de instrumentos como os Termos de Ajuste de Gestão, que formalizam acordos entre o Tribunal e os gestores, fixando prazos e metas que orientam as ações corretivas de maneira transparente e construtiva.

Neves e Ferreira Filho (2018) defendem que a Administração Pública contemporânea deve observar um verdadeiro “dever de consensualidade”, segundo o qual a busca por soluções dialogadas constitui exigência de eficiência e legitimidade, reduzindo custos transacionais e fortalecendo a credibilidade das decisões públicas.

Ademais, o Código de Processo Civil de 2015 consagrou expressamente o princípio da cooperação, ao estabelecer que “o processo deve assegurar às partes igualdade de tratamento e condições de paridade, buscando-se sempre a solução consensual dos conflitos” (BRASIL, 2015a, art. 3º, §2º). Tal diretriz normativa reforça a orientação do ordenamento jurídico brasileiro em prol de soluções dialógicas, inclusive no âmbito da Administração Pública e dos órgãos de controle.

Assim, a base normativa da consensualidade projeta-se para além da técnica procedimental, refletindo uma nova racionalidade administrativa orientada pela cooperação e pela eficiência. Além de reduzir o foco nas sanções, a consensualidade alinha-se aos princípios constitucionais de eficiência, da legalidade e da segurança jurídica, consolidando-se como um instrumento de promoção da governança democrática e a *accountability* no setor público. Dessa forma, o TCE-PE, ao adotar práticas baseadas na consensualidade, reflete um movimento mais amplo de adaptação dos órgãos de controle às demandas de uma Administração Pública mais responsiva e eficaz.

Como destacam Palma e Marques Neto (2020), a expansão dos instrumentos consensuais deve vir acompanhada de mecanismos de controle e transparência, a fim de evitar “diálogos fora de esquadro”, garantindo a imparcialidade e a previsibilidade das decisões dos órgãos de controle.

A noção de consensualismo tem ganhado relevância no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, sobretudo diante do esgotamento das fórmulas tradicionais de comando e controle e da necessidade de respostas mais eficazes às complexidades da atuação estatal. Trata-se de uma inflexão no modo de agir da Administração Pública, que passa a incorporar estratégias de diálogo, cooperação e corresponsabilização com os destinatários de suas ações, promovendo maior efetividade e legitimidade à sua atuação.

Para Freitas (2014), o consensualismo representa uma racionalidade comunicativa, alicerçada na busca por soluções legítimas, estáveis e orientadas à efetividade das políticas públicas. Segundo o autor, “a consensualidade no Direito Administrativo é expressão de um agir estatal fundado no princípio da eficiência, que busca soluções dialogadas, estáveis e legítimas, sem afastar-se dos marcos da legalidade” (FREITAS, 2014).

Moreira Neto (2022), por sua vez, destaca que a consensualidade se insere no contexto de um Estado relacional, no qual a Administração Pública já não pode prescindir da participação ativa dos administrados. Para ele, “a atuação administrativa consensual não apenas é possível, como se torna necessária num ambiente em que a cooperação entre o Estado e os administrados se apresenta como condição de governabilidade e eficácia” (MOREIRA NETO, 2022).

Na mesma linha, Sundfeld (2025), ao tratar da transição do modelo sancionador para o modelo da conformidade, observa que a consensualidade é “uma estratégia legítima de gestão pública, que visa alcançar resultados de interesse coletivo por meio de soluções pactuadas, mais eficientes e estáveis”. Para o autor, o Estado não perde sua autoridade ao pactuar; ao contrário, fortalece sua legitimidade e sua capacidade de gerar resultados quando atua de forma orientadora e dialógica.

Nessa perspectiva, o avanço do Estado relacional e a consolidação do modelo de Administração Pública dialógica, conforme sublinha Di Pietro (2021), evidenciam a maturação do princípio da consensualidade como instrumento de governança pública.

Palma e Guerra (2018) ressaltam que o art. 26 da LINDB inaugura um novo regime de negociação com a Administração Pública, permitindo a celebração de

compromissos voltados à eliminação de irregularidades e ao fortalecimento da confiança entre controle e gestores, o que traduz normativamente a cultura da consensualidade no controle público.

A partir dessas premissas, compreende-se que o consensualismo não implica a renúncia ao controle ou à legalidade, mas sim uma reconfiguração do exercício da autoridade por meio de instrumentos que promovam a escuta qualificada, a transparência e a construção de soluções compartilhadas. No âmbito do controle externo, esse movimento revela-se particularmente promissor, permitindo uma atuação mais preventiva e responsiva dos tribunais de contas.

A administração concertada representa uma abordagem que enfatiza a cooperação institucional e o diálogo como meios de controle e aperfeiçoamento da gestão pública. Esse modelo de atuação se baseia na ideia de que os órgãos de controle e os gestores públicos podem, conjuntamente, formular soluções que beneficiem diretamente a Administração Pública, garantindo o cumprimento de suas finalidades de forma mais eficiente e menos conflituosa.

De acordo com Cherman (2024), a administração concertada integra práticas de mediação e conciliação no processo de controle, incentivando uma interação mais próxima e colaborativa entre o Tribunal de Contas e os entes fiscalizados. No Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, essa abordagem manifesta-se nas auditorias colaborativas e pelos Termos de Ajuste de Gestão, que instituem um espaço para o desenvolvimento de soluções pactuadas entre o Tribunal e os gestores públicos.

No âmbito dos tribunais de contas, a administração concertada traduz-se na adoção de instrumentos de controle concomitante e colaborativo. Diferentemente do controle posterior, o controle concomitante permite que o TCE-PE atue preventivamente, corrigindo falhas ou ajustando rumos enquanto as políticas estão em execução (FROTA, 2020).

Essa característica é particularmente relevante em áreas de grande impacto social, como educação e saneamento básico, nas quais a intervenção precoce do Tribunal pode evitar problemas estruturais e promover um gerenciamento mais eficiente e responsável dos recursos públicos. Ao acompanhar a execução das políticas em tempo real, o TCE-PE não apenas reduz a ocorrência de irregularidades, mas também aumenta a capacidade de resposta dos gestores e promove uma atuação administrativa mais ágil, cooperativa e alinhada às necessidades da sociedade.

No TCE-PE, a administração concertada e o controle concomitante refletem-se em práticas específicas. No caso das auditorias colaborativas voltadas à erradicação dos lixões a céu aberto, por exemplo, o Tribunal optou por realizar uma fiscalização direta e interativa junto aos gestores municipais, em vez de adotar um modelo punitivo convencional.

Essa abordagem permitiu ao Tribunal conduzir um diálogo contínuo com os responsáveis, facilitando a definição de metas e prazos compartilhados. Como resultado, além de promover a erradicação dos lixões, o TCE-PE consolidou um ambiente de cooperação mais eficaz voltado à garantia do cumprimento das metas ambientais.

A aplicação dos Termos de Ajuste de Gestão também exemplifica a administração concertada no TCE-PE. Ao formalizar compromissos entre o Tribunal e os gestores públicos, os TAGs estabelecem objetivos específicos e mensuráveis, com prazos definidos, para a correção de falhas na gestão pública, especialmente no setor educacional.

Essas metas, estabelecidas de maneira colaborativa, incentivam o gestor a implementar as mudanças necessárias sem a pressão imediata de sanções punitivas, o que, em muitos casos, resulta em maior adesão aos ajustes propostos e melhoria concreta dos serviços prestados (VORONOFF, 2022).

O controle concomitante exercido por meio dos TAGs não apenas confere maior transparência ao processo, mas também promove uma *accountability* mais efetiva, fortalecendo a legitimidade da intervenção do Tribunal e incentivando a corresponsabilidade na gestão pública.

A administração concertada e o controle concomitante, ao serem aplicados conjuntamente, representam uma transformação significativa no controle externo exercido pelos tribunais de contas. Esses modelos de atuação propiciam um controle mais flexível, adaptado às realidades complexas e dinâmicas da gestão pública, e permitem que o Tribunal atue de maneira mais responsiva às demandas sociais.

No TCE-PE, essas práticas demonstram que a promoção de um ambiente colaborativo pode ser mais eficaz na implementação de políticas públicas do que a simples imposição de sanções. Ao adotar esses métodos, o Tribunal reafirma seu papel como parceiro na melhoria da governança pública, tornando-se um agente proativo e facilitador no aprimoramento dos serviços prestados à população. Os

desafios institucionais e culturais relacionados a essas práticas serão discutidos no item 1.4.

Tanto no plano estadual quanto no federal, verifica-se um movimento convergente de institucionalização do consenso no controle externo, sinalizando a consolidação de um modelo cooperativo de fiscalização e governança pública. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e o Tribunal de Contas da União adotaram iniciativas voltadas à resolução consensual de conflitos.

No TCE-PE, a Mesa de Mediação e Conciliação foi instituída pela Resolução TC nº 204/2023, com o propósito de promover soluções para questões complexas e estruturais por meio da mediação e do diálogo com os gestores públicos estaduais. Já o TCU, por meio da Instrução Normativa nº 91/2022, criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, voltada à resolução e prevenção de controvérsias no âmbito da administração pública federal.

A evolução do controle externo no Brasil vem incorporando progressivamente mecanismos voltados à prevenção e à orientação da gestão pública, em detrimento de um modelo meramente sancionador. Entre os instrumentos que melhor representam essa transformação está o Termo de Ajuste de Gestão, concebido como um acordo formal entre o Tribunal de Contas e o gestor público, com o objetivo de corrigir irregularidades, aperfeiçoar práticas administrativas e promover o cumprimento eficiente das políticas públicas.

O TAG surge, assim, como alternativa ao julgamento imediato e à imposição de sanções, proporcionando ao gestor a possibilidade de se comprometer com resultados previamente pactuados. De acordo com Marcílio Barenco Corrêa de Mello, o instrumento se insere no campo da consensualidade, sendo “uma forma de composição de conflito ou ajuste de conduta que, embora realizado no âmbito do controle externo, busca resultados mais efetivos para a gestão pública” (MELLO, 2021).

Ainda segundo o autor, os TAGs encontram fundamento jurídico tanto na Constituição Federal quanto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Lei de Mediação, permitindo que os tribunais de contas exerçam uma função mais propositiva, pedagógica e eficiente, sem abrir mão de sua competência fiscalizatória. Trata-se de um instrumento que amplia o campo de atuação dos tribunais ao permitir a resolução de problemas estruturais de forma mais célere e participativa.

Marcela Arruda (2022) destaca que o TAG deve ser compreendido como um instrumento moderno e dinâmico de controle, que proporciona segurança jurídica ao gestor e promove maior efetividade no cumprimento das políticas públicas. Para a autora, sua adoção ancora-se nos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade, que devem nortear toda a atuação do controle externo.

Dantas (2023) acrescenta que a consensualidade no Direito Administrativo, especialmente nos tribunais de contas, representa uma virada institucional, aproximando-se dos valores constitucionais da boa administração e da cooperação entre os entes estatais. Ele afirma que o TAG não é apenas um acordo de vontades, mas um instrumento de governança pública orientado a resultados, com foco na efetividade e na prevenção.

Assim, a aplicação do TAG deve observar não apenas os limites legais, mas também os princípios que regem a atuação administrativa contemporânea, como a segurança jurídica, a moralidade, a finalidade pública e a eficiência (FREITAS, 2022). Trata-se de um instrumento que deve ser manejado com rigor técnico e sensibilidade institucional, sendo capaz de estimular condutas corretivas e de impulsionar boas práticas de gestão. Essa compreensão do TAG como um instrumento preventivo e pedagógico reforça sua vocação de alinhar o controle externo às práticas de governança colaborativa, tema aprofundado na sequência.

No TCE-PE, a atuação orientadora e responsiva do Tribunal também se manifesta por meio de auditorias colaborativas, que, embora não formalizadas por meio de acordos como os TAGs, cumprem função análoga ao promover a correção de rumos em tempo real, com base no diálogo direto com os gestores e no apoio técnico à formulação de soluções.

Na sequência, será analisado o caso emblemático das auditorias voltadas à erradicação dos lixões em Pernambuco, com destaque para seus aspectos colaborativos, interinstitucionais e responsivos.

A experiência pernambucana com os Termos de Ajuste de Gestão na área da educação demonstra, de modo concreto, o potencial pedagógico e indutor do controle externo quando pautado pela responsividade e pela cooperação institucional.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco tem utilizado o TAG não apenas como instrumento de correção de irregularidades, mas também como mecanismo de aprimoramento das políticas públicas educacionais, especialmente nos eixos do transporte escolar e da infraestrutura física das unidades de ensino.

No campo do transporte escolar, as deliberações proferidas nos processos TCE-PE nº 23100470-9 (TCE-PE, 2023b) e nº 23100512-0 (TCE-PE, 2023c) estabeleceram parâmetros objetivos de conformidade, com destaque para a exigência de implantação de sistemas eletrônicos de controle de frota, rastreamento veicular e mecanismos de transparência ativa das rotas e contratos, em consonância com a Resolução TC nº 156/2021 (TCE-PE, 2021). Além disso, foi reconhecida a possibilidade de cumprimento parcial de obrigações em hipóteses justificadas e acompanhadas de plano de correção, conforme diretrizes da Resolução TC nº 201/2023 (TCE-PE, 2023g), reafirmando o caráter orientador e gradual do instrumento.

Já nos TAGs firmados no âmbito da infraestrutura escolar, como se verifica nos processos TCE-PE nº 22139874 (TCE-PE, 2023d), nº 23200777 (TCE-PE, 2023e) e nº 23222839 (TCE-PE, 2024), o Tribunal priorizou o ajuste cooperativo das falhas estruturais, com foco em acessibilidade, condições sanitárias, segurança e adequação pedagógica das instalações. As decisões fixaram metas progressivas e prazos proporcionais à capacidade administrativa dos entes, com acompanhamento técnico contínuo, em sintonia com o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro — Lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018) —, que estimula soluções administrativas consensuais e orientados a resultados mensuráveis.

Essas deliberações consolidam a atuação do TCE-PE como indutor de políticas públicas educacionais, substituindo a lógica estritamente punitiva por uma atuação colaborativa, técnica e proporcional. Como registrado na Deliberação do Processo nº 22139874 (Município de Orobó), “a finalidade do ajuste é fazer cumprir a legislação sem necessariamente punir o gestor que age de boa-fé, mas orientá-lo para que alcance a regularidade e a eficiência administrativa” (TCE-PE, 2023).

A experiência pernambucana, ao alinhar a prática do controle externo à eficiência administrativa e à concretização do direito à educação, representa a materialização da responsividade institucional: o Tribunal atua simultaneamente como órgão fiscalizador e parceiro na construção de soluções públicas, contribuindo para a estabilidade, continuidade e efetividade das políticas educacionais municipais.

Ambas as iniciativas evidenciam a tentativa de alinhar os tribunais de contas a um modelo de governança colaborativa e responsiva, buscando superar os desafios históricos associados ao controle punitivo. No entanto, algumas diferenças institucionais tornam essas experiências particularizadas. A Mesa de Mediação e

Conciliação, do TCE-PE, tem foco específico no contexto estadual, enquanto a Secex Consenso do TCU opera em nível federal e é estruturada como uma secretaria de controle externo formalmente integrada à organização do Tribunal. Essa distinção indica que o Tribunal de contas da União dispõe de uma estrutura mais robusta, com recursos dedicados exclusivamente à solução consensual, o que pode representar uma vantagem em termos de capacidade de resposta e alcance institucional.

A experiência de ambos os tribunais também revela desafios jurídicos e normativos. A implementação do consensualismo no controle externo tem suscitado debates sobre os limites constitucionais da atuação dos tribunais de contas, principalmente quando se considera o papel de um órgão fiscalizador que, historicamente, atua sob uma perspectiva predominantemente sancionatória.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, proposta pelo Partido Novo, questiona a constitucionalidade da Secex Consenso do TCU, alegando que a atuação consensual ultrapassa os limites das competências conferidas ao Tribunal pela Constituição Federal. Em contrapartida, a PGR defendeu a compatibilidade dessas práticas com a legislação vigente, especialmente com a Lei de Mediação e a LINDB, já citadas no subitem 2.3.

