



CONSENSUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS BRASILEIROS

UM MAPEAMENTO EMPÍRICO
DOS MECANISMOS DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Edição FGV Direito Rio
Obra licenciada em Creative Commons
Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getulio Vargas/FGV Direito Rio.

Elaboração do 1º Estudo

Isabel Veloso e Leandro Molhano

Pesquisadores

Ana Beatriz Pereira, Júlia Palmier, Letícia Wienskoski, Maria Clara Valente, Paulo Mello Franco e Rodrigo Nascimento.

Equipe técnica

Coordenação: Luis Lopes Martins

Produção editorial: Christian Dannel

Estagiária: Paula Coelho

Revisão e diagramação: Tikinet

Edição produzida por

FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 - 13º andar

Rio de Janeiro - RJ - Brasil - CEP 22250-900

Tel.: +55 (21) 3799-5445

www.fgv.br/direitorio

APRESENTAÇÃO

Os Tribunais de Contas estaduais brasileiros permanecem pouco explorados pela pesquisa empírica. Embora sua arquitetura constitucional, sua independência institucional e sua composição sejam frequentemente debatidas, ainda há uma limitada produção sistemática sobre a forma como essas cortes atuam diante de conflitos que não são adequadamente resolvidos pelos instrumentos tradicionais de natureza sancionatória.

Este estudo se concentra nos mecanismos por meio dos quais os Tribunais de Contas estaduais atuam como terceiros facilitadores na construção de soluções consensuais entre entes públicos ou entre estes e agentes privados. No âmbito do projeto FGV Consenso, tais instrumentos são compreendidos como mecanismos de conciliação administrativa no controle externo, abrangendo Mesas de Consensualismo, Mesas Técnicas, Soluções Técnicas Consensuais e estruturas correlatas, em parte inspiradas na experiência da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União.

A pesquisa apresenta um mapeamento empírico nacional desses mecanismos. A coleta foi realizada a partir de fontes primárias, incluindo atos normativos, portais institucionais e documentos oficiais dos Tribunais de Contas estaduais. Os dados foram organizados com base em um protocolo uniforme de vinte e quatro variáveis, aplicado por pesquisadores treinados e submetido a procedimento de revisão cega.

O objetivo do estudo é identificar a existência, a estrutura normativa e as

características procedimentais desses mecanismos nos Tribunais de Contas estaduais brasileiros. Busca-se, assim, construir uma base empírica para análises posteriores sobre consensualidade no controle externo.

CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o desenho da pesquisa, os procedimentos de coleta

e codificação dos dados e as limitações metodológicas do estudo.

1.1 NATUREZA E DESENHO DA PESQUISA

O estudo consiste em uma pesquisa empírica descritivo-comparativa, inserida na tradição do mapeamento jurídico-institucional (*legal mapping*). O objetivo é identificar a existência, a estrutura e as características dos mecanismos consensuais adotados pelos Tribunais de Contas estaduais, sem realizar avaliação de mérito sobre sua adequação ou efetividade.

O mapeamento jurídico-institucional se baseia em fontes documentais

primárias, como atos normativos, atos administrativos e portais institucionais, a partir das quais são extraídas evidências sistematizadas sobre os mecanismos analisados. A inferência adotada é descritiva e comparativa: descrevem-se os instrumentos existentes em cada Tribunal e, posteriormente, identificam-se padrões, convergências e assimetrias entre as unidades analisadas. O estudo não testa hipóteses causais.

1.2 UNIVERSO DE ANÁLISE

O universo de análise compreende os vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas do Distrito Federal, totalizando vinte e sete unidades.

A escolha desse universo decorre da comparabilidade institucional entre os Tribunais de Contas estaduais, que exercem funções de controle

externo com fundamentos constitucionais semelhantes, embora apresentem diferenças de porte, estrutura normativa e contexto político-institucional. Além disso, a criação da SecexConsenso no Tribunal de Contas da União constitui uma referência relevante para observar a difusão de mecanismos consensuais no âmbito estadual.

1.3 O OBJETO DO ESTUDO: MECANISMOS DE CONCILIAÇÃO

O estudo examina mecanismos consensuais em que o Tribunal de Contas atua como terceiro facilitador, e não como parte no conflito.

Essa categoria difere da administração consensual em sentido estrito, na qual o Tribunal negocia diretamente com o

jurisdicionado por meio de instrumentos como termos de ajustamento ou compromissos de regularização. Nesses casos, a relação ocorre entre o órgão de controle e o agente controlado.

Nos mecanismos aqui analisados, o Tribunal exerce função de mediação

e coordenação institucional entre partes em conflito. Sua atuação consiste na facilitação do diálogo e na estruturação do procedimento de negociação, sem assumir a posição de parte na controvérsia. Essa distinção possui implicações sobre aspectos como legitimidade para instauração, hipóteses de cabimento, natureza das decisões e regime de eficácia dos instrumentos produzidos.

Entre os mecanismos identificados nessa categoria estão as Mesas de

Consensualismo ou Mesas Técnicas, as Soluções Técnicas Consensuais (STC) e as Mesas de Conciliação e Prevenção de Conflitos.