No entendimento da PGR, a Secex Consenso do TCU não viola o preceito constitucional de fiscalização, mas, ao contrário, amplia as possibilidades de atuação do controle externo, ao permitir que o Tribunal atue de maneira preventiva e colaborativa. Essa interpretação considera que os tribunais de contas podem, por meio de práticas consensuais, atuar de modo mais alinhado às necessidades da Administração Pública moderna, que demanda uma governança menos punitiva e mais orientada ao aperfeiçoamento contínuo dos processos. O parecer destaca que o uso de métodos consensuais pelo TCU promove segurança jurídica e eficiência, contribuindo para uma relação mais construtiva com os gestores públicos.

Essa análise jurídica fornecida pela PGR é especialmente relevante para o TCE-PE, que, por meio da Resolução TC nº 204/2023, criou a Mesa de Mediação e Conciliação com objetivos semelhantes aos da Secex Consenso. A MMC do TCE-PE busca solucionar questões complexas e estruturais de maneira colaborativa, fomentando o diálogo e o comprometimento com o aprimoramento da gestão pública estadual. No entanto, embora a iniciativa seja inovadora, ela também está sujeita às mesmas tensões jurídicas e questionamentos constitucionais enfrentados pelo TCU,

evidenciando a necessidade de um marco regulatório mais claro e atualizado para respaldar essas práticas consensuais.

Assim, tanto o TCE-PE quanto o TCU avançam em direção a um modelo de governança pública mais colaborativa, mas enfrentam desafios regulatórios que ainda carecem de definições jurídicas claras. O parecer da PGR oferece um argumento importante para a continuidade e expansão das práticas consensuais, as quais promovem uma administração pública mais eficaz e alinhada aos princípios constitucionais.

Esse respaldo jurídico, contudo, não elimina a necessidade de ajustes legislativos e culturais para que o consensualismo seja plenamente integrado ao controle externo de forma segura e legítima. Essa leitura da PGR, ao reconhecer a compatibilidade entre controle e mediação, consolida a base jurídica que respalda o avanço do consensualismo nas Cortes de Contas.

Esses desafios regulatórios, somados à necessidade de adequação cultural e institucional, indicam que a aplicação de práticas consensuais nos tribunais de contas requer uma evolução gradual. No TCE-PE, a MMC e as auditorias colaborativas têm demonstrado que, quando existe um ambiente de confiança e cooperação, a atuação consensual pode promover resultados significativos na gestão pública. No entanto, para que essas práticas se consolidem, é necessário um marco regulatório claro que estabeleça os limites e as competências dos tribunais de contas, bem como um processo contínuo de capacitação dos servidores a fim de que possam atuar com mediação e diálogo eficazes.

Assim, as experiências do TCE-PE e do TCU demonstram tanto as potencialidades quanto as limitações do consensualismo, apontando para um caminho promissor, ainda em processo de consolidação, para os tribunais de contas brasileiros. A adoção de práticas como a MMC e a Secex Consenso reflete o esforço de ambos os tribunais em avançar para uma administração pública mais colaborativa, mas também evidencia os desafios de conciliar inovação com as exigências legais e a tradição institucional de controle externo.

A Mesa de Mediação e Conciliação representa uma inovação na aplicação do consensualismo no controle externo, atuando como um fórum de diálogo contínuo entre o Tribunal e os gestores públicos. Diferentemente das auditorias colaborativas e dos Termos de Ajuste de Gestão, que formalizam compromissos específicos, a MMC

oferece um espaço institucional de negociação e conciliação em situações complexas e estruturais, promovendo o entendimento mútuo e a busca por soluções duradouras.

Nessa estrutura, o relator do caso atua como o mediador principal, conferindo maior proximidade e continuidade ao processo de fiscalização, o que possibilita uma abordagem mais contextualizada e eficaz na resolução de problemas. Esse papel ativo do relator ajuda a garantir que o processo decisório preserve a autoridade da decisão originária, ao mesmo tempo em que promove o consenso.

Conforme delineado no subitem 1.2, a consensualidade representa um novo paradigma de atuação administrativa, cuja aplicação prática será detalhada a seguir.

Este subitem fornece o embasamento jurídico e conceitual necessário para entender a implementação prática da consensualidade no TCE-PE, preparando o terreno para o subitem seguinte, que abordará a administração concertada e o controle concomitante como métodos específicos de atuação voltados a reforçar a interação colaborativa com os gestores públicos.

A administração concertada representa uma abordagem que enfatiza a cooperação institucional e o diálogo como instrumentos de controle e aperfeiçoamento da gestão pública. Esse modelo de atuação se baseia na ideia de que os órgãos de controle e os gestores públicos podem, em conjunto, formular soluções que beneficiem diretamente a administração pública, garantindo o cumprimento de suas finalidades de forma mais eficiente e menos adversarial.

Encerrando o tópico, observa-se que o modelo de administração concertada traduz a materialização prática da consensualidade no controle externo, preparando o terreno para a análise empírica dos casos concretos abordados no próximo subitem.

De acordo com Cherman (2024), a administração concertada integra práticas de mediação e conciliação no processo de controle, incentivando uma interação mais próxima e colaborativa entre o Tribunal de Contas e os entes fiscalizados. No Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, essa abordagem é exemplificada pelas auditorias colaborativas e pelos Termos de Ajuste de Gestão, que instituem um espaço para o desenvolvimento de soluções pactuadas entre o Tribunal e os gestores públicos, de forma coordenada e transparente.

No TCE-PE, a administração concertada e o controle concomitante se materializam em iniciativas como as auditorias colaborativas voltadas ao encerramento dos lixões e os Termos de Ajuste de Gestão, que privilegiam o diálogo com os gestores municipais e a fixação conjunta de metas e prazos.

Os Termos de Ajuste de Gestão, ao formalizarem compromissos objetivos entre o Tribunal e os gestores, representam um instrumento de responsabilização colaborativa, fortalecendo a *accountability* e a efetividade da gestão pública (VORONOFF, 2022).

A integração entre a administração concertada e o controle concomitante representa uma transformação significativa no controle externo exercido pelos tribunais de contas. Esses modelos de atuação possibilitam um controle mais flexível, adaptado às realidades complexas e dinâmicas da gestão pública, e permitem que o Tribunal atue de maneira mais responsiva às demandas sociais.

No TCE-PE, essas práticas demonstram que a promoção de um ambiente colaborativo pode ser mais eficaz na implementação de políticas públicas do que a simples imposição de sanções. Ao adotar esses métodos, o Tribunal reafirma seu papel de parceiro na melhoria da governança pública, tornando-se um agente facilitador e proativo no aprimoramento dos serviços prestados à população.

No TCE-PE, essa administração concertada se manifesta claramente durante as auditorias relacionadas ao encerramento dos lixões, nas quais, em vez de formalizar TAGs, o Tribunal opta por estabelecer um diálogo direto com os gestores. Essa abordagem não apenas aumenta a celeridade decisória, mas também promove um ambiente de cooperação institucional e confiança mútua, sem comprometer a função fiscalizatória do Tribunal.

Os desafios institucionais e culturais ligados à adoção do consensualismo — bem como as necessidades de capacitação — são discutidos no subitem 1.4.

Em comparação, a Secex Consenso do TCU apresenta uma dinâmica distinta, funcionando como uma unidade técnica autônoma, independente do relator originário. Embora essa estrutura ofereça uma abordagem mais imparcial e centralizada, também pode levar à percepção de que a Secex Consenso funciona, em certos casos, como uma espécie de “terceira instância”.

Essa independência institucional, ainda que vise ampliar a imparcialidade, pode inadvertidamente mitigar a autoridade da decisão original do relator, abrindo margem para que partes interessadas, insatisfeitas com a decisão inicial, recorram à Secex Consenso em busca de reavaliação. Esse funcionamento, embora se proponha a resolver conflitos de forma consensual, pode abrir espaço para que interessados utilizem a instância como subterfúgio diante de decisões desfavoráveis do TCU, o que, em alguns casos, desvirtua o propósito de um controle externo eficaz e célere.

A estrutura da MMC, ao contrário, evita essa “instância adicional” ao manter a mediação dentro do escopo do próprio relator do caso (CHERMAN, 2024), assegurando a continuidade do processo e evitando que ele se transforme em um meio de contestação indevida. Assim, enquanto a Secex Consenso busca resolver disputas com uma abordagem independente, a MMC privilegia a cooperação direta entre o Tribunal e os gestores públicos, preservando a decisão formulada pelo relator. Esse modelo fortalece a confiança entre as partes e assegura uma administração pública mais transparente e eficiente, mitigando os riscos de reavaliação que uma instância independente pode introduzir.

Ao complementar as auditorias colaborativas e os TAGs, a MMC reforça o papel do TCE-PE como um facilitador de melhorias administrativas, ajudando a consolidar o consensualismo como um princípio de governança pública. Esse modelo colaborativo, ao promover uma relação mais próxima e menos adversarial com os gestores (VORONOFF, 2023), fortalece a confiança entre as partes e contribui para uma administração pública mais transparente e comprometida com a eficiência.

A consolidação das práticas consensuais, todavia, não se dá sem obstáculos institucionais e culturais, que serão examinados a seguir.

## **2.4 Desafios e controvérsias na implementação da consensualidade**

A implementação do consensualismo no controle externo dos tribunais de contas enfrenta desafios institucionais e culturais significativos, que dificultam a consolidação de práticas colaborativas e preventivas. Historicamente, esses órgãos desenvolveram uma cultura institucional pautada pelo controle punitivo, com foco na identificação e penalização de irregularidades. Essa tradição gera uma resistência cultural à adoção de métodos de controle mais flexíveis e orientados para o diálogo (FREITAS, 2022).

A formação tradicional dos servidores dos tribunais de contas contribui para essa resistência, uma vez que eles são, em grande parte, capacitados para atuar em modelos de fiscalização predominantemente sancionatórios, limitando a adaptação a práticas consensuais que exigem habilidades de mediação e conciliação. A transição para o consensualismo, portanto, requer uma mudança na cultura institucional, promovendo uma cultura que valorize o diálogo e a construção conjunta de soluções com os gestores públicos.

Além da resistência cultural, o desenvolvimento eficaz de práticas consensuais demanda investimento contínuo em capacitação especializada, de modo que os servidores adquiram competências em mediação e gestão colaborativa (OLIVEIRA, 2023). Sem essa capacitação, a implementação de práticas como auditorias colaborativas e Termos de Ajuste de Gestão pode ser comprometida, especialmente em contextos de alta complexidade administrativa, como nas áreas de educação e saneamento.

Conforme Neves e Ferreira Filho (2018), a atuação administrativa contemporânea deve observar um verdadeiro dever de consensualidade, que impõe ao gestor público o compromisso de buscar soluções dialogadas como forma de concretizar a eficiência e a confiança institucional.

Esses desafios institucionais somam-se a limitações normativas, uma vez que o marco regulatório jurídico vigente não fornece diretrizes suficientemente claras para respaldar as práticas consensuais no controle externo. A recente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183, que questiona a constitucionalidade de práticas consensuais como as implementadas pelo TCU na Secex Consenso, evidencia a necessidade de um debate jurídico mais aprofundado para garantir segurança e legitimidade a essas abordagens. A controvérsia revela a tensão entre o papel fiscalizador tradicional e as novas funções orientadoras dos tribunais de contas, exigindo interpretação sistemática que harmonize controle e cooperação.

O controle concomitante permite que o Tribunal de Contas atue preventivamente, acompanhando a execução das políticas públicas e corrigindo falhas em tempo real, reforçando a eficiência e o aprendizado institucional.

Essa seção, ao explorar a aplicação prática dos conceitos de consensualismo e responsividade, antecipa a análise dos desafios e limitações dessas práticas, que serão abordados no subitem seguinte.

A evolução dos conceitos de consensualismo e responsividade no Direito Administrativo Brasileiro evidencia uma transformação substancial nos modos de atuação dos tribunais de contas, refletindo um movimento global em direção a uma governança pública mais colaborativa, eficiente e sensível às demandas sociais.

Conforme discutido por Freitas (2022), o consensualismo surge como alternativa ao controle punitivo tradicional, propondo que o diálogo e a mediação entre os órgãos de controle e os gestores públicos favoreçam uma administração mais

eficiente e democrática. Nas palavras de Oliveira (2023), a responsividade torna-se essencial para atender de forma ágil e adequada às demandas da sociedade, promovendo um controle externo que se adapta às necessidades emergentes da gestão pública.

Apesar dos avanços, a implementação dessas práticas ainda enfrenta desafios institucionais e legais. A resistência inicial de gestores habituados ao modelo tradicional, a necessidade de capacitação específica em mediação (GOMES, 2023) e a ausência de um marco regulatório consolidado são limitações que exigem atenção e adaptações para que o consensualismo se consolide como uma prática efetiva.

O parecer recente da Procuradoria Geral da República, no contexto da ADPF nº 1.183, representa um respaldo importante ao consensualismo ao defender que ele não contraria as funções constitucionais dos tribunais de contas, mas, ao contrário, reforça a segurança jurídica e a eficácia do controle externo. Como apontam Saddy, Voronoff e Rosilho (2023), embora o consensualismo apresente benefícios significativos, a ausência de diretrizes claras e a resistência institucional podem comprometer sua aplicação em larga escala. Para que essas práticas se solidifiquem, será necessário promover uma mudança cultural e normativa que valorize e viabilize o papel colaborativo dos tribunais de contas.

No próximo capítulo, a análise das práticas do TCE-PE em casos concretos proporcionará uma visão prática dos impactos e das limitações do consensualismo e da responsividade no controle externo. Essa análise permitirá uma avaliação crítica da eficácia dessas práticas, oferecendo subsídios teóricos e empíricos para futuras discussões sobre a evolução do papel dos tribunais de contas na promoção de uma governança pública mais colaborativa e eficaz.

Embora o consensualismo represente um avanço significativo na governança pública, ainda enfrenta desafios de ordem prática. Saddy, Voronoff e Rosilho (2023) ressaltam a necessidade de marcos regulatórios mais claros e de uma cultura institucional que valorize o diálogo e a colaboração, de modo a garantir que o consensualismo seja efetivo e respeite a autonomia das partes envolvidas.

No TCE-PE, esses desafios se manifestam tanto na resistência inicial dos gestores em adotar soluções consensuais quanto na necessidade de aperfeiçoamento da capacitação dos servidores envolvidos no processo de mediação. Entretanto, a flexibilidade do consensualismo permite sua adaptação às diferentes circunstâncias e

setores, como visto nas práticas de auditoria colaborativa e nos Termos de Ajuste de Gestão implementados no setor educacional (GOMES, 2023).

Os conceitos de consensualismo e responsividade no controle externo dos tribunais de contas têm se mostrado essenciais para a adaptação dos órgãos de fiscalização às demandas contemporâneas por uma gestão pública mais colaborativa, eficiente e comprometida com a efetividade das políticas públicas. A fundamentação teórica explorada neste capítulo revela que esses princípios, ao promoverem a mediação e o diálogo entre os órgãos de controle e os gestores, permitem que o processo de fiscalização se alinhe aos princípios constitucionais da eficiência, legalidade e transparência (OLIVEIRA, 2023).

Essa análise teórica estabelece uma base essencial para a compreensão das práticas de consensualismo e responsividade no TCE-PE, preparando o caminho para uma avaliação prática nos próximos capítulos. O exame das iniciativas concretas do Tribunal permitirá observar, na prática, a efetividade e os desafios dessas abordagens inovadoras, bem como suas contribuições para a promoção de uma administração pública mais eficiente e comprometida com o interesse público. Ao explorar o impacto dessas práticas em casos específicos, a dissertação buscará fornecer uma análise crítica capaz de subsidiar o aperfeiçoamento e a expansão das práticas consensuais no controle externo, contribuindo para o fortalecimento de uma governança pública colaborativa e orientada para resultados.