O principal referencial institucional para esses mecanismos é a SecexConsenso do Tribunal de Contas da União, criada em 2020. A pesquisa busca identificar em que medida estruturas semelhantes foram incorporadas pelos Tribunais de Contas estaduais.

1.4 O INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

O instrumento de coleta de dados consiste em uma matriz estruturada de vinte e quatro variáveis principais, desdobradas em mais de quarenta campos de informação por unidade de análise. As variáveis foram definidas a partir de revisão da literatura sobre consensualidade administrativa, análise de marcos normativos federais e exame de modelos institucionais adotados pelos Tribunais de Contas.

As variáveis estão organizadas em cinco blocos temáticos:

Bloco I – Existência e Fundamento Normativo (Variáveis 1 a 2.2)

Verifica a existência do mecanismo, seu fundamento normativo e o ano de criação.

Bloco II – Estrutura Jurídica do Instrumento (Variáveis 3 a 3.3.1)

Identifica a natureza do instrumento resultante, sua denominação e a existência de cláusulas obrigatórias e previsão de eficácia executiva.

Bloco III – Procedimento e Admissibilidade (Variáveis 4 a 12.1)

Examina legitimidade para instauração, hipóteses de cabimento, requisitos de admissibilidade, competência decisória, recursos e prazos.

Bloco IV – Transparência, Mérito e Impugnação (Variáveis 13 a 15.1)

Analisa publicidade dos procedimentos, homologação do instrumento, composição da instância decisória e recursos contra decisões de mérito.

Bloco V – Participação, Eficácia e Monitoramento (Variáveis 16 a 21.1)

Investiga participação institucional, regime de eficácia, mecanismos de monitoramento, consequências do descumprimento e previsão de participação social.

As variáveis foram operacionalizadas por meio de campos fechados, com categorias padronizadas, combinados com campos de texto livre destinados à descrição das informações e à indicação das fontes utilizadas.

1.5 PROTOCOLO DE PESQUISA DOCUMENTAL

A coleta de dados se baseou exclusivamente em fontes primárias de acesso público, seguindo protocolo padronizado aplicado a todas as unidades analisadas.

Inicialmente, foram acessados os sítios institucionais oficiais dos Tribunais de Contas, identificados a partir dos cadastros da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB). Em seguida, foram examinadas as seções de legislação, normas e atos normativos, com buscas pelas expressões: conciliação, mediação, consensualismo, mesa técnica, mesa de consensualismo, solução técnica consensual (STC) e solução de controvérsias.

Na ausência de resultados, a pesquisa foi ampliada para as seções de notícias, juris

prudência, mecanismos gerais de busca dos sítios institucionais e Diários Oficiais estaduais. Também foram realizadas buscas complementares em mecanismos externos de pesquisa, utilizando a combinação entre o nome do Tribunal e as expressões-chave definidas no protocolo.

Por fim, procedeu-se à verificação da aplicação prática dos mecanismos identificados, mediante consulta aos portais processuais dos Tribunais, com busca por acórdãos, atas, termos homologados e outros documentos relacionados aos procedimentos consensuais.

Os atos normativos localizados foram arquivados pela equipe de pesquisa e vinculados às respectivas unidades de análise.

1.6 REGRAS DE CODIFICAÇÃO

O protocolo de codificação adota seis categorias para os campos fechados:

- **Sim:** existência identificada do elemento pesquisado;
- **Não:** ausência de evidência após realização da pesquisa;
- **Dúvida:** existência de indícios insuficientes para confirmação conclusiva;
- **N/A (Não Aplicável):** variável prejudicada por resposta anterior;
- **Não localizado:** ausência de resultado após aplicação integral do protocolo de busca;

- **Não disponível publicamente:** existência identificada sem acesso público ao conteúdo correspondente.

As referências normativas registradas devem indicar tipo, número e ano do ato, com URL direta sempre que disponível. Nenhum campo pode permanecer sem preenchimento ou justificativa. O campo de observações deve registrar a data de acesso às fontes consultadas.

1.7 CONTROLE DE QUALIDADE: *BLIND REVIEW*

O estudo adota procedimento de revisão cega (*blind review*) como mecanismo de controle de consistência da codificação.

Cada Tribunal de Contas foi pesquisado e codificado independentemente por dois pesquisadores, sem acesso

recíproco aos respectivos preenchimentos. As divergências identificadas foram posteriormente analisadas por um revisor sênior, com base nas fontes primárias utilizadas na coleta.

O índice de concordância entre pesquisadores (*inter-rater agreement*) foi utilizado como medida de

confiabilidade do instrumento. Divergências recorrentes motivaram ajustes nas instruções de codificação durante a fase de coleta. Antes do início do trabalho de campo, os pesquisadores participaram de treinamento baseado no *codebook* e de etapa-piloto de codificação supervisionada.

1.8 MARCO NORMATIVO FEDERAL DE REFERÊNCIA

Os mecanismos de conciliação analisados se inserem em um quadro normativo federal que serve como referência para a interpretação dos dados coletados. O estudo não examina conformidade normativa, mas considera a relação entre os modelos estaduais e os parâmetros previstos na legislação federal.