Apesar dos desafios, o consensualismo tem se revelado um modelo promissor de aprimoramento da gestão pública, capaz de fortalecer a efetividade das políticas públicas e a cooperação institucional.

A fundamentação teórica apresentada neste capítulo evidencia a importância dos princípios de consensualismo e responsividade no aprimoramento da administração pública. Esses conceitos, ao proporem uma abordagem de controle colaborativo e preventivo, representam uma mudança de paradigma em relação ao modelo tradicional, centrado na sanção, promovendo uma governança pública mais inclusiva e orientada para resultados.

No contexto dos tribunais de contas, o consensualismo tem se traduzido em práticas como auditorias colaborativas, Termos de Ajuste de Gestão e a Mesa de Mediação e Conciliação, ferramentas que incentivam o diálogo e a correção de falhas em cooperação com os gestores.

A análise dos mecanismos adotados pelo TCE-PE, como a MMC, revela um esforço de adaptação para atender às demandas de uma administração pública que valorize tanto a transparência quanto a eficácia. Essa estrutura permite ao Tribunal não apenas fiscalizar e punir, mas também atuar como agente facilitador de melhorias administrativas, reforçando o compromisso com uma governança democrática, participativa e responsável (FARIA, 2020).

Apesar de seu potencial de aprimorar a gestão pública, o uso de mecanismos consensuais pelos tribunais de contas impõe riscos que exigem atenção. Um deles é a possibilidade de desequilíbrio na relação entre o órgão de controle e os gestores, o que pode comprometer a voluntariedade dos acordos. Outro é o risco de enfraquecimento da imparcialidade, caso o tribunal passe a atuar como mediador das partes em vez de julgador, o que pode reduzir sua autoridade e comprometer sua função orientadora e pedagógica. Também há o perigo de que soluções negociadas isoladamente criem tratamentos desiguais para situações análogas. Por isso, a adoção da consensualidade deve ser acompanhada por salvaguardas, como critérios objetivos de seleção de casos, publicidade e motivação reforçada dos acordos, bem como instâncias de verificação independente.

No âmbito institucional, a consolidação do consensualismo exige fortalecimento das estruturas dos tribunais de contas e capacitação continuada de seus servidores, de modo a assegurar o diálogo e a prevenção sem comprometer a função fiscalizadora. A resistência interna a práticas colaborativas e a necessidade de adaptação das competências dos servidores são fatores que precisam ser enfrentados (SANTOS; BARBOSA, 2022), a fim de consolidar o consensualismo como pilar do controle externo moderno e democrático.

Essa análise teórica estabelece as bases para a avaliação prática que será desenvolvida nos próximos capítulos, nos quais serão investigados casos específicos do TCE-PE, com o objetivo de observar como esses conceitos se manifestam em sua atuação diária e quais impactos eles têm na execução das políticas públicas. Dessa forma, o estudo busca oferecer uma perspectiva prática e crítica do papel dos tribunais de contas na promoção de uma administração pública mais eficiente, preventiva e colaborativa.

Com esse arcabouço teórico definido, inicia-se a análise empírica da atuação do TCE-PE, especialmente no contexto da erradicação dos lixões e das experiências

institucionais com a Mesa de Mediação e Conciliação, que ilustram a aplicação prática dos princípios de consensualismo e responsividade.

A análise teórica desenvolvida até aqui demonstra que a atuação consensual dos tribunais de contas encontra respaldo jurídico e institucional, desde que orientada por salvaguardas que preservem a legalidade, a imparcialidade e a isonomia. A evolução normativa, especialmente com a reforma da LINDB, abriu espaço para que o controle externo passasse a atuar também de forma preventiva e dialógica, sem abdicar de seu poder sancionador.

Compreender os fundamentos e os limites dessa mudança é essencial para avaliar as experiências concretas que vêm sendo implementadas no Brasil. É nesse contexto que o capítulo seguinte examina dois modelos paradigmáticos de consensualidade no controle externo: a Mesa de Mediação e Conciliação do TCE-PE e a Secex Consenso do TCU, analisando suas características, resultados e desafios, a fim de verificar em que medida contribuem para um controle mais responsivo e indutor de políticas públicas.

A partir dos fundamentos teóricos apresentados, é possível avançar para a análise empírica das manifestações concretas do consensualismo e da responsividade no âmbito do controle externo. Essa transição do plano teórico para o empírico insere-se na lógica metodológica deste trabalho, que adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, centrada na observação de práticas institucionais e na análise documental de deliberações e resoluções do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O estudo de caso do TCE-PE revela-se particularmente relevante por representar uma experiência inovadora de controle externo orientado ao diálogo, à indução de políticas públicas e à cooperação entre órgãos e gestores. As auditorias colaborativas desenvolvidas no processo de erradicação dos lixões e os Termos de Ajuste de Gestão celebrados no campo da educação configuram manifestações concretas dos referenciais teóricos explorados no capítulo anterior, notadamente quanto à aplicação dos princípios da consensualidade, da eficiência responsiva e da pedagogia institucional do controle.

O capítulo seguinte, portanto, dedica-se à análise dessas experiências, com o propósito de demonstrar de que forma o TCE-PE tem incorporado práticas de governança dialógica e colaborativa em sua atuação, contribuindo para o

aperfeiçoamento das políticas públicas e para o fortalecimento da legitimidade democrática do controle externo.

### **3 ANÁLISE DAS PRÁTICAS CONSENSUAIS E RESPONSIVAS NO TCE-PE**

#### **3.1 O marco normativo dos resíduos sólidos e seus desafios**

A gestão dos resíduos sólidos ocupa lugar central na agenda ambiental e urbana brasileira e constitui dimensão essencial para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225 da Constituição Federal. O termo “resíduos sólidos” é definido pela Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010) como todo material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final deve ocorrer por meio do reaproveitamento, da reciclagem ou da eliminação ambientalmente adequada. A depender de sua origem e características, os resíduos podem ser classificados em urbanos, industriais, de serviços de saúde, da construção civil e agrossilvopastoris, entre outros.

O marco regulatório fundamental sobre o tema é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010 e regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010. Essa legislação representou uma inflexão histórica na forma como o país encara a questão do lixo urbano, ao estabelecer princípios, objetivos, instrumentos e responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Municípios, setor privado e cidadãos. Para Paulo Affonso Leme Machado, a PNRS representa “um divisor de águas no direito ambiental brasileiro ao sistematizar as competências e ao transformar a gestão dos resíduos sólidos em um dever jurídico estruturado, contínuo e integrado” (MACHADO, 2018, p. 543).

A política assume caráter vinculante para todos os entes federados, não se tratando de uma faculdade administrativa, mas de um dever jurídico cujo descumprimento implica violação direta ao texto constitucional e ao princípio da proteção ambiental. Como destaca Juliana Palma, “a PNRS impõe obrigações positivas ao Estado e aos particulares, demandando planejamento, execução e fiscalização contínuos, sob pena de responsabilidade por omissão” (PALMA; GUERRA, 2018, p. 147).

A PNRS estrutura-se em torno de princípios que refletem um novo paradigma na gestão de resíduos. Destacam-se os princípios da prevenção e da precaução, que priorizam a não geração e a minimização dos resíduos; do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, que atribuem ao gerador os custos da destinação adequada e criam incentivos à preservação ambiental; da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, que envolve fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e poder público em um sistema cooperativo; do reconhecimento do resíduo como bem econômico e de valor social, que estimula a reciclagem, a reutilização e a inclusão dos catadores no processo produtivo; e do direito da sociedade à informação e ao controle social, que assegura transparência e participação popular na formulação e execução das políticas.

Esses princípios traduzem a mudança de paradigma promovida pela PNRS, que deixa de tratar os resíduos apenas como um problema de saneamento e passa a integrá-los à lógica da economia circular e da sustentabilidade (JARDIM, 2014).

Os objetivos da PNRS estão alinhados a esse novo modelo, priorizando a não geração, a redução, a reutilização, a reciclagem e o tratamento dos resíduos sólidos, bem como a eliminação e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Inclui-se também a promoção de sistemas de logística reversa, especialmente para produtos como agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus e equipamentos eletroeletrônicos, além da inclusão socioeconômica dos catadores, por meio de cooperativas e associações. A formulação desses objetivos reflete a busca por um modelo integrado de gestão que articula políticas públicas, setor privado e sociedade civil em torno da sustentabilidade ambiental e da inclusão social (JARDIM, 2014).

Para a consecução desses objetivos, a PNRS prevê uma série de instrumentos, como os Planos de Resíduos Sólidos em níveis nacional, estaduais, microrregionais e municipais — que constituem condição para o acesso a recursos federais —, os sistemas obrigatórios de logística reversa, os consórcios públicos intermunicipais como forma de reduzir custos e ampliar a eficiência administrativa, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (SINIR), destinado ao monitoramento e avaliação das ações públicas, e os acordos setoriais e termos de compromisso entre o poder público e o setor empresarial.

A exigência de elaboração dos planos como condição para o repasse de recursos representa um importante mecanismo de indução administrativa e coerção positiva, fortalecendo a governança federativa no setor (MACHADO, 2018).

A Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010) distribui responsabilidades de forma clara entre os diversos atores: à União, cabe coordenar a política, prestar apoio técnico e financeiro e manter o SINIR; aos Estados, elaborar planos estaduais e apoiar a formação de consórcios intermunicipais; aos Municípios, elaborar planos locais, implantar a coleta seletiva e garantir a disposição final adequada dos resíduos; ao setor privado, estruturar sistemas de logística reversa e arcar com os custos do ciclo de vida dos produtos; e aos cidadãos, participar da coleta seletiva e adotar práticas adequadas de destinação.

A eliminação dos lixões a céu aberto é um dos eixos centrais da PNRS e foi expressamente tratada no art. 54 da Lei nº 12.305/2010, que determinou: “Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.” (BRASIL, 2010).

Esse dispositivo estabeleceu que, desde agosto de 2014, todos os municípios brasileiros passaram a estar legalmente obrigados a encerrar os lixões e substituí-los por aterros sanitários ou outras formas adequadas de disposição final. O descumprimento dessa obrigação caracteriza omissão administrativa e pode ensejar responsabilização por improbidade administrativa, além de sanções ambientais previstas na Lei nº 9.605/1998.

Contudo, diante da baixa capacidade técnica e financeira de muitos municípios, a Lei nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, prorrogou os prazos de forma escalonada. O art. 54 passou a ter a seguinte redação:

§ 2º Os municípios que apresentarem plano intermunicipal ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terão os seguintes prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos:

I – até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estado e regiões metropolitanas;

II – até 2 de agosto de 2022, para municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo de 2010;

III – até 2 de agosto de 2023, para municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo de 2010;

IV – até 2 de agosto de 2024, para municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo de 2010.

(BRASIL, 2020, art. 54, § 2º).

Essa diferenciação buscou reconhecer a heterogeneidade dos municípios brasileiros e suas distintas capacidades institucionais, sem, contudo, eliminar o caráter

cogente da obrigação. A própria redação legal condiciona a prorrogação à existência de planos municipais ou intermunicipais de gestão de resíduos sólidos, reafirmando a necessidade de planejamento prévio como etapa indispensável à implementação da política pública.

Apesar da clareza normativa e do escalonamento dos prazos, o país ainda enfrenta um cenário alarmante: mais de 2.500 municípios mantêm lixões em operação, descumprindo a legislação e produzindo impactos ambientais e sanitários severos, como a contaminação do solo e dos recursos hídricos, a proliferação de vetores de doenças e a emissão de gases de efeito estufa. Essa realidade evidencia que o problema ultrapassa a esfera jurídica e envolve aspectos estruturais de governança, planejamento e capacidade institucional.

Nesse contexto, os tribunais de contas desempenham papel estratégico: além de verificar a legalidade dos atos administrativos, atuam como indutores da implementação efetiva de políticas públicas, fiscalizando a elaboração dos planos municipais de resíduos, a extinção dos lixões e o cumprimento das metas legais.

Como explica Freitas (2020, p. 119), “o controle não pode restringir-se à verificação formal; deve ser um instrumento de indução de políticas públicas e de concretização de direitos fundamentais, atuando de modo responsivo e propositivo”. Essa compreensão amplia o alcance constitucional do controle externo previsto no art. 71 da Constituição Federal, que, além de assegurar a boa aplicação dos recursos públicos, passa a contribuir para a concretização de direitos fundamentais e políticas públicas estruturantes.

No caso de Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) adotou uma postura pioneira e responsiva ao deflagrar, a partir de 2014, auditorias especiais em todos os municípios pernambucanos para verificar a conformidade da gestão de resíduos às exigências da PNRS (TCE-PE, 2015a). A atuação não se limitou à dimensão sancionatória: por meio das auditorias especiais, o TCE-PE passou a articular gestores municipais, órgãos ambientais e sociedade civil em torno de compromissos graduais de encerramento dos lixões e de implantação de soluções consorciadas.

Essa experiência evidencia que o controle externo pode transcender a função repressiva e tornar-se um vetor de governança colaborativa, combinando fiscalização com indução, sanção com orientação e legalidade com responsividade. Ao atuar dessa forma, o Tribunal amplia seu papel para além do controle ex post, contribuindo

diretamente para a efetividade da política de resíduos sólidos e para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado

Essas medidas de controle encontram fundamento no art. 59 da Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Complementar nº 12/1994), que autoriza a concessão de medidas cautelares sempre que houver risco de dano grave ou de difícil reparação. Aplicadas no contexto ambiental, essas cautelares concretizam o dever de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição Federal, operando como instrumentos de tutela preventiva e indutora de políticas públicas. O controle ambiental contemporâneo exige respostas dialógicas e contínuas, capazes de conciliar a urgência da proteção ecológica com a cooperação federativa.

### 3.1.1 Medidas cautelares e a tutela continuada da política pública de erradicação dos lixões

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no acompanhamento da política pública de erradicação dos lixões não se limitou à etapa inicial das auditorias. Após o encerramento formal de grande parte dos depósitos irregulares, observou-se a necessidade de adoção de mecanismos de tutela continuada, voltados à prevenção de retrocessos e à preservação dos resultados obtidos.

Nesse contexto, o Tribunal passou a utilizar medidas cautelares de natureza preventiva, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 12, inciso XII, da Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual nº 12.600/2004), as quais autorizam a adoção de providências imediatas para evitar danos ao erário ou à coletividade. As decisões proferidas nessas cautelares também se alinham aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e ao princípio da precaução consagrado no art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à sociedade o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em casos como o da Medida Cautelar nº 23101078-3, a Primeira Câmara do TCE-PE determinou que o Município de Angelim se abstinhasse de utilizar áreas não licenciadas para destinação de resíduos sólidos, estabelecendo prazos e medidas corretivas sob supervisão da CPRH e da equipe de auditoria do Tribunal. Fundamentou-se a decisão no risco de grave lesão ambiental e no dever estatal de

garantir a continuidade das ações de saneamento básico, em consonância com os princípios da eficiência e da moralidade administrativa (TCE-PE, 2023f).

Em outra deliberação (Medida Cautelar nº 24101341-0), o Tribunal destacou a importância de monitorar os pagamentos aos consórcios intermunicipais de aterros sanitários como indicadores de possíveis retrocessos, ressaltando que o controle externo deve atuar de forma preventiva e proporcional, assegurando a execução regular da política pública (TCE-PE, 2024).

Essa postura revela uma atuação responsiva e consequencialista, conforme a diretriz do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), que impõe aos órgãos de controle a consideração das consequências práticas de suas decisões. A utilização das cautelares como instrumentos de proteção institucional das políticas públicas reflete o avanço de um modelo de controle externo orientado por resultados, que conjuga prevenção, diálogo e sustentabilidade.

Do ponto de vista doutrinário, Freitas (2014, p. 65) observa que o controle deve “favorecer o aprendizado institucional e a melhoria contínua das políticas públicas, e não apenas o sancionamento do gestor”. Marques Neto (2017), por sua vez, entende que cabe aos órgãos de controle atuar como garantidores da efetividade das políticas públicas, assegurando sua coerência e perenidade.

Assim, a experiência do TCE-PE demonstra a consolidação de um modelo de controle adaptativo e garantidor, no qual as medidas cautelares funcionam como mecanismos de proteção da política pública e de defesa do interesse coletivo, reforçando o papel do Tribunal como agente de governança ambiental.

### **3.2 Auditorias colaborativas no fechamento dos lixões: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)**

A comparação entre os Termos de Ajuste de Gestão e as auditorias colaborativas revela diferentes modalidades de aplicação do consensualismo: enquanto os TAGs formalizam compromissos administrativos com prazos e metas previamente ajustados, as auditorias colaborativas operam com maior flexibilidade e agilidade, especialmente em contextos de natureza emergencial ou estrutural. Ambas, contudo, compartilham o mesmo princípio: fortalecer a governança pública por meio do diálogo, da cooperação e da indução de boas práticas, sem excluir a possibilidade de responsabilização quando necessária.

Dantas (2023) ressalta que os Termos de Ajuste de Gestão são uma expressão concreta da “evolução da cultura jurídico-administrativa brasileira” e devem ser compreendidos como instrumentos de consensualidade proativa, capazes de antecipar soluções e reorganizar condutas administrativas com vistas à concretização de políticas públicas. O autor enfatiza que a consensualidade administrativa não deve ser confundida com condescendência ou omissão do controle, mas sim com um novo modelo de fiscalização, orientado por resultados, racionalidade administrativa e segurança jurídica, amparado por princípios constitucionais, como a eficiência e a razoabilidade.

A atuação consensual, segundo Dantas (2023), permite uma valorização das soluções pactuadas com os gestores públicos, respeitando suas realidades e promovendo a construção de políticas públicas mais eficazes. Esse tipo de intervenção tem o mérito de evitar o uso exagerado da coerção estatal e de promover o desenvolvimento institucional por meio do diálogo estruturado, com foco na correção e na prevenção.

A consolidação do consensualismo como princípio orientador do controle externo exige não apenas um embasamento teórico robusto, mas também a demonstração de sua aplicabilidade em contextos concretos. Neste capítulo, serão analisadas as experiências práticas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no uso de instrumentos consensuais, com foco nas auditorias colaborativas voltadas à erradicação dos lixões a céu aberto.

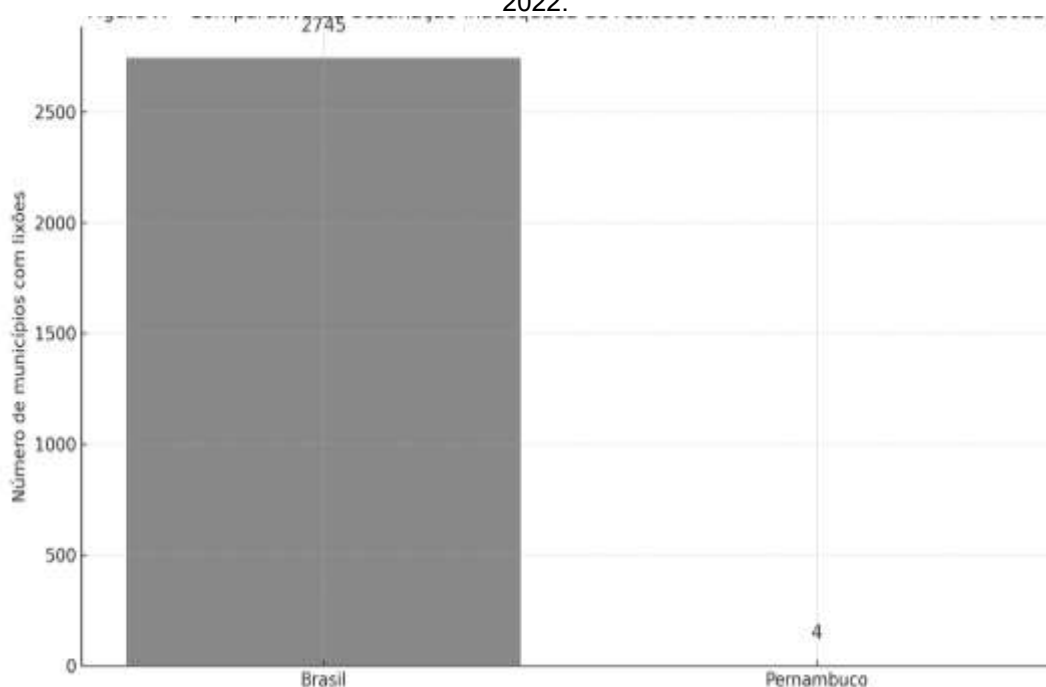
A proposta é investigar como essas ferramentas têm sido operacionalizadas, seus impactos sobre a gestão pública e os resultados efetivos na condução de políticas públicas. A análise permitirá compreender se, e em que medida, tais instrumentos têm potencializado o papel institucional do Tribunal como indutor de boas práticas administrativas, ao mesmo tempo em que asseguram a legalidade, a eficiência e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Ao incorporar de forma estruturada a consensualidade no controle externo, o TCE-PE destaca-se como uma das instituições pioneiras no Brasil, contribuindo para a formulação de um novo paradigma de fiscalização orientado por resultados e pela responsabilidade compartilhada. Essa experiência tem despertado o interesse de outros tribunais de contas e de organismos internacionais que buscam alternativas ao modelo meramente sancionador.

A experiência pernambucana, em perspectiva comparada, demonstra avanços expressivos frente ao cenário nacional. O desempenho de Pernambuco na eliminação dos lixões se destaca ainda mais quando comparado ao quadro nacional. Em 2022, o Brasil contabilizava 2.745 municípios que ainda utilizavam lixões como forma de disposição final de resíduos sólidos, conforme dados do TCE-PE. Esse número evidencia a dificuldade de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) em escala nacional e reforça o protagonismo do TCE-PE na indução ao cumprimento da norma no Estado.

Como ilustrado na Figura 1, enquanto a realidade brasileira ainda é marcada pelo descumprimento generalizado, Pernambuco já se aproximava da erradicação dessa prática, restando, naquele mesmo ano, apenas quatro municípios em situação crítica. Esse contraste evidencia o impacto positivo de um modelo de controle externo ativo, responsivo e articulado institucionalmente.

Figura 1 – Comparativo da destinação inadequada de resíduos sólidos: Brasil x Pernambuco em 2022.



Fonte: Dados sistematizados pelo autor com base em apresentação técnica do TCE-PE (TEIXEIRA, 2022).

A Tabela 1 evidencia uma trajetória consistente de avanço no percentual de municípios pernambucanos que passaram a cumprir os requisitos legais quanto à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos. Partindo de apenas 16% em 2014 — ano em que se iniciou o diagnóstico sistemático conduzido pelo TCE-PE —, observa-se um crescimento contínuo, atingindo 91% em 2022.

Tabela 1 – Evolução da destinação adequada de resíduos sólidos urbanos em Pernambuco entre 2014 e 2022.

Ano	Percentual de Municípios com Destinação Adequada (%)
2014	16
2015	30
2016	45
2017	55
2018	65
2019	75
2020	80
2021	85
2022	91

Fonte: Dados sistematizados por TEIXEIRA, Pedro Coelho. O papel dos Tribunais de Contas na eliminação dos lixões: a experiência do TCE-PE. ENAOP 2022. Ibraop, 2022.

Esse progresso está diretamente relacionado à adoção de estratégias combinadas de controle orientador e repressivo, revelando a eficácia de uma abordagem responsiva e consensual no campo do controle externo. A tendência de crescimento reforça o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas e evidencia o impacto positivo de uma atuação técnica estruturada, pedagógica e articulada com os demais órgãos de controle.

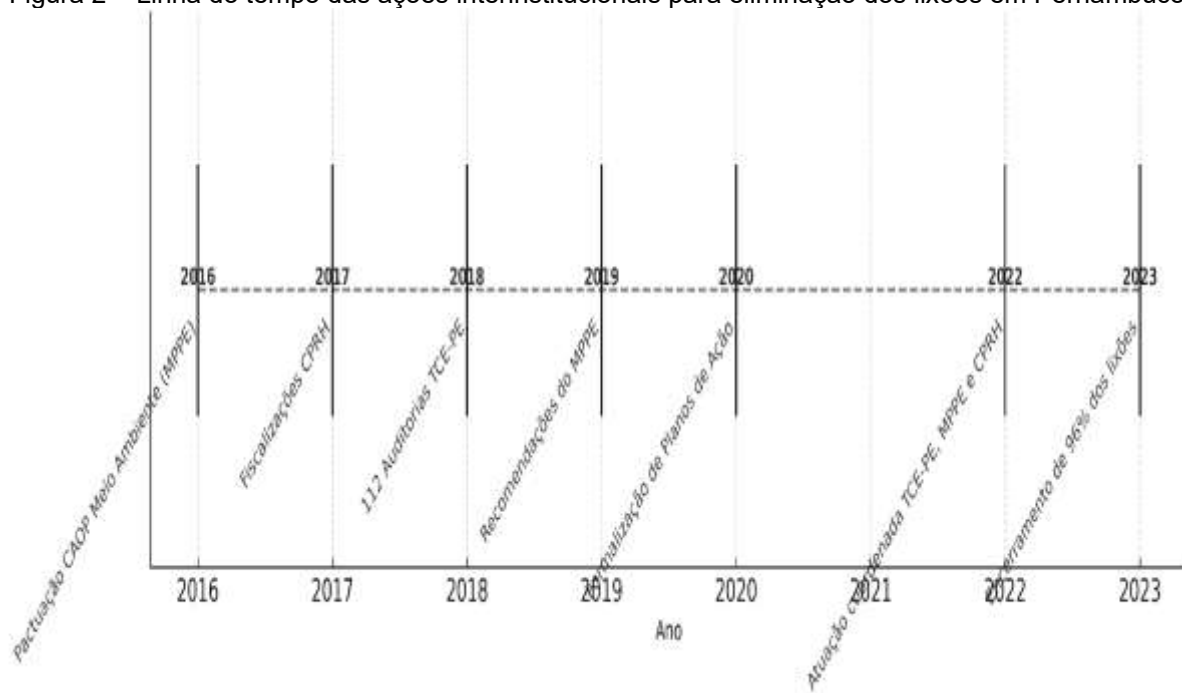
A atuação do TCE-PE na eliminação dos lixões extrapolou a emissão de relatórios e recomendações genéricas, materializando-se em ações concretas, como a abertura de 112 auditorias especiais, das quais 63 incluíram inspeções presenciais em lixões; a emissão de 107 acórdãos que solicitaram planos de ação para eliminação dos depósitos irregulares; a lavratura de 54 autos de infração; a expedição de 30 alertas de responsabilização para municípios inadimplentes; além da aplicação de multas a 27 gestores públicos.

Em parceria com o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), foram assinados 49 Acordos de Não Persecução Penal (ANPPs). Complementarmente, foram ministradas sete turmas de capacitação específicas sobre a eliminação de lixões, evidenciando o caráter pedagógico da atuação do controle externo.

A Figura 2 apresenta uma linha do tempo das principais ações articuladas entre o TCE-PE, o MPPE, a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH, Companhia

Pernambucana de Meio Ambiente) e outros órgãos no enfrentamento ao problema dos lixões. Desde a pactuação realizada com o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Meio Ambiente (CAOP Meio Ambiente), em 2016, passando pelas fiscalizações, auditorias e recomendações formais, observa-se um processo progressivo de indução ao cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Figura 2 – Linha do tempo das ações interinstitucionais para eliminação dos lixões em Pernambuco



Fonte: Dados sistematizados pelo autor com base em apresentação técnica do TCE-PE (TEIXEIRA, 2023).

A partir de 2022, com a intensificação da atuação coordenada entre os órgãos de controle e fiscalização, os resultados tornaram-se ainda mais evidentes, culminando no encerramento de 96% dos lixões no estado até 2023. Essa trajetória revela o caráter processual e responsivo da estratégia adotada pelo controle externo em Pernambuco. Esses dados foram sistematizados por Teixeira (2022) em artigo técnico apresentado no Encontro Nacional de Auditoria de Obras Públicas (ENAOOP 2022) e publicado no e-book do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP).

O diferencial da estratégia pernambucana está no modelo de governança colaborativa adotado. O êxito do Estado na eliminação de quase todos os lixões até 2022 decorreu da atuação coordenada entre o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o Ministério Público Estadual, a CPRH, a Secretaria de Meio Ambiente

e os próprios gestores municipais, conforme registrado no estudo de Teixeira (2022). Essa articulação não apenas assegurou legitimidade institucional às ações implementadas, como também favoreceu a indução de mudanças estruturais na gestão dos resíduos sólidos urbanos, reafirmando a eficácia da responsividade quando associada à atuação estratégica do controle externo.

Além disso, o TCE-PE adotou práticas de auditoria colaborativa em outras frentes, como no processo de erradicação dos lixões a céu aberto em municípios pernambucanos. Nesse caso, o Tribunal determinou a abertura de auditorias especiais em todo o Estado, promovendo um diálogo direto com os gestores municipais. Em vez de firmar Termos de Ajustamento de Gestão, o Tribunal optou por estabelecer compromissos durante o próprio processo de auditoria, com definição de metas e prazos para encerramento dos lixões.

No âmbito do TCE-PE, as auditorias colaborativas representam um instrumento fundamental para a promoção de ajustes administrativos sem a necessidade de sanções imediatas. Essa iniciativa destacou-se por adotar um modelo dialógico, no qual os auditores do Tribunal, em articulação com o MPPE e a CPRH, atuaram de forma integrada com os gestores municipais.

O foco dessas auditorias não era apenas a verificação do uso adequado de recursos públicos na política de resíduos sólidos, mas, principalmente, a indução ao cumprimento da legislação ambiental vigente, que proíbe a manutenção de lixões. O trabalho foi desencadeado a partir da análise dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos, que evidenciavam a permanência de práticas ilegais em diversos municípios pernambucanos. Essa constatação motivou o TCE-PE a iniciar uma série de fiscalizações articuladas com os demais órgãos de controle e de proteção ambiental.

Por meio do contato direto e contínuo com os prefeitos e secretários municipais, os técnicos do TCE-PE conseguiram compreender os entraves reais enfrentados pelos municípios – como a falta de estrutura, financiamento e escala para operar aterros sanitários – e sugeriram soluções viáveis, como a formação de consórcios intermunicipais e a adoção de prazos graduais, em conformidade com os marcos legais.

Esse modelo de auditoria colaborativa permitiu ao Tribunal não apenas acompanhar a evolução das políticas públicas em tempo real, mas também promover mudanças concretas. O resultado mais expressivo foi o fechamento de todos os lixões

ativos no Estado até o final de 2023<sup>1</sup>, consolidando uma política pública de saneamento ambiental por meio da atuação colaborativa entre o TCE-PE, o MPPE e a CPRH. Essa experiência revela o potencial das auditorias colaborativas como ferramenta de controle responsivo, capaz de promover não só o cumprimento da norma, mas também sua efetiva implementação.

Essa prática evidencia a dimensão pedagógica e orientadora do controle externo, que, sem abdicar de seu papel fiscalizador, atua como facilitador da boa administração. A experiência com os lixões demonstra como o uso estratégico da consensualidade e da responsividade pode resultar em ganhos concretos para a sociedade, ao mesmo tempo em que fortalece a legitimidade dos Tribunais de Contas como instituições que promovem o interesse público de maneira construtiva e colaborativa.