Os principais diplomas considerados foram:

- **Lei nº 9.784/1999:** estabelece normas gerais do processo administrativo federal;

- **Lei nº 13.140/2015:** disciplina a auto-composição de conflitos no âmbito da Administração Pública;
- **Lei nº 13.655/2018:** introduz disposições sobre segurança jurídica e consequências práticas na aplicação do direito público;
- **Decreto nº 9.830/2019:** regulamenta os artigos 20 a 30 da LINDB.

A existência de normas estaduais relacionadas a esses diplomas foi considerada nas variáveis do Bloco I.

1.9 LIMITAÇÕES

O estudo apresenta quatro limitações principais.

Dependência de fontes públicas formais

O mapeamento considera apenas informações formalmente registradas e disponíveis ao público. Práticas não normativizadas ou não publicadas não são captadas pela pesquisa.

Corte temporal

Os dados refletem o estado das fontes nas datas de coleta registradas na

planilha. Alterações posteriores não integram a análise.

Distinção entre existência formal e efetividade

O estudo examina previsões normativas e estruturas institucionais, sem avaliar a aplicação prática ou a efetividade dos mecanismos identificados.

Heterogeneidade institucional

Os Tribunais de Contas estaduais apresentam diferenças de porte, estrutura administrativa e contexto

político-institucional, o que limita comparações diretas entre as unidades analisadas.

Essas limitações delimitam o alcance da pesquisa e devem ser consideradas na interpretação dos resultados.

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DOS DADOS

Os dados apresentados neste capítulo resultam do mapeamento realizado sobre o conjunto dos Tribunais de Contas estaduais brasileiros, compreendendo os vinte e seis estados

e o Distrito Federal. A análise está organizada em blocos temáticos, em correspondência com a estrutura do instrumento de coleta de dados descrito no Capítulo 1.

2.1 BLOCO I – EXISTÊNCIA E FUNDAMENTO NORMATIVO

O primeiro bloco examina quatro variáveis: existência do mecanismo (Var. 1), capacidade de gerar compromisso vinculante (Var. 1.2), existência de fundamento normativo formal (Var. 2) e ano de criação do instrumento (Var. 2.2). O objetivo é identificar a presença dos mecanismos consensuais, sua base normativa e sua distribuição temporal.

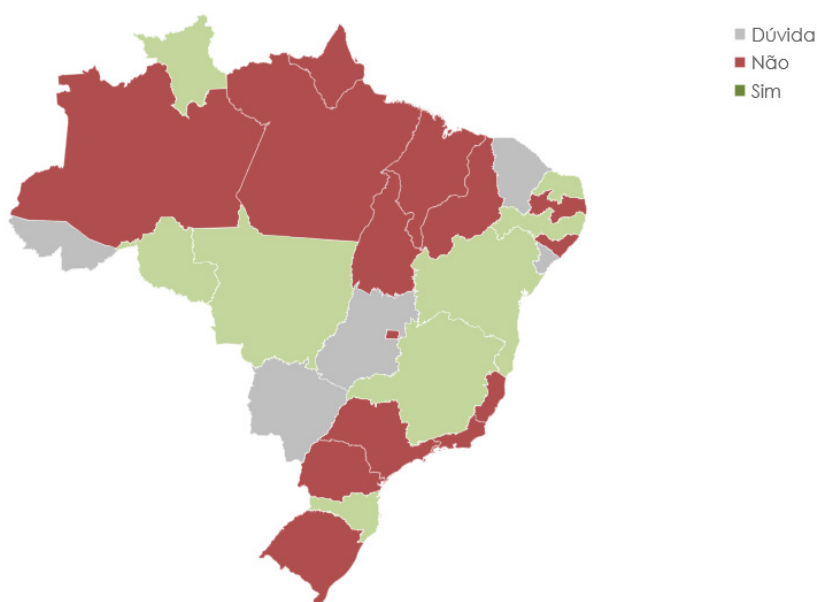
Variável 1 – Existência do Mecanismo

A variável 1 examina a existência, no âmbito dos Tribunais de Contas estaduais, de mecanismos de conciliação,

mediação ou solução consensual de controvérsias. Entre as vinte e sete unidades analisadas, oito Tribunais (30%) foram classificados na categoria **Sim**; quatorze (52%), na categoria **Não**; e cinco (19%), na categoria **Dúvida**.

A categoria **Dúvida** corresponde aos casos em que foram identificados instrumentos normativos relacionados a mecanismos consensuais, mas sem previsão de geração de compromisso vinculante entre as partes. Nessa categoria se enquadram os TCEs do Acre, do Ceará, de Goiás, do Mato Grosso do Sul e de Sergipe.