Durante essas auditorias colaborativas, os técnicos do Tribunal ouviram atentamente os desafios enfrentados pelos municípios e ofereceram orientações práticas para a superação dos entraves, incluindo sugestões como a formação de consórcios intermunicipais e a definição de prazos adequados para que os municípios pudessem atender às exigências legais. Essa abordagem colaborativa transformou a auditoria em um espaço de mediação administrativa, no qual a função pedagógica do Tribunal foi amplamente exercida.

Essa postura demonstra a flexibilidade do controle consensual, que pode se manifestar por meio de TAGs formais ou de acordos informais firmados no contexto das auditorias, conforme o cenário específico. Ao adotar uma postura mais colaborativa, o TCE-PE conseguiu garantir maior comprometimento por parte dos gestores e promover avanços significativos na agenda ambiental do Estado.

As auditorias colaborativas, portanto, não apenas funcionaram como instrumentos de fiscalização, mas também como ferramentas pedagógicas e orientadoras, que auxiliaram os gestores na busca de soluções viáveis para o cumprimento das normas ambientais. O foco passou a ser a resolução dos problemas

---

<sup>1</sup> De acordo com notícia oficial publicada pelo TCE-PE, ao final de 2023, os 184 municípios pernambucanos haviam encerrado todos os lixões a céu aberto, passando a destinar os resíduos sólidos para aterros sanitários devidamente licenciados. Esse avanço foi resultado da atuação colaborativa entre o TCE-PE, o Ministério Público de Pernambuco, a CPRH e os próprios municípios, consolidando a política pública de saneamento ambiental no Estado (TCE-PE, 2023a).

e a superação dos entraves estruturais, em vez de apenas a responsabilização pelos desvios detectados.

Tanto os TAGs quanto as auditorias colaborativas refletem o compromisso do TCE-PE com um modelo de governança pública mais cooperativo, responsivo e eficaz. Essa postura fortalece a legitimidade institucional do Tribunal perante os jurisdicionados e a sociedade, ao mesmo tempo em que contribui para a implementação efetiva das políticas públicas.

A partir dessa experiência, observa-se que o modelo pernambucano fortalece a legitimidade institucional dos tribunais de contas, ao conjugar fiscalização e indução, controle e cooperação.

No caso das auditorias colaborativas realizadas pelo TCE-PE no processo de erradicação dos lixões, essa lógica está nitidamente presente. Ainda que não se tenham firmado TAGs formais, o espírito da consensualidade, tal como proposto por Dantas (2023), manifesta-se na atuação orientadora e construtiva do Tribunal, que escutou os problemas dos municípios, sugeriu soluções viáveis e buscou garantir o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos de forma pedagógica e progressiva. Essa experiência de auditoria colaborativa consolidou a cultura do diálogo institucional, posteriormente formalizada com a criação da Mesa de Mediação e Conciliação.

Essa prática reflete o que o autor denomina “*consensualismo responsável*” – conceito que busca fortalecer o pacto federativo e a boa administração pública, sem renunciar à autoridade do controle externo. Para Dantas (2023), o consensualismo responsável representa o equilíbrio entre a autoridade do controle e a cooperação institucional com os gestores públicos.

Assim, o modelo aplicado pelo TCE-PE não apenas dialoga com os fundamentos teóricos do consensualismo administrativo, como também se apresenta como um exemplo bem-sucedido de aplicação concreta da teoria proposta por Dantas e corroborada por doutrinadores como Gustavo Binenbojm e Carlos Ari Sunfeld, que destacam a importância da consensualidade como elemento estruturante de uma administração pública racional e orientada a resultados.

Dessa forma, tanto os Termos de Ajuste de Gestão quanto as auditorias colaborativas revelam-se instrumentos eficazes de promoção de boas práticas na gestão pública, ao aliarem o rigor técnico do controle externo à escuta ativa, à mediação e à corresponsabilidade na busca pelo cumprimento das políticas públicas.

Essas práticas consolidaram o papel do TCE-PE como agente de transformação institucional, antecipando o modelo de mediação posteriormente formalizado pela Resolução TC nº 204/2023.

Para além dos dados agregados, o Quadro 1 ilustra a abordagem adotada pelo TCE-PE com casos específicos, como os dos municípios de Bom Conselho e Ouricuri, ambos integrantes do grupo dos últimos 12 municípios que ainda possuíam lixões ativos.

Quadro 1 – Síntese da atuação do TCE-PE nos municípios de Bom Conselho e Ouricuri.

<b>Município</b>	<b>Processo de Auditoria Especial</b>	<b>Acórdão</b>	<b>Prazo Inicial para Plano de Ação</b>	<b>Auto de Infração</b>	<b>Multa Aplicada</b>	<b>Plano de Ação Apresentado</b>
<b>Bom Conselho</b>	1857906-1	TC nº 1080/19	90 dias	2057973-1	Sim	Sim, após novo prazo (60 dias)
<b>Ouricuri</b>	1859309-4	TC nº 818/19	90 dias	2057970-6	Sim	Sim, fora do prazo

Fonte: Dados sistematizados pelo autor com base nos processos de Auditoria Especial e Autos de Infração do TCE-PE.

Em relação a Bom Conselho, foi instaurado o Processo de Auditoria Especial nº 1857906-1, resultando no Acórdão TC nº 1080/19, que fixou o prazo de 90 dias para apresentação de um plano de ação visando à eliminação do lixão. Pelo descumprimento da decisão, foi lavrado o Auto de Infração no Processo nº 2057973-1, com aplicação de multa e concessão de novo prazo — desta vez de 60 dias — para o cumprimento da medida.

O mesmo ocorreu com Ouricuri, que teve instaurado o Processo de Auditoria Especial nº 1859309-4, com a emissão do Acórdão TC nº 818/19. Embora também tenha sido autuado (Processo nº 2057970-6) pelo descumprimento inicial, o município acabou por apresentar o respectivo plano de ação, ainda que intempestivamente. Esses dois exemplos evidenciam como o Tribunal soube conjugar a exigência legal com a orientação prática, utilizando-se da coerção apenas quando esgotadas as tentativas de indução colaborativa — o que reforça o caráter responsivo e estratégico

da atuação analisada. Ambos os casos demonstram que o TCE-PE utiliza a sanção como instrumento de indução, não como finalidade em si mesma.

A concessão de prazos negociados ou não estipulados previamente, como ocorreu nos casos mencionados, é uma expressão concreta da lógica consensual no controle externo. Trata-se de um recurso administrativo que busca assegurar tempo hábil e condições mínimas para a reorganização da gestão local, promovendo o cumprimento dos objetivos da política pública de forma cooperativa e eficaz.

Essa prática revela que, em vez de adotar uma postura exclusivamente sancionadora, o Tribunal cria espaços de conformação progressiva, favorecendo soluções pactuadas e a melhoria contínua dos resultados administrativos — o que está em plena consonância com os princípios da responsividade e da boa governança.

Essa dinâmica de negociação e aprendizado coletivo expressa, na prática, o modelo de governança colaborativa que viria a ser formalizado na Mesa de Mediação e Conciliação.

A experiência do TCE-PE na eliminação dos lixões em Pernambuco consolida-se como um exemplo exitoso de atuação responsiva e consensual modelo que seria posteriormente institucionalizado pela criação da Mesa de Mediação e Conciliação (MMC). Ao combinar fiscalização técnica com instrumentos de orientação, articulação institucional e indução de condutas corretivas, o Tribunal demonstrou que é possível conciliar autoridade fiscalizatória com escuta ativa e cooperação.

O caso revela, ainda, que a efetividade das políticas públicas depende, em grande medida, de arranjos institucionais inteligentes, sensíveis à complexidade dos problemas e orientados a resultados. Essa atuação qualificada reforça a tese de que o consensualismo, longe de fragilizar o controle, pode ser vetor de sua renovação e de sua eficácia no plano concreto das entregas públicas.

### **3.3 A Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) no TCE-PE: estrutura, fundamentos e impactos**

A comparação com a Secex Consenso do TCU também destaca as vantagens e limitações de cada abordagem, mostrando como a condução pelo relator, adotada na MMC, oferece maior proximidade e continuidade ao processo, evitando a possibilidade de reavaliações que podem comprometer a efetividade do controle.

A Mesa de Mediação e Conciliação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, instituída pela Resolução TC nº 204/2023 (TCE-PE, 2023b), representa uma inovação institucional significativa no âmbito do controle externo. Criada com o objetivo de promover a resolução consensual de conflitos administrativos de natureza complexa e estrutural, a MMC se consolida como instrumento de diálogo entre o Tribunal e os gestores públicos, possibilitando a construção de soluções cooperativas e eficazes para os desafios da gestão pública.

A Resolução TC nº 204/2023, que instituiu a Mesa de Mediação e Conciliação no TCE-PE, constitui exemplo concreto de esforço normativo interno, representando uma importante iniciativa para institucionalizar o diálogo com os gestores públicos em casos complexos. Esse instrumento estabelece os objetivos, competências e condições de funcionamento da Mesa.

O art. 2º da norma destaca que a MMC poderá ser acionada para “promover diálogo entre o Tribunal e os jurisdicionados, com vistas à construção de soluções para situações de irregularidade, ineficiência ou riscos ao interesse público”, conferindo uma base normativa sólida à estratégia de consensualismo adotada pelo TCE-PE. Trata-se, portanto, de instrumento que confere dimensão jurídica e institucional ao diálogo já praticado pelo Tribunal.

Como aponta Rosilho (2016), o Tribunal de Contas da União passou, nas últimas décadas, de um órgão predominantemente contábil para uma instituição multifuncional, que exerce também funções jurídicas, operacionais e de avaliação de políticas públicas. Essa expansão funcional criou o ambiente institucional necessário para o surgimento da Secex Consenso, unidade voltada à prevenção de conflitos e à busca de soluções consensuais em temas de alta complexidade e grande impacto econômico. A comparação dessa experiência com a MMC do TCE-PE permite compreender os diferentes arranjos institucionais adotados para incorporar a consensualidade ao controle externo.

A estrutura da MMC prevê a participação direta do relator do processo originário como mediador das tratativas, o que permite maior continuidade, domínio do contexto fático e coerência mais consistente com a decisão de mérito, caso esta venha a ser necessária. Trata-se de uma diferença relevante em relação ao modelo adotado no Tribunal de Contas da União, que instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 91/2022, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de

Conflitos, vinculada administrativamente, mas autônoma em relação ao relator originário.

A criação da Secex Consenso pelo Tribunal de Contas da União marcou a primeira estrutura institucionalizada de consensualidade no âmbito do controle externo federal. A unidade foi concebida para tratar de litígios complexos, especialmente em setores regulados e de infraestrutura, envolvendo valores bilionários e impactos significativos para a continuidade de políticas públicas.

Seu funcionamento prevê a análise prévia da viabilidade da negociação, a formação de comissões técnicas específicas e a suspensão temporária de processos sancionatórios durante as tratativas. A comparação entre a Secex Consenso e a MMC evidencia diferentes modelos de institucionalização da consensualidade, ambos voltados à efetividade das políticas públicas.

Essa distinção estrutural entre os modelos evidencia diferentes formas de equilíbrio entre independência técnica e unidade decisória. Enquanto a Secex Consenso atua como uma instância técnica especializada, a MMC do TCE-PE privilegia o protagonismo do relator no processo de mediação, o que pode reduzir os riscos de fragmentação decisória e evitar o uso estratégico da consensualidade como recurso contra decisões desfavoráveis.

Ambos os institutos, no entanto, encontram respaldo jurídico na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), na LINDB (Lei nº 13.655/2018) e nos princípios constitucionais da eficiência, moralidade, segurança jurídica e razoabilidade. A fundamentação dessas práticas em normas que incentivam a resolução consensual de conflitos legitima sua adoção no contexto do controle externo, conforme ressaltado pelo parecer da Procuradoria-Geral da República na ADPF nº 1.183. Conforme o art. 26 da LINDB, os órgãos de controle devem considerar as consequências práticas de suas decisões.

Na prática, a MMC tem potencial para lidar com controvérsias que ultrapassam o aspecto técnico e envolvem entraves estruturais e políticos, promovendo uma abordagem mais integrada e ajustada à realidade da gestão pública. Ao incorporar os princípios da consensualidade e da responsividade, a MMC amplia o repertório institucional do TCE-PE, reforçando seu papel não apenas como fiscalizador, mas também como agente indutor da melhoria da administração pública.

A MMC já demonstra impactos práticos relevantes na atuação do TCE-PE, ao possibilitar a mediação de questões complexas em áreas como educação, saúde,

infraestrutura e resíduos sólidos, especialmente quando há entraves estruturais ou de natureza interinstitucional. A experiência mostra que, ao criar um ambiente institucional propício à escuta ativa e à negociação qualificada, o Tribunal consegue construir soluções mais duradouras, que superam a lógica da imposição unilateral de medidas.

Um dos principais efeitos práticos da MMC é a redução do tempo de tramitação de processos envolvendo controvérsias administrativas. Por meio da mediação, muitos conflitos que poderiam resultar em medidas cautelares ou sanções foram solucionados ainda em fase preliminar, com a pactuação de ajustes e o compromisso do gestor com a implementação de soluções. Essa agilidade evita o prolongamento de litígios e permite que o foco da atuação do Tribunal seja direcionado à orientação técnica e à promoção de boas práticas. Dessa forma, a MMC consolida o papel do TCE-PE como instituição promotora do diálogo e da boa administração pública.

Além disso, a MMC tem servido como espaço de aprendizado institucional, tanto para os servidores do TCE-PE quanto para os gestores públicos envolvidos. Ao participar do processo de mediação, as partes desenvolvem competências em negociação, gestão de conflitos e formulação de soluções cooperativas, promovendo uma cultura administrativa orientada à cooperação e à efetividade das políticas públicas.

Outro impacto relevante da Mesa de Mediação e Conciliação é o fortalecimento da legitimidade do controle externo. A condução transparente e cooperativa das mediações tem ampliado a confiança dos jurisdicionados no Tribunal e reforçado a percepção da sociedade de que o TCE-PE atua não apenas para fiscalizar, mas também para promover o aperfeiçoamento contínuo da administração pública. A atuação da MMC tem mostrado que é possível conciliar rigor no controle com sensibilidade institucional, contribuindo para um modelo de governança pública mais inclusivo e participativo.

Um dos aspectos mais promissores da MMC é sua capacidade de atuar em situações de alta complexidade, como nos casos de obras públicas paralisadas, frequentemente marcados por entraves contratuais, falhas de planejamento, dificuldades orçamentárias ou litígios entre a administração pública e empresas contratadas. A Mesa, ao proporcionar um ambiente institucional de escuta e construção de soluções compartilhadas, permite que essas controvérsias sejam

resolvidas sem necessidade de judicialização ou de medidas unilaterais, preservando o interesse público e evitando desperdícios de recursos.

Nesses cenários, a MMC pode servir como instância estratégica para que os gestores municipais e estaduais, bem como os responsáveis contratados, exponham suas dificuldades, busquem consensos operacionais e reestrutrem cronogramas e compromissos relativos às obras, sempre com a supervisão técnica e jurídica do Tribunal. Tal abordagem não só evita prejuízos à coletividade decorrentes de paralisações prolongadas, como também fortalece a transparência, a eficiência e a corresponsabilidade na execução de contratos públicos.

Portanto, além de consolidar uma nova cultura institucional de controle baseada no diálogo e na orientação, a MMC demonstra ser uma via eficaz para superar impasses concretos da administração pública, funcionando como um mecanismo de prevenção de litígios e de aceleração na resolução de problemas que afetam diretamente a prestação de serviços públicos essenciais. Essa consolidação permite cotejar o modelo pernambucano com outras experiências de consensualismo, notadamente a Secex Consenso do TCU.

A comparação entre a Mesa de Mediação e Conciliação do TCE-PE e a Secex Consenso do TCU revela diferenças significativas em estrutura, operacionalização e concepção institucional do controle consensual. Embora ambas as iniciativas compartilhem o objetivo de promover soluções pactuadas para conflitos administrativos complexos, suas formas de inserção na estrutura dos Tribunais de Contas diferem substancialmente.

A MMC, vinculada ao relator originário, mantém a coerência decisória e a unidade de julgamento, diferindo da Secex Consenso pela centralização funcional. Essa característica confere ao modelo pernambucano uma lógica de proximidade entre as partes, continuidade processual e respeito à autoridade decisória do relator originário. O relator, já familiarizado com os elementos técnicos e jurídicos do caso, atua como facilitador de soluções, mantendo a coerência entre o processo de mediação e os atos previamente praticados.

Já a Secex Consenso do TCU opera como uma secretaria especializada, autônoma e com equipe própria, cuja função é promover a conciliação e a prevenção de conflitos no âmbito do controle externo federal.

A atuação da Secex Consenso é regida pelo art. 3º da Instrução Normativa nº 91/2022, que define como legitimados a apresentar proposta de solução consensual:

o relator, a unidade técnica, o Ministério Público junto ao TCU, os responsáveis citados, os representantes, os órgãos ou entidades da Administração Pública federal e demais interessados. No caso da MMC do TCE-PE, a composição é mais restrita, sendo conduzida pelo relator com a participação dos gestores públicos interessados e de representantes técnicos do Tribunal, conforme disciplinado na Resolução nº 204/2023.

Essa distinção estrutural tem implicações relevantes. Ao manter a condução pelo relator originário, a MMC preserva a coerência e evita revisões de mérito, ao contrário do modelo mais autônomo da Secex. Já a independência da Secex Consenso, embora promova maior especialização, tem sido objeto de críticas no meio jurídico, por eventualmente relativizar a autoridade dos relatores e abrir margem para revisão de entendimentos já consolidados. Essa crítica, inclusive, foi suscitada no âmbito da ADPF nº 1.183.

A MMC, portanto, oferece um modelo que prima pela conciliação com respeito à coerência decisória e ao devido processo legal. Além disso, mostra-se promissora como ferramenta para destravar impasses estruturais na execução de políticas públicas. A condução direta pelo relator assegura alinhamento técnico e institucional entre os atos do controle e os ajustes pactuados, promovendo uma governança colaborativa mais eficaz.

A criação da Secex Consenso no âmbito do Tribunal de Contas da União, por meio da Instrução Normativa nº 91/2022, representou um marco importante na institucionalização das soluções consensuais no controle externo federal. A unidade foi concebida como estrutura técnica autônoma, incumbida de promover a conciliação e a prevenção de conflitos envolvendo gestores públicos, órgãos da Administração e o próprio TCU, em matérias de elevada complexidade e impacto econômico. Trata-se de um avanço relevante na tentativa de adaptar o controle externo às novas exigências de governança pública, em que o diálogo e a cooperação são reconhecidos como instrumentos de eficiência e de segurança jurídica.

Não obstante o mérito da iniciativa, a experiência federal tem suscitado intenso debate jurídico sobre os limites dessa autonomia funcional. Parte da doutrina questiona se a atuação da Secex Consenso, relativamente desvinculada do relator originário, não implicaria reinterpretação de atos colegiados anteriores, gerando risco de sobreposição funcional e de enfraquecimento da autoridade decisória do Tribunal. Esses questionamentos, de natureza eminentemente constitucional, apontam

possível extrapolação das competências fiscalizatórias previstas no art. 71 da Constituição Federal, tensionando o equilíbrio entre controle e consensualidade.

Essa controvérsia foi submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.183, proposta pelo Partido Novo, em 2023. A ação sustenta que o modelo de consensualidade adotado pelo TCU poderia comprometer a função típica de julgamento e fiscalização da Corte, abrindo margem para acordos que mitigassem o caráter vinculante de suas deliberações.

Em contraponto, tanto a Procuradoria-Geral da República quanto a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pela constitucionalidade da Secex Consenso, entendendo que o órgão fortalece a dimensão pedagógica e orientadora do controle, sem afastar-se das finalidades constitucionais do Tribunal. Apesar disso, o julgamento da ADPF ainda se encontra pendente, e o debate permanece aberto quanto à compatibilidade entre consensualidade, hierarquia decisória e unidade de julgamento.

O contraste entre esse modelo e a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco evidencia uma diferença estrutural significativa. A Mesa de Mediação e Conciliação (MMC), criada pela Resolução TC nº 204/2023, adotou desenho institucional que preserva o relator como figura central do processo mediativo, assegurando coerência entre a mediação e as decisões já proferidas.

Ao vincular a mediação à autoridade técnico-jurídica do relator originário, o modelo pernambucano evita o risco de revisões paralelas de mérito e garante que as soluções negociadas mantenham consonância com os fundamentos jurídicos e fáticos do processo de controle. Essa configuração promove maior previsibilidade e segurança institucional, conciliando a busca por resultados efetivos com a observância do devido processo legal e da colegialidade.

Dessa forma, enquanto a Secex Consenso representa uma aposta ousada na descentralização e especialização técnica do controle federal, o modelo da MMC traduz uma estratégia prudente e incremental de inovação, enraizada na cultura jurídica do Tribunal e na tradição de proximidade entre o relator e os jurisdicionados. Ambos os formatos expressam esforços legítimos de modernização do controle externo; contudo, a solução pernambucana distingue-se por harmonizar o consensualismo com os princípios de unidade decisória e estabilidade institucional, reduzindo a margem de incerteza jurídica que ainda cerca as iniciativas de âmbito nacional.

A MMC do TCE-PE, por sua vez, evita esse tipo de controvérsia ao manter o relator como figura central da mediação. Isso garante que os encaminhamentos consensuais estejam em consonância com os atos já proferidos, sem abrir espaço para a rediscussão do mérito em instância paralela. Com isso, o modelo pernambucano promove maior segurança jurídica, previsibilidade e alinhamento entre a mediação e o controle técnico-jurídico do caso, reforçando a autoridade institucional do relator e evitando eventuais distorções na condução do processo.

Assim, ainda que ambas as experiências sejam válidas e representem avanços significativos no controle consensual, a MMC do TCE-PE oferece um modelo mais prudente e harmônico com as premissas clássicas do processo de controle externo, ao passo que a Secex Consenso, apesar de inovadora, enfrenta desafios quanto à sua integração institucional e à legitimidade de sua atuação desvinculada da figura do relator.

Quadro 2 – Comparativo entre a SECEX CONSENSO (TCU) e a Mesa de Mediação e Conciliação (TCE-PE)

Aspectos	Secex Consenso – Tribunal de Contas da União (TCU)	Mesa de Mediação e Conciliação – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)
Fundamento normativo	Instrução Normativa TCU nº 91, de 2022.	Resolução TC-PE nº 204, de 2023.
Natureza institucional	Unidade permanente, vinculada à Presidência, com quadro técnico próprio.	Órgão colegiado de caráter temporário, coordenado pela Presidência e apoiado por unidade técnica.
Finalidade	Promover soluções consensuais de conflitos no âmbito do controle externo, reduzindo litigiosidade e fortalecendo a governança pública.	Estimular o diálogo e a cooperação entre o Tribunal e os gestores públicos, favorecendo a solução colaborativa de impasses estruturais e a implementação de políticas públicas.
Abrangência	Processos de controle, auditorias, representações e tomadas de contas.	Processos de auditoria e situações de natureza estrutural ou reiterada que demandem ajustes de gestão.
Base teórica	Responsividade administrativa, consensualismo e governança colaborativa (Juarez Freitas, Juliana Palma, Sérgio Guerra, Floriano Marques).	Consensualismo, controle indutor e orientador, LINDB (art. 26) e CPC (art. 190 e 191), inspirando-se na boa administração (Freitas, 2014).
Procedimento	Instauração por relator, unidade técnica ou parte interessada; análise pela Secex Consenso; tramitação	Instauração por deliberação do presidente ou relator; reuniões presenciais ou virtuais; lavratura de atas e

	própria e acompanhamento sistemático.	encaminhamento de Termos de Ajuste ou Compromisso.
Instrumentos resultantes	Termo de Acordo Consensual, com homologação do relator; registro e monitoramento dos compromissos firmados.	Termo de Ajuste de Gestão (TAG) ou Termo de Compromisso de Implementação, com acompanhamento da área técnica e do relator.
Participação das partes	Gestores e representantes do órgão controlado, unidade técnica do TCU, Advocacia-Geral da União e, quando pertinente, o Ministério Público de Contas.	Gestores jurisdicionados, equipe técnica do TCE-PE, Ministério Público de Contas e, eventualmente, órgãos parceiros ou representantes da sociedade civil.
Transparência e publicidade	Relatórios públicos, divulgação dos termos celebrados e acompanhamento pelo portal do TCU.	Atas e compromissos disponibilizados no portal do TCE-PE, conforme política de transparência.
Resultados esperados	Redução de litígios, aumento da efetividade das deliberações e fortalecimento da confiança entre controladores e controlados.	Implementação célere e cooperativa de políticas públicas e superação de entraves estruturais.
Exemplos práticos	Acordos em temas de infraestrutura, saneamento e regulação.	Casos de transporte escolar, destinação de resíduos sólidos e melhoria da gestão educacional municipal.
Nível de maturidade institucional	Estrutura consolidada e replicável em nível nacional.	Experiência inovadora em consolidação, com potencial de ampliação e institucionalização definitiva.
Enfoque do controle	Responsivo e colaborativo, com ênfase em aprendizagem institucional.	Preventivo e orientador, privilegiando o diálogo e a construção de soluções cooperativas.

Fonte: Elaboração própria, com base nas Resoluções TC 204/2023 e IN-TCU 91/2022.

A Secex Consenso representa uma fase avançada de institucionalização da consensualidade no controle externo, operando de modo contínuo e formalizado dentro da estrutura do TCU. A Mesa de Mediação e Conciliação do TCE-PE, por sua vez, caracteriza-se como iniciativa inovadora e em processo de amadurecimento, que traduz os princípios do consensualismo e da responsividade para a realidade de um tribunal estadual, com foco em políticas públicas estruturais e no diálogo direto com os gestores municipais.

Em conjunto, ambas as experiências expressam uma mudança paradigmática no papel dos Tribunais de Contas, que passam a adotar o consenso não como substituto da coercitividade, mas como instrumento complementar de efetividade e legitimidade do controle externo.

Observa-se, portanto, que o TCU adotou um modelo mais institucionalizado e processual, enquanto o TCE-PE ensaia um desenho mais flexível e responsivo, com potencial de maior aderência local, embora ainda dependa de consolidação normativa e de padronização de critérios.

### **3.4 Avaliação crítica, responsividade e recomendações**

A análise das experiências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio dos Termos de Ajuste de Gestão, das auditorias colaborativas e da Mesa de Mediação e Conciliação, evidencia um esforço institucional contínuo no sentido de tornar o controle externo mais responsivo, pedagógico e colaborativo. Essas práticas refletem uma mudança paradigmática relevante, em que o modelo predominantemente sancionador cede espaço a abordagens dialógicas e orientadas a resultados.

Ao longo deste capítulo, observou-se que a responsividade – entendida como a capacidade institucional de agir de maneira rápida, sensível e adequada às necessidades da administração pública – constitui um princípio que encontra concretude nas práticas do TCE-PE. A atuação preventiva e orientadora do Tribunal, sobretudo nas áreas de educação e meio ambiente, tem promovido maior eficiência na aplicação de recursos públicos e na efetividade na implementação das políticas públicas.

Apesar dos avanços, persistem desafios significativos. A cultura organizacional centrada na punição, o perfil técnico ainda marcado pela cultura sancionadora dos servidores e a ausência de marcos normativos mais robustos, capazes de sustentar a consensualidade, são fatores que limitam a consolidação dessa abordagem. Nesse sentido, a ampliação da capacitação em mediação, a valorização institucional do diálogo e o fortalecimento das estruturas internas de apoio aos processos consensuais apresentam-se como recomendações estratégicas para o aperfeiçoamento e evolução do modelo pernambucano.

Outro ponto que merece destaque é a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e avaliação dos acordos celebrados, especialmente dos TAGs. Para que esses instrumentos preservem sua credibilidade e efetividade, é fundamental que haja acompanhamento sistemático, com indicadores claros de desempenho e transparente divulgação dos resultados obtidos.

Além disso, a experiência da MMC como espaço institucionalizado de negociação e solução de conflitos demonstra um caminho promissor e responsivo para enfrentar entraves complexos, como obras públicas paralisadas, disputas contratuais e entraves administrativos. Essa experiência reforça a função pedagógica e preventiva do controle externo, em consonância com os princípios da consensualidade e da boa administração.

Apesar dos avanços demonstrados, é importante reconhecer que a adoção de práticas consensuais no controle externo ainda enfrenta desafios significativos (FREITAS, 2021; PALMA; GUERRA, 2018). Em contextos de baixa capacidade institucional ou falta de compromisso com a legalidade, o diálogo pode encontrar obstáculos concretos, exigindo a preservação de mecanismos sancionatórios como garantia de efetividade.

A experiência pernambucana reforça a importância de se institucionalizar de forma mais ampla essas práticas, por meio de uma legislação nacional que estabeleça parâmetros mínimos para a mediação e para os instrumentos de ajuste no âmbito dos tribunais de contas. Tal avanço poderia fortalecer a segurança jurídica e padronizar boas práticas em todo o território nacional, respeitadas as peculiaridades locais.

#### **4 CONCLUSÃO**

A análise empreendida nesta dissertação demonstrou que o consensualismo e a responsividade, consagrados no art. 26 da LINDB, constituem pilares fundamentais para a construção de um novo paradigma do controle externo. A experiência do TCE-PE, por meio dos TAGs, das auditorias colaborativas e da Mesa de Mediação e Conciliação, evidencia um esforço institucional concreto de alinhamento a esse modelo de governança cooperativa e resolutiva.

Essas práticas inovadoras, ao mesmo tempo em que ampliam o papel pedagógico e preventivo do controle, não afastam a possibilidade de responsabilização de gestores e particulares quando necessária. Pelo contrário, reafirmam a função do controle externo como indutor de boas práticas administrativas, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da eficiência, da razoabilidade e da segurança jurídica.

A sociedade espera que os tribunais de contas entreguem respostas efetivas aos problemas da administração pública, especialmente em setores críticos como o saneamento e a educação, nos quais a consensualidade desponta como alternativa promissora.

Com base na experiência acumulada pelo TCE-PE na condução de auditorias colaborativas, especialmente nos casos de encerramento de lixões e de formalização dos TAGs no setor educacional, propõe-se a adoção institucional de um protocolo de atuação consensual para os processos de fiscalização. Esse protocolo teria como objetivo padronizar e conferir segurança jurídica à atuação responsiva dos auditores, estabelecendo critérios objetivos para a identificação de casos passíveis de solução consensual, fluxos mínimos de diálogo com os gestores, prazos para retorno às vias tradicionais de controle e mecanismos de monitoramento contínuo dos compromissos assumidos.

Além disso, o protocolo deveria vincular-se a uma matriz de risco e resultado, que permitisse ao Tribunal avaliar a pertinência da via consensual de acordo com o histórico do ente fiscalizado, a natureza do problema e o grau de urgência da política pública envolvida. Tal instrumento contribuiria para consolidar o modelo de controle orientador e resolutivo, garantindo transparência, isonomia e efetividade na atuação do TCE-PE, ao mesmo tempo em que preserva sua independência funcional e autoridade institucional, fortalecendo um modelo de controle mais responsivo e resolutivo.

No plano jurídico, é essencial que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheça a constitucionalidade da atuação consensual dos tribunais de contas, como se discute na ADPF nº 1.183. Tal reconhecimento deve ser acompanhado da preservação dos atos perfeitos e acabados proferidos no âmbito dos julgamentos colegiados, a fim de garantir a segurança jurídica e a estabilidade institucional. A solução consensual não deve ser confundida com uma flexibilização indevida da legalidade, mas sim com uma estratégia legítima de governança pública que fortalece a atuação estatal ao privilegiar a eficiência, a razoabilidade e os resultados.