Figura 1 – Distribuição dos Tribunais de Contas estaduais segundo a existência de mecanismo de conciliação (Variável 1)



Fonte: Elaboração própria

Nos cinco casos classificados como **Dúvida**, os instrumentos identificados utilizam a denominação Mesa Técnica e estabelecem expressamente a ausência de efeito vinculante dos encaminhamentos produzidos. No TCE-CE, por exemplo, a Resolução Administrativa nº 05/2025 dispõe que os esclarecimentos e as informações apresentados na Mesa Técnica não vinculam os participantes. Dispositivos semelhantes foram identificados nos demais Tribunais incluídos nessa categoria.

Entre os Tribunais classificados na categoria **Sim**, foram identificadas diferentes denominações institucionais para os mecanismos adotados. O TCE-PE utiliza a expressão Mesa de Mediação e Conciliação; o TCE-SC, Mesa de Consensualismo; o TCE-MG, Mesa de Conciliação e Prevenção de Conflitos; o TCE-RN, Solução Técnica Consensual; e o TCE-RR, Solução Consensual de Controvérsias e Prevenção de Conflitos. Nos TCEs do Mato Grosso

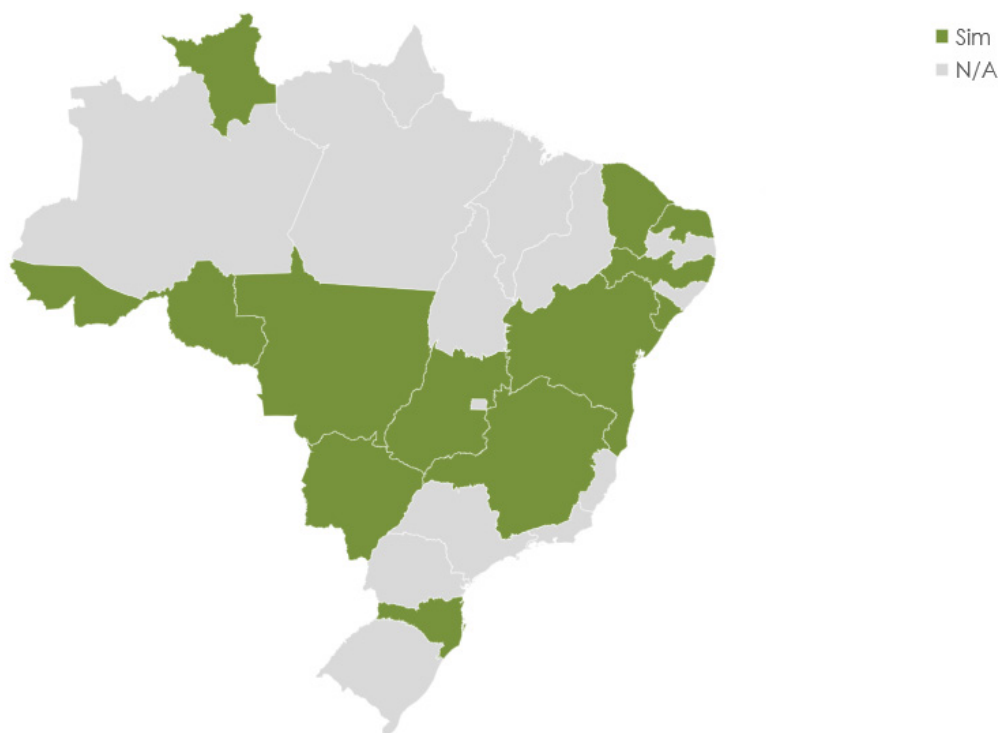
e de Rondônia, os mecanismos também recebem a denominação Mesa Técnica, porém com previsão de eficácia vinculante dos compromissos firmados.

Os resultados indicam a coexistência de modelos institucionais distintos, especialmente no que se refere à existência de efeitos vinculantes e à configuração procedimental dos mecanismos consensuais.

Variável 2 - Fundamento Normativo

A variável 2 examina a existência de fundamento normativo formal para os mecanismos identificados, incluindo resoluções, portarias, alterações regimentais e instrumentos equivalentes. Entre os treze Tribunais com algum mecanismo identificado nas categorias **Sim** ou **Dúvida** da variável 1, todos apresentaram ato normativo formal disciplinando o procedimento consensual.

Figura 2 - Distribuição segundo a existência de fundamento normativo (Variável 2)



Fonte: Elaboração própria

Os resultados indicam que os mecanismos identificados foram institucionalizados por meio de instrumentos normativos previamente editados pelos respectivos Tribunais. Entre os atos localizados, predominam resoluções aprovadas pelos órgãos colegiados. Em alguns casos, os mecanismos também foram incorporados aos Regimentos Internos ou disciplinados por legislação estadual específica.

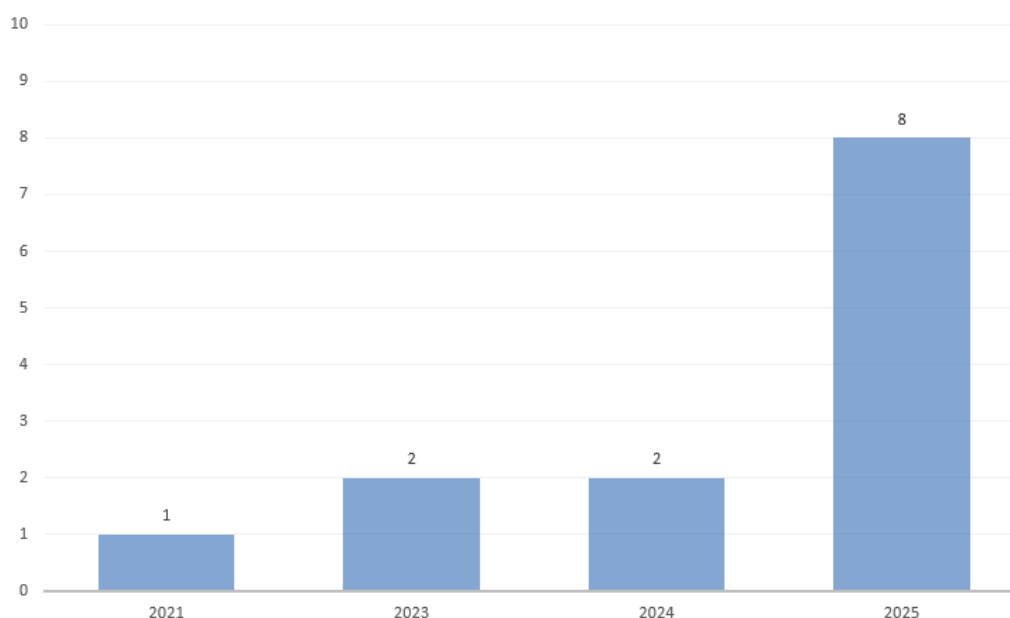
A predominância de atos normativos formais deve ser interpretada em

conjunto com a metodologia adotada na pesquisa, baseada exclusivamente em fontes documentais públicas. Práticas não formalizadas ou não publicizadas não são captadas pelo protocolo de coleta utilizado no estudo.

Variável 2.2 – Ano de Criação

A variável 2.2 examina o ano de criação dos mecanismos normatizados identificados no mapeamento, incluindo os casos classificados como **Dúvida**.

Figura 3 – Distribuição temporal dos mecanismos por ano de criação (Variável 2.2)



Fonte: Elaboração própria

O mecanismo mais antigo identificado foi instituído em 2021, no âmbito do TCE-MT. Em 2023, foram identificados novos instrumentos nos TCEs de Pernambuco e do Acre. Em 2024, verificou-se a criação de mecanismos nos TCEs da Bahia e de Sergipe. O maior número de iniciativas concentrou-se em 2025, ano em que foram identificados oito novos mecanismos normativos, correspondentes a 61,5% do total mapeado.

A distribuição temporal sugere intensificação recente da institucionalização de

mecanismos consensuais nos Tribunais de Contas estaduais. Esse movimento coincide com a consolidação de referências normativas e institucionais relacionadas à consensualidade administrativa, incluindo a atuação da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União e a incorporação, no plano federal, de normas voltadas à mediação e à segurança jurídica na Administração Pública.

Considerando que a coleta de dados ocorreu no primeiro semestre de 2026,

parte dos mecanismos instituídos em 2025 ainda pode se encontrar em fase inicial de implementação, o que deve

ser considerado na análise das variáveis relacionadas à aplicação prática dos instrumentos.

2.2 BLOCO II - ESTRUTURA JURÍDICA DO INSTRUMENTO

O Bloco II examina a estrutura jurídica dos instrumentos produzidos pelos mecanismos consensuais identificados. As variáveis analisadas se referem à denominação do instrumento, à existência de conteúdo mínimo obrigatório e à previsão de eficácia executiva. O bloco incide sobre os treze Tribunais classificados nas categorias **Sim** ou **Dúvida** da variável 1.

Variável 3 - Denominação e Natureza do Instrumento

A variável 3 registra a denominação atribuída ao instrumento resultante do procedimento consensual. Os dados indicam ausência de padronização terminológica entre os Tribunais analisados.

Entre os Tribunais classificados na categoria **Sim**, foram identificadas diferentes denominações institucionais. O TCE-BA utiliza a expressão Termo de Solução Consensual; o TCE-MG formaliza a solução por meio de termo firmado entre os participantes; o TCE-PE adota a denominação termo; o TCE-RO utiliza a expressão Proposta Conclusiva de Solução Consensual (PCSC); e o TCE-RN faz referência a termos celebrados e soluções consensuais, sem definição nominal específica do instrumento.

Em três casos, TCE-MT, TCE-RR e TCE-SC, o procedimento consensual pode resultar na celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Nesses casos, observa-se a coexistência

entre mecanismos de conciliação e instrumentos voltados ao ajustamento de conduta no âmbito do controle externo.

Nos Tribunais classificados na categoria **Dúvida**, TCE-AC, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MS e TCE-SE, os procedimentos identificados resultam predominantemente em atas de reunião ou registros informacionais, sem formalização de acordo vinculante entre as partes. No caso do TCE-MS, a regulamentação do mecanismo ainda não havia sido integralmente concluída no momento da coleta.

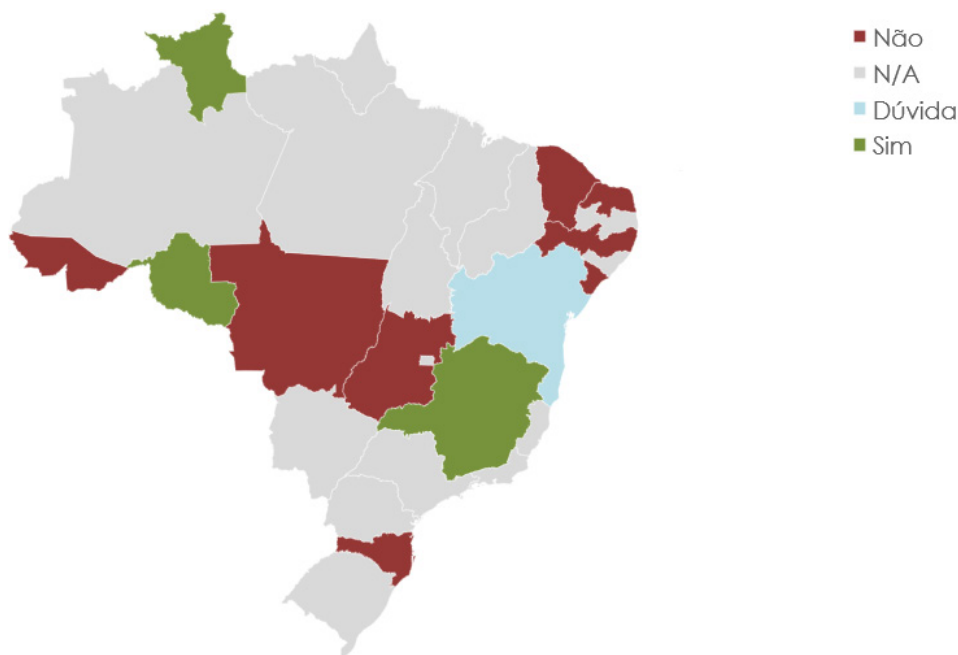
Variável 3.2 - Previsão de Cláusulas Mínimas

A variável 3.2 examina a existência de previsão normativa de conteúdo mínimo obrigatório para os instrumentos resultantes dos procedimentos consensuais.

Entre os oito Tribunais classificados na categoria **Sim**, apenas três, TCE-MG, TCE-RO e TCE-RR, preveem cláusulas mínimas para os instrumentos produzidos. Nos cinco casos classificados como **Dúvida**, não foram identificadas previsões dessa natureza, em razão da ausência de instrumento vinculante.

O TCE-BA foi classificado na categoria **Dúvida** nesta variável, pois a regulamentação estabelece requisitos mínimos para instauração do procedimento consensual, mas não disciplina expressamente o conteúdo obrigatório do instrumento resultante.

Figura 4 – Distribuição segundo a previsão de cláusulas mínimas (Variável 3.2)



Fonte: Elaboração própria

Os Tribunais que apresentam previsão de cláusulas mínimas adotam modelos distintos. O TCE-MG prevê medidas voltadas à prevenção ou mitigação de novas irregularidades. O TCE-RR exige identificação do objeto, das partes envolvidas e de processos relacionados. O TCE-RO apresenta disciplina mais detalhada, incluindo definição de obrigações, prazos, penalidades por descumprimento e efeitos sobre processos conexos.

No caso do TCE-RO, parte dos requisitos mínimos está prevista para a decisão homologatória, e não diretamente para o acordo celebrado entre as partes.

Variável 3.3 – Título Executivo Extrajudicial

A variável 3.3 examina se os instrumentos resultantes dos procedimentos consensuais possuem previsão normativa de título executivo extrajudicial.

Nenhum dos treze Tribunais com mecanismos identificados prevê expressamente

que o instrumento resultante constitua título executivo extrajudicial. O resultado foi uniforme tanto entre os Tribunais classificados na categoria **Sim** quanto entre aqueles enquadrados na categoria **Dúvida**.

No TCE-PE, a regulamentação estabelece que os termos firmados poderão ser levados ao conhecimento do Poder Judiciário e de outros órgãos de controle externo, inclusive para fins de suspensão ou encerramento de processos. Embora essa previsão não atribua natureza executiva ao instrumento, ela indica possibilidade de produção de efeitos em procedimentos externos ao Tribunal.

Os dados indicam que os mecanismos consensuais identificados operam, predominantemente, com base em regimes de eficácia vinculados à homologação institucional e ao acompanhamento pelos próprios Tribunais de Contas. Aspectos relacionados ao monitoramento e ao cumprimento dos instrumentos serão examinados no Bloco V.

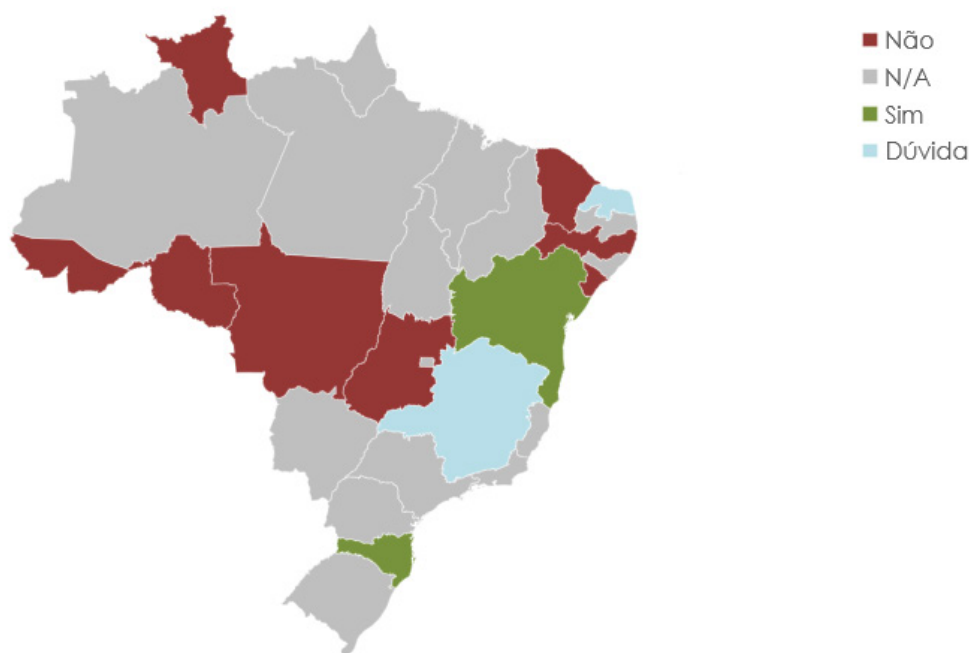
2.3 BLOCO III – ESTRUTURA JURÍDICA DO INSTRUMENTO

O Bloco III examina aspectos procedimentais dos mecanismos consensuais, incluindo prazos, legitimidade para instauração, requisitos de admissibilidade, competência decisória e estrutura do procedimento. As variáveis analisadas permitem identificar diferenças na configuração normativa dos mecanismos adotados pelos Tribunais de Contas estaduais.

Variável 4 – Prazo Máximo

A variável 4 examina a existência de prazo máximo para conclusão do procedimento consensual. Entre os treze Tribunais com mecanismos identificados, excluído o TCE-MS em razão da ausência de regulamentação definitiva, apenas dois – TCE-BA e TCE-SC – estabeleceram prazo máximo expresso para o procedimento.

Figura 5 – Distribuição segundo a previsão de prazo máximo (Variável 4)



Fonte: Elaboração própria

O TCE-BA prevê prazo de noventa dias para os trabalhos da Comissão de Solução Consensual, prorrogável por trinta dias, além de prazo adicional para formalização do instrumento após deliberação plenária. O TCE-SC adota estrutura semelhante, com prazo inicial de noventa dias, possibilidade de prorrogação e etapas adicionais para manifestação do Ministério Público de Contas e apreciação pelo Plenário.

Os TCEs de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte foram classificados na categoria **Dúvida**, pois não estabelecem prazo global para conclusão do procedimento, embora prevejam prazos específicos para etapas intermediárias.

Nos demais Tribunais, AC, CE, GO, MT, PE, RO, RR e SE, não foram identificados prazos máximos para conclusão dos mecanismos consensuais.

Variável 5 – Legitimados a Propor

A variável 5 examina os sujeitos legitimados a requerer a instauração dos mecanismos consensuais.

Em todos os Tribunais analisados, a legitimidade é atribuída ao Conselheiro Relator e, em grande parte dos casos, também ao Presidente do Tribunal. Alguns modelos estabelecem distribuição diferenciada de competências internas conforme a natureza do procedimento. O TCE-GO apresenta disciplina mais detalhada, com repartição de legitimidade entre Presidente, Conselheiros, Conselheiros-Substitutos, Procuradores de Contas e órgãos técnicos.

Quanto à legitimidade externa, os modelos identificados apresentam diferentes

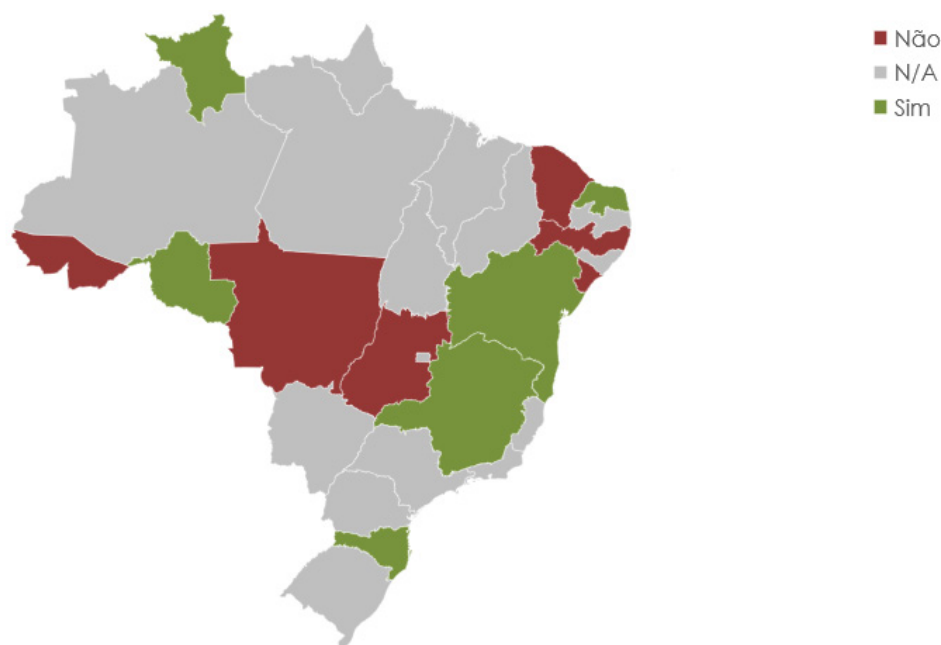
graus de abrangência. O TCE-MG prevê o conjunto mais amplo de legitimados, incluindo Chefes de Poder, dirigentes da administração indireta, parlamentares e Secretários de Estado. O TCE-RO também adota um rol extenso, abrangendo representantes de diferentes órgãos e entidades da administração pública.

Nos demais casos, a legitimidade externa é mais restrita, concentrando-se nos jurisdicionados diretamente envolvidos na controvérsia. No TCE-PE, a regulamentação não prevê legitimidade externa para instauração do mecanismo.

Variável 6 – Vedações

A variável 6 examina a existência de hipóteses normativas que vedam a instauração ou o prosseguimento do mecanismo consensual.

Figura 6 – Distribuição segundo a previsão de vedações (Variável 6)



Fonte: Elaboração própria

Seis Tribunais, BA, MG, RN, RO, RR e SC, preveem vedações expressas. Nos demais casos, AC, CE, GO, MT, PE e SE, não foram identificadas restrições normativas específicas.

A vedação mais recorrente refere-se à existência de decisão de mérito definitiva do Tribunal sobre a matéria objeto da controvérsia. Essa hipótese aparece em todos os Tribunais que

disciplinam restrições ao cabimento do mecanismo.

O TCE-RR apresenta o conjunto mais amplo de vedações, incluindo hipóteses relacionadas à responsabilização individual do gestor, existência de acordo anterior sobre o mesmo objeto e ausência de requisitos mínimos para instauração do procedimento.

Variável 7 – Hipóteses de Cabimento

A variável 7 examina as situações em que os mecanismos consensuais podem ser instaurados.

Os Tribunais analisados adotam critérios gerais relacionados à relevância e à complexidade da controvérsia, sem previsão de rol taxativo de hipóteses de cabimento.

O TCE-GO apresenta disciplina mais detalhada, incluindo controvérsias em processos em tramitação, apoio técnico-jurídico a projetos administrativos, esclarecimento de consultas e mediação de conflitos relacionados à atuação do Tribunal. O TCE-RO prevê hipóteses relacionadas a fiscalização, contratos administrativos, parcerias público-privadas e conflitos entre entes públicos e particulares.

De modo geral, os critérios identificados possuem formulação aberta, atribuindo maior relevância à etapa de admissibilidade do procedimento.

Variável 8 – Etapas Previstas

A variável 8 examina a estrutura procedimental dos mecanismos consensuais.

Os procedimentos identificados variam em grau de formalização e quantidade

de etapas. Nos mecanismos classificados como dialógicos, AC, CE e SE, o fluxo procedimental restringe-se, em geral, à convocação, realização da reunião e registro em ata.

Nos mecanismos classificados na categoria **Sim**, os procedimentos apresentam maior número de etapas e participação de diferentes atores institucionais. O TCE-RN possui o fluxo mais detalhado, incluindo requerimento inicial, análise técnica, admissibilidade, constituição de comissão técnica, manifestação do Ministério Público de Contas e homologação plenária. O TCE-RO prevê duas etapas sucessivas de admissibilidade antes da instalação formal da Mesa Técnica.

Em parte dos Tribunais, BA, MG, RN, RO e SC, há previsão de manifestação obrigatória do Ministério Público de Contas antes da deliberação final.

Variável 9 – Requisitos de Admissibilidade

A variável 9 examina os requisitos exigidos para admissibilidade dos pedidos de instauração dos mecanismos consensuais.

Os requisitos substantivos identificados concentram-se na competência do Tribunal, na relevância ou complexidade da matéria e na inexistência das vedações previstas na variável 6. Em alguns casos, MG, RN e RO, também foi identificada exigência relacionada à disponibilidade operacional do Tribunal para condução do procedimento.

Os requisitos formais variam entre os Tribunais. Nos modelos mais detalhados, RN, RO e SC, exige-se indicação

do objeto da controvérsia, identificação das partes envolvidas, exposição dos fundamentos técnicos e jurídicos e informação sobre eventual processo relacionado em tramitação no Tribunal.

Variável 10 – Decisão de Admissibilidade