Contudo, os desafios permanecem. A ausência de um marco regulatório consolidado, a necessidade de mudança cultural nas instituições de controle e a carência de capacitação técnica específica voltada à mediação e ao diálogo são obstáculos que precisam ser superados para que a consensualidade se torne uma prática institucionalizada. Nesse contexto, o papel da formação continuada e do

intercâmbio de boas práticas entre os tribunais de contas assume relevância estratégica.

A pesquisa evidenciou o potencial transformador das práticas consensuais no controle externo, ao mesmo tempo em que delimitou seus desafios institucionais. A experiência do TCE-PE apresenta-se como modelo de referência, capaz de inspirar outros tribunais de contas e contribuir para a consolidação de uma governança pública baseada no diálogo, na eficiência e na boa-fé administrativa.

Por fim, reafirma-se que o controle externo não deve ser apenas um mecanismo de repressão e verificação, mas uma instância promotora da boa administração, capaz de contribuir para a concretização dos direitos fundamentais e para o fortalecimento da democracia. A consensualidade e a responsividade, como demonstrado ao longo deste trabalho, configuram instrumentos valiosos nesse processo de transformação institucional.

Como proposta concreta de avanço institucional, recomenda-se a elaboração de diretrizes nacionais para a atuação consensual dos tribunais de contas, tomando a Resolução TC nº 204/2023 do TCE-PE como referência de boas práticas, com as devidas adaptações às realidades locais. Essa iniciativa poderá conferir maior segurança jurídica, padronização e legitimidade às práticas consensuais, contribuindo para a consolidação definitiva desse modelo no ordenamento jurídico brasileiro.

A prática jurisdicional no âmbito dos tribunais de contas demonstra que, diante da complexidade e da urgência da gestão pública contemporânea, é imprescindível construir caminhos cooperativos, prudentes e tecnicamente orientados, em substituição à lógica estritamente sancionatória.

Por tratar-se de um campo ainda em consolidação teórica e normativa, este estudo buscou não apenas sistematizar as práticas observadas, mas também contribuir para o amadurecimento da doutrina acerca do controle externo consensual, oferecendo subsídios tanto à pesquisa acadêmica quanto à atuação prática nos tribunais de contas.

Dessa forma, o controle externo é convocado a se reinventar, sem abrir mão de sua função fiscalizatória essencial. A adoção de práticas consensuais não significa abdicar da responsabilidade institucional, mas sim aperfeiçoar a atuação estatal por meio de instrumentos mais eficazes, tempestivos e ajustados às complexidades da gestão pública contemporânea.

A sociedade não espera apenas a identificação de falhas, mas também a entrega de soluções razoáveis, juridicamente sólidas e socialmente responsáveis. Cabe ao Supremo Tribunal Federal reconhecer a legitimidade constitucional dessas práticas, assegurando a preservação dos atos já consolidados e o fortalecimento do papel pedagógico dos tribunais de contas.

Mais do que um avanço institucional, a consensualidade representa um caminho necessário para que o controle externo mantenha-se relevante, responsivo e comprometido com a boa administração pública. Espera-se que o país consiga transformar essa oportunidade em uma política pública duradoura, eventualmente por meio de legislação nacional que estabeleça parâmetros mínimos de mediação e consenso, capazes de unificar, qualificar e consolidar a atuação dos tribunais de contas em todo o território brasileiro.

Conclui-se, assim, que a adoção de instrumentos consensuais pelo TCE-PE, como as auditorias colaborativas e a criação da Mesa de Mediação e Conciliação, representa uma inflexão significativa na forma de exercer o controle externo no Brasil. Ao combinar rigor técnico com escuta qualificada e estratégias de indução planejada, o Tribunal alcançou resultados concretos na implementação de políticas públicas sensíveis, como a eliminação dos lixões, consolidando um modelo de controle externo orientador e pedagógico.

Recomenda-se a institucionalização permanente das unidades e rotinas de solução consensual nos tribunais de contas, com indicadores públicos de desempenho e programas de capacitação continuada em mediação e negociação. A experiência pernambucana demonstra que o consensualismo orientado a resultados fortalece o controle sancionatório, eleva a entrega pública e reduz assimetrias de capacidade na gestão local.

Esse modelo de atuação, fundado na responsividade, contribui não apenas para a eficácia das ações de controle, mas também para a reconstrução da confiança entre as instituições e seus gestores. Todavia, é preciso reconhecer que a consensualidade no controle externo deve ser aplicada com critérios objetivos e de forma transparente, a fim de evitar riscos de captura, seletividade ou desvirtuamento de seus objetivos institucionais.

O debate em curso no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 1183, demonstra que se trata de um tema em processo de consolidação normativa e jurisprudencial. Espera-se que os resultados deste estudo subsidiem não apenas o

aperfeiçoamento interno do TCE-PE, mas também a reflexão de outras cortes de contas sobre os potenciais e os limites do controle externo orientado à solução de conflitos.

O percurso trilhado pelo TCE-PE demonstra que o controle externo pode ser, simultaneamente, rigoroso e dialógico, transformando o julgamento em aprendizado e a fiscalização em parceria — em um movimento que reafirma a maturidade democrática e o compromisso republicano das instituições de controle.

## REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Marcela. *Controle das Contas 2.0 – O TAG como aliado das políticas públicas: termos de ajustamento de gestão na prática e possível aplicação no TCE-SP*. Rio de Janeiro, 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 12.305/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015a.
- BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de conflitos e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2015b.
- BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Acrescenta dispositivos à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.
- BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2020.
- CARVALHO, Luiz Airton de. Princípios constitucionais da segurança jurídica no estado democrático de direito. *Revista da AMB*, nº 3, p. 7-23, 1997.
- CHERMAN, Rodrigo. *Administração Concertada e Controle Concomitante nos Tribunais de Contas: Uma Nova Abordagem*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação: reflexões para um direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Governança democrática e accountability: questões e perspectivas para a gestão pública contemporânea*. Belo Horizonte: UFMG, 2020.
- FREITAS, Juarez. *Consensualismo e Eficiência na Administração Pública: Fundamentos e Práticas*. São Paulo: Malheiros, 2022.

FREITAS, Juarez. *Controle da Administração Pública e o princípio da responsabilidade*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 127–149, set./dez, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/72991>. Acesso em: 12 mai. 2025.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Camila. Práticas Colaborativas no Controle Externo: Auditorias e Termos de Ajuste de Gestão no Setor Educacional. *Revista Brasileira de Controle Externo*, v. 14, n. 1, 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *As garantias constitucionais do direito de ação*. São Paulo: Saraiva, 1973.

JARDIM, Arnaldo. *Política Nacional de Resíduos Sólidos: avanços e desafios*. São Paulo: Manole, 2014.

KRELL, Andréas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des)caminhos de um direito constitucional comparado*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação e consensualismo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 276, p. 11-40, jan./abr. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. *Termo de Ajuste de Gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas*. São Paulo, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Novos institutos consensuais da ação administrativa*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 231, p. 129-145, 2003.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 218, p. 25-44, 2018.

NÓBREGA, Marcos; VERAS, Rafael. Riscos de captura e verificação independente no controle externo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, p. 201–224, 2021.

NÓBREGA, Marcos; VERAS, Rafael; TUROLLA, Frederico. Contratação incompleta de projetos de infraestrutura e governança responsiva. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 21, n. 82, p. 45–70, 2023. Disponível em: <https://rbdp.atricon.org.br/index.php/rbdp/article/view/231>. Acesso em: 10 jun. 2025.

OLIVEIRA, Rafael. *Responsividade e Controle Externo: Uma Análise Contemporânea*. Brasília: Fórum, 2023.

PALMA, Juliana Bonacorsi; GUERRA, Sérgio. Art. 26 da LINDB – Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial, p. 259-276, 2018.

PALMA, Juliana Bonacorsi; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Diálogos fora de esquadro: o controle das Agências Reguladoras pelo TCU. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 121, p. 191-226, 2020.

PARTIDO NOVO. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.183: Questionamento sobre a Constitucionalidade da Secex Consenso do TCU*. Brasília, 2023.

PASTOR, Juan Alfonso Santamaría Pastor. *Principios de derecho administrativo*. Madrid: Ramón Areces, 1999.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). *Parecer sobre a ADPF nº 1.183 em Defesa da Compatibilidade do Consensualismo nos Tribunais de Contas*. Brasília, 2023.

ROSILHO, André. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SADDY, Rosane; VORONOFF, Pablo; ROSILHO, André. Desafios do Consensualismo no Direito Administrativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Público*, São Paulo, 2023.

SANTOS, Fabiana; BARBOSA, Cláudio. Capacitação e mudança institucional nos Tribunais de Contas: desafios para o controle consensual. *Cadernos de Administração Pública*, v. 9, n. 2, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

TEIXEIRA, Pedro Coelho. O papel dos Tribunais de Contas na eliminação dos lixões: a experiência do TCE-PE. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS (IBRAOP). *Novo Marco do Saneamento Básico: artigos técnicos*. [S. l.]: Ibraop, 2022. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/Publicacoes/ebookNMSB/mobile/index.html>. Acesso em: 2 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Instrução Normativa nº 91, de 30 de agosto de 2022*. Dispõe sobre o processo de solução consensual de controvérsias e de prevenção de conflitos no âmbito do TCU. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Atuação do TCE-PE consegue zerar número de lixões no estado*. Recife, 30 mar. 2023a. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/415-2023/marco/6941-atuacao-do-tce-pernambuco-consegue-zerar-numero-de-lixoes-no-estado>. Acesso em: 7 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Deliberação referente ao Processo nº 23100470-9 (TAG Transporte Escolar – Município de Orobó)*. Primeira Câmara, 2023b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Deliberação referente ao Processo nº 23100512-0 (TAG Transporte Escolar – Município de Catende)*. Primeira Câmara, 2023c.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Deliberação referente ao Processo nº 22139874 (TAG Infraestrutura Escolar – Município de Orobó)*. Primeira Câmara, 2023d.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Deliberação referente ao Processo nº 23200777 (TAG Infraestrutura Escolar – Município de Catende)*. Primeira Câmara, 2023e.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Deliberação referente ao Processo nº 23222839 (TAG Infraestrutura Escolar – Município de Tamandaré)*. Primeira Câmara, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Diagnóstico sobre a situação da destinação dos resíduos sólidos (lixo) em Pernambuco*. Recife: TCE-PE, 2015a. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/estudos-e-levantamentos>. Acesso em: 15 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Medida Cautelar nº 23101078-3 – Município de Angelim*. Primeira Câmara, 2023f.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Medida Cautelar nº 24101341-0 – Município de Bom Conselho*. Primeira Câmara, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Ouvidoria. 2000*. Atualizado em: 2024. Disponível em: <https://ouvidoria.tcepe.tc.br>. Acesso em: 23 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Resolução TC nº 156, de 15 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre procedimentos necessários para a contratação, o controle e a transparência da prestação dos serviços públicos de transporte escolar, pelas unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e revoga a Resolução TC nº 06, de 13 de março de 2013. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-156-2021>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Resolução TC nº 201, de 31 de maio de 2023*. Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão em meio eletrônico e revoga a Resolução TC nº 2, de 7 de janeiro de 2015. Diário Oficial Eletrônico do TCE-PE, jun. 2023g. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-201-2023-regulamenta-o-termo-de-ajuste-de-gestao-em-meio-eletronico-e-revoga-a-resolucao-tc-n%C2%BA-2-de-7-de-janeiro-de-2015>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Resolução TC nº 204, de 22 de novembro de 2023*. Institui a Mesa de Mediação e Conciliação no âmbito do TCE-PE. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 24 nov. 2023. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). *Sistema Tome Conta. 2015b*. Disponível em: <https://tomeconta.tcepe.tc.br>. Acesso em: 21 mai. 2025.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO A - TERMOS DE AJUSTE DE GESTÃO (TAGs) NA EDUCAÇÃO

Este anexo apresenta, de forma sintética, as principais deliberações do TCE-PE relativas aos TAGs firmados com municípios na área da educação, destacando os compromissos assumidos, a natureza consensual dos ajustes e os resultados esperados, em alinhamento com os princípios da responsividade e da eficiência administrativa.

Processo TCE-PE	Objeto do TAG	Município	Principais Compromissos Pactuados	Fundamento Normativo e Relevância para o Controle Responsivo
23100470-9	Transporte escolar	Orobó	Implantar sistema eletrônico de controle de frota e rastreamento dos veículos; adequar contratos às normas de transparência; publicar rotas e condutores.	Fundamento na Resolução TC nº 156/2021 e Resolução TC nº 201/2023; deliberação enfatiza boa-fé do gestor e execução gradual das obrigações, reforçando caráter pedagógico e não sancionatório do TAG.
23100512-0	Transporte escolar	Catende	Reorganizar frota e assegurar transporte regular e seguro de alunos da rede municipal; criar banco de dados de monitoramento.	Destaca o papel do TCE-PE como agente de indução de melhorias estruturais, em conformidade com o art. 26 da LINDB; cooperação entre controle e gestão pública.
22139874	Infraestrutura escolar	Orobó	Corrigir deficiências estruturais nas unidades escolares; garantir acessibilidade e segurança predial.	Caso paradigmático de atuação cooperativa do controle; cita expressamente que o TAG visa orientar o gestor a alcançar regularidade e eficiência administrativa.
23200777	Infraestrutura escolar	Catende	Regularizar condições sanitárias e estruturais; apresentar cronograma	Implementa o princípio da proporcionalidade e a abordagem de cumprimento gradual, evitando

			físico-financeiro de obras.	sanções desproporcionais.
23222839	Infraestrutura escolar	Tamandaré	Adequar escolas municipais às normas de acessibilidade e combate a incêndios; planejar investimentos plurianuais.	Exemplo de acompanhamento técnico contínuo do TCE-PE, reforçando a dimensão indutiva e preventiva do controle.

Observa-se, a partir das deliberações acima, a consolidação de um modelo de governança colaborativa no controle externo pernambucano, em que o TAG se apresenta como instrumento de responsividade institucional. O Tribunal de Contas atua de forma dialógica e orientadora, estimulando a adesão voluntária dos municípios às boas práticas administrativas e prevenindo a reincidência de irregularidades. Essa experiência demonstra a capacidade do controle de atuar como vetor de políticas públicas — especialmente no campo da educação —, conciliando o dever de fiscalização com a promoção do interesse público e a melhoria da gestão.

### REFERÊNCIAS DO ANEXO A

BRASIL. Lei nº 13.655/2018 (art. 26 da LINDB).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 22139874 (TAG Infraestrutura Escolar – Orobó). Primeira Câmara, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 23100470-9 (TAG Transporte Escolar – Orobó). Primeira Câmara, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 23100512-0 (TAG Transporte Escolar – Catende). Primeira Câmara, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 23200777 (TAG Infraestrutura Escolar – Catende). Primeira Câmara, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 23222839 (TAG Infraestrutura Escolar – Tamandaré). Primeira Câmara, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Resolução TC nº 156/2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Resolução  
TC nº 201/2023.

## ANEXO B - MEDIDAS CAUTELARES SOBRE LIXÕES

Este anexo tem como objetivo evidenciar o papel das medidas cautelares concedidas pelo TCE-PE na consolidação da política pública de encerramento dos lixões, destacando a dimensão pedagógica e preventiva das deliberações e a atuação coordenada com as auditorias, em consonância com os princípios da proteção ambiental, eficiência e responsividade.

Processo TCE-PE	Município	Objeto da Cautelar	Determinações Principais	Fundamento e Relevância Institucional
23101078-3	Lajedo e outros (Região Agreste)	Determinação para adoção imediata de medidas de controle e destinação adequada dos resíduos sólidos.	Suspensão de contratos de destinação irregular; obrigação de encaminhar resíduos a aterros licenciados; apresentação de cronograma de adequação.	Fundamentada nos arts. 70 e 71 da CF/88 e art. 59 da LC 12/94 (LO-TCE-PE). Representa exercício do poder cautelar com caráter indutivo, assegurando continuidade da política pública de saneamento.
24101341-0	Diversos municípios do Sertão e Zona da Mata	Garantir manutenção das ações de encerramento dos lixões após auditorias.	Determinação para manter destinação em aterros sanitários; monitoramento dos pagamentos; alerta para indícios de retrocesso.	Fundamentação reforça o dever de vigilância permanente do TCE-PE. A decisão cita a possibilidade de reabertura de lixões como violação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

As cautelares evidenciam uma nova racionalidade no exercício do poder de controle: não apenas reprimir, mas prevenir retrocessos e assegurar a efetividade de políticas públicas estruturantes. O TCE-PE, ao agir de forma imediata diante de riscos de descumprimento das metas de encerramento dos lixões, reforça sua postura de órgão responsivo e cooperativo, dialogando com o gestor e, ao mesmo tempo, mantendo a autoridade institucional necessária para garantir resultados concretos. Em ambas as deliberações, o Tribunal reafirma que a tutela cautelar é compatível com o controle indutor, servindo como instrumento de correção de rumos e de preservação de direitos fundamentais difusos, especialmente o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da CF). O caráter dialógico dessas medidas é reforçado pelo acompanhamento posterior das auditorias e pelas comunicações via Ouvidoria, que permite à sociedade participar da vigilância e manutenção das políticas públicas ambientais.

#### **REFERÊNCIAS DO ANEXO B**

BRASIL. Constituição Federal de 1988, arts. 70, 71 e 225.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 12/1994 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 59.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 23101078-3 (Lixão – Medida Cautelar). Primeira Câmara, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Deliberação do Processo nº 24101341-0 (Lixão – Medida Cautelar). Primeira Câmara, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE). Resolução TC nº 201/2023.

## ANEXO C - INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNOS

RESOLUÇÃO TC Nº 204, DE 21 DE JUNHO DE 2023.

Disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em sessão ordinária do Pleno, realizada em 21 de junho de 2023, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, especialmente do disposto nos artigos 102, inciso XVIII, e 144 da Lei Estadual nº 12.600, de 14 de junho de 2004 - Lei Orgânica;

CONSIDERANDO que o inciso I do artigo 248 da Resolução TC nº 15, de 10 de novembro de 2010 - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco dispôs, com fundamento no artigo 144 da Lei Estadual nº 12.600, de 14 de junho de 2004, que o Código de Processo Civil é aplicável subsidiariamente ao TCE-PE;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 165 e demais artigos úteis da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade na administração pública, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, aplicáveis ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), e o direito à tutela jurisdicional célere e efetiva;

CONSIDERANDO que as demandas estruturais, complexas ou controvertidas exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como a flexibilidade de procedimento, a consensualidade, as negociações processuais e a cooperação entre os jurisdicionados e os órgãos de controle;

CONSIDERANDO a densidade normativa do princípio da razoável duração do processo, nos termos do artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, e a necessidade de se consolidar a prática permanente de incentivo aos mecanismos consensuais de solução de litígio e temas;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça incentiva a criação de núcleos de conciliação, e que, para além de aplicável a esta Corte de Contas, de forma subsidiária, nos termos do artigo 248, inciso V, do seu Regimento Interno, inspira a tomada de semelhante posição;

CONSIDERANDO os princípios inspiradores do Código de Processo Civil, principalmente a norma expressa no § 3º do artigo 3º do referido diploma legal;

CONSIDERANDO a existência de potencial propensão de solução de conflitos, temas e demandas controvertidas em processos de competência do TCE-PE, inclusive naqueles com reflexos em outros órgãos de controle;

CONSIDERANDO que o artigo 67 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária ao TCE-PE, admite a cooperação entre órgãos de controle de diferentes Poderes e entidades federativas, sejam estaduais, municipais ou federais;

CONSIDERANDO que os artigos 6º e 8º do Código de Processo Civil estabelecem a cooperação e a eficiência como princípios norteadores de toda a atividade jurisdicional, RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução disciplina o instituto da solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Parágrafo único. Aplica-se a esta Resolução a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e, subsidiariamente, o Código de Processo Civil.

Art. 2º Fica instituída a Mesa de Mediação e Conciliação (MMC) do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, destinada a promover o consensualismo, a autocomposição, a mediação, a eficiência, a cooperação e o pluralismo na solução de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, relacionados à administração pública e ao controle externo, utilizando-se, inclusive, de instrumentos de mediação, conciliação, cooperação e celebração de negócios jurídicos processuais.

Art. 3º A MMC promoverá, sempre que possível, por meio de reuniões, sessões e audiências, a solução consensual dos conflitos e dos temas e processos a ela

submetidos, mediante conciliação, mediação e outros métodos alternativos, que deverá ser reduzida a termo e autorizada pelo Conselheiro Relator.

Art. 4º A MMC será composta permanentemente pelo Conselheiro Relator, Diretor de Controle Externo e Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica e, em cada caso concreto, por outros servidores da Diretoria de Controle Externo e representantes das partes, órgãos e entidades interessados, sob supervisão do Conselheiro Relator.

Art. 5º A MMC funcionará exclusivamente em atendimento ao encaminhamento do Conselheiro Relator, para atuar de forma preparatória ou incidental.

Parágrafo único. A instalação da MMC não suspende os processos e nem procedimentos em curso.

Art. 6º O pedido de instalação da MMC será indeferido nas seguintes situações:

I - faltar-lhe o pedido, a causa de pedir ou os elementos necessários à identificação das partes;

II - a parte for manifestamente ilegítima;

III - quando não contiver os elementos e os documentos indispensáveis à formação e ao desenvolvimento válido e regular dos trabalhos;

IV - flagrante incompetência do TCE-PE para a questão suscitada e o óbice não puder ser superado mediante instrumento de cooperação;

V - não atender aos critérios e aos limites de alçada, fixados e atualizados por Resolução específica;

VI - constatação da perda superveniente do objeto.

§ 1º Não se consideram flagrante incompetência do TCE-PE, dentre outros, pedidos que configurem interesse particular mas que objetivem solucionar questões que envolvam a Administração Pública.

§ 2º São elementos mínimos necessários à identificação das partes:

I - pessoa física: nome, CPF, endereço completo e endereço eletrônico;

II - pessoa jurídica: razão social, CNPJ, endereço comercial, endereço eletrônico, bem como nome e CPF do representante legal;

III - agente público: nome, CPF, endereço completo, endereço eletrônico e cargo exercido no órgão ou na entidade.

Art. 7º Em caso de solução consensual viável, a MMC emitirá termo líquido, certo e exigível, a ser submetido ao Conselheiro Relator e homologado em sessão do Pleno, preferencialmente em meio virtual, sem necessidade de inclusão em pauta.

Art. 8º A solução consensual poderá contemplar medidas compensatórias por benefícios indevidos ou prejuízos resultantes da conduta irregular dos envolvidos.

Art. 9º A MMC decidirá, em cada caso concreto, a respeito da admissibilidade do procedimento, consideradas a materialidade, a relevância e as consequências da questão envolvida.

Parágrafo único. O juízo de admissibilidade exercido pela MMC, quando negativo, será submetido à homologação do Conselheiro Relator.

Art. 10. Os termos homologados terão caráter vinculante em relação a todos os órgãos do TCE-PE, às partes celebrantes, aos órgãos ou entidades públicas envolvidas e a todos os jurisdicionados, cabendo Reclamação ao Pleno, em caso de descumprimento.

Parágrafo único. O Pleno suspenderá o ato ou processo administrativo, de qualquer natureza, em dissonância com o termo homologado, sendo aplicável o procedimento previsto no artigo 21 da Resolução TC nº 155, de 15 de dezembro de 2021.

Art. 11. Os termos poderão ser levados ao conhecimento do Poder Judiciário e de outros órgãos de controle externo, inclusive para fins de suspensão ou encerramento de processos.

Art. 12. Para os fins previstos nesta Resolução, a MMC, sob supervisão do Conselheiro Relator, poderá estabelecer, diretamente, relações de cooperação com outros órgãos ou instituições de controle, inclusive com o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas da União, de forma a emprestar maior segurança jurídica e eficácia aos Termos celebrados e aos processos em curso no TCE-PE, e que tenham relação ou repercussão em outros processos de distintas esferas de poder ou entidades federativas.

Art. 13. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos procedimentos e processos em curso, bem como às tratativas de mediação já iniciadas.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em 21 de junho de 2023.

**RANILSON BRANDÃO RAMOS**

Presidente

**INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 91, de 22 de dezembro de 2022**

Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA, no uso de suas atribuições legais e regimentais, em especial as conferidas pelos arts. 29 e 31, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), e tendo em vista o disposto no art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nos arts. 2º e 67, inciso I, do RI/TCU,

Considerando que o TCU já executa diversas ações de interlocução com gestores e particulares com vistas a exercer o seu papel pedagógico e orientador, de forma a auxiliá-los no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas de interesse da administração pública;

Considerando a necessidade de definir procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares;

Considerando que o estabelecimento de um processo de trabalho formal irá contribuir para acelerar e dar maior efetividade à ação do TCU;

Considerando o disposto na Resolução-TCU nº 164, de 8 de outubro de 2003, que dispõe sobre a formalização das deliberações, atos e documentos expedidos pelo Tribunal de Contas da União;

Considerando que a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública;

Considerando que o art. 13, § 1º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, prevê que a atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores;

Considerando as informações constantes do TC-031.569/2022-6, resolve ad referendum do Plenário do TCU:

Art. 1º A realização de procedimentos, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), voltados para a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção

de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em matéria sujeita à competência do TCU, observará o disposto nesta Instrução Normativa (IN).(NR)(Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023)

Art. 2º A solicitação de solução consensual de que trata esta IN poderá ser formulada:

I - pelas autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU;

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e

III - por relator de processo em tramitação no TCU.

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

I - indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II - pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução;

III - indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia;

IV - indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; e

V - manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) providenciar, por meio de diligência, os

elementos indicados nos incisos II, III e V deste artigo, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Art. 4º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), o qual deverá ser encaminhado à SecexConsenso, para fins de análise prévia de admissibilidade.

Art. 5º Compete ao Presidente do TCU, após a análise prévia da SecexConsenso, decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual nos termos desta IN, levando em consideração:

I - a competência do TCU para tratar da matéria;(NR)(Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023)

II - a relevância e a urgência da matéria; (NR)(Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023)

III - a quantidade de processos de SSC em andamento; e (NR)(Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023)

IV - a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC. (NR)(Instrução Normativa-TCU nº 92, de 25/1/2023)

§ 1º Não será admitida a solicitação nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual.

§ 2º Na hipótese de a solicitação não ser admitida pelo Presidente do TCU, o respectivo processo será arquivado.

Art. 6º Caso o objeto da controvérsia já esteja sendo tratado em processo em tramitação no TCU, a solicitação de solução consensual será analisada em processo próprio, observando-se o disposto nos artigos 4º e 5º desta IN.

§ 1º No caso previsto no caput deste artigo e havendo manifestação do Presidente do TCU favorável à admissibilidade da solicitação, a SSC será encaminhada ao relator do processo já em tramitação, o qual poderá, levando em consideração eventual prejuízo à condução processual, ratificar ou não a manifestação do Presidente do TCU.

§ 2º Havendo a ratificação mencionada no § 1º deste artigo, será sobrestada a apreciação das questões relacionadas ao objeto da solicitação de solução consensual abordadas no processo que já estava em tramitação, a cujos autos pode ser dado prosseguimento caso existam outros pontos a serem examinados pelo TCU.

§ 3º Não havendo a ratificação mencionada no § 1º deste artigo, o respectivo processo será arquivado.

Art. 7º Após a admissibilidade prevista no art. 5º e no § 1º do art. 6º desta IN, o processo de SSC será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para, ouvida a SecexConsenso, designar, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

§ 1º A CSC será composta, no mínimo, por:

I - um servidor da SecexConsenso, que atuará como coordenador;

II - um representante da unidade de auditoria especializada responsável pela matéria tratada; e

III - um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual ou que, nos termos do inciso V do art. 3º desta IN, tenha manifestado interesse na solução.

§ 2º A Segecex poderá, avaliadas as circunstâncias da respectiva SSC, admitir a participação de representante de particulares envolvidos na controvérsia.

§ 3º A CSC, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaborador, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.

§ 4º A CSC terá noventa dias contados da sua constituição para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até trinta dias.

§ 5º Ao final do prazo estabelecido no § 4º deste artigo e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a CSC dará ciência ao Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo.

§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades.(AC)(Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024, BTCU Deliberações nº 53, de 4/4/2024)

Art. 8º Havendo concordância de todos os membros da CSC externos ao TCU e de ao menos uma das unidades representantes do TCU na CSC com a proposta de solução apresentada, o respectivo processo será encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU para que, no prazo de até quinze dias, se manifeste sobre a referida proposta. (NR)(Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024, BTCU Deliberações nº 53, de 4/4/2024)

Parágrafo único. Os processos cujo prazo da CSC tenha terminado antes da aprovação da Questão de Ordem nº 1, de 13 de março de 2024, em caso de não ter havido consenso entre todos os membros da Comissão sobre a proposta de solução apresentada, serão encaminhados à Presidência para arquivamento. (AC)(Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024, BTCU Deliberações nº 53, de 4/4/2024)

Art. 9º Após a manifestação do Ministério Público junto ao TCU sobre a proposta de solução apresentada pela CSC, o processo de SSC será encaminhado à Presidência do TCU para sorteio de relator entre os ministros.

Art. 10. O relator do processo de SSC deverá submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete.

§1º Na impossibilidade do cumprimento do prazo previsto no caput deste artigo, o relator poderá solicitar ao Plenário a dilação desse prazo por, no máximo, trinta dias.(Renumerado)(Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024, BTCU Deliberações nº 53, de 4/4/2024)

§2º Caso haja pedido de vista ou adiamento de julgamento de processo de solução consensual, os autos serão automaticamente reincluídos em pauta para serem julgados na sessão subsequente. (AC)(Instrução Normativa-TCU nº 97, de 27/3/2024, BTCU Deliberações nº 53, de 4/4/2024)

Art. 11. O Plenário, por meio de acórdão, poderá sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, acatá-la integralmente ou recusá-la.

§ 1º Havendo a sugestão de alteração prevista no caput deste artigo, os membros da CSC a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN terão até 15 dias para se manifestarem acerca da referida sugestão.

§ 2º Não havendo concordância de algum dos membros da CSC a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN com as alterações sugeridas pelo Plenário, o relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência da decisão ao Plenário.

§ 3º No caso previsto no art. 6º desta IN, após a conclusão do processo de SSC, os autos deverão ser arquivados e cópia do respectivo acórdão deverá ser juntada ao feito que já estava em tramitação no TCU.

Art. 12. A formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN, em até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

Art. 13. A verificação do cumprimento do termo a que se refere o art. 12 desta IN deverá ser realizada, consoante o estabelecido no art. 243 do Regimento Interno do TCU, por meio de monitoramento.

Art. 14. Fica instituída, com fundamento no art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, por 360 dias contados da publicação deste Normativo, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos

Procedimentos de Solução Consensual, com objetivo de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos.

§ 1º A Comissão a que se refere o caput deste artigo será composta por três ministros designados por portaria da Presidência do TCU.

§ 2º Compete à SecexConsenso apoiar as atividades da Comissão mencionada no caput deste artigo.

§ 3º Ao final do período previsto no caput, a Comissão a que se refere este artigo encaminhará à Presidência do TCU relatório de suas atividades, o qual deverá conter proposta de tornar definitiva ou de extinguir a referida Comissão, além de apresentar medidas de aperfeiçoamento do procedimento de solução consensual.

Art. 15. Não caberá recurso das decisões que forem proferidas nos autos de Solicitação de Solução Consensual, tendo em vista a natureza dialógica desses processos.

Art. 16. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de 2 de janeiro de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS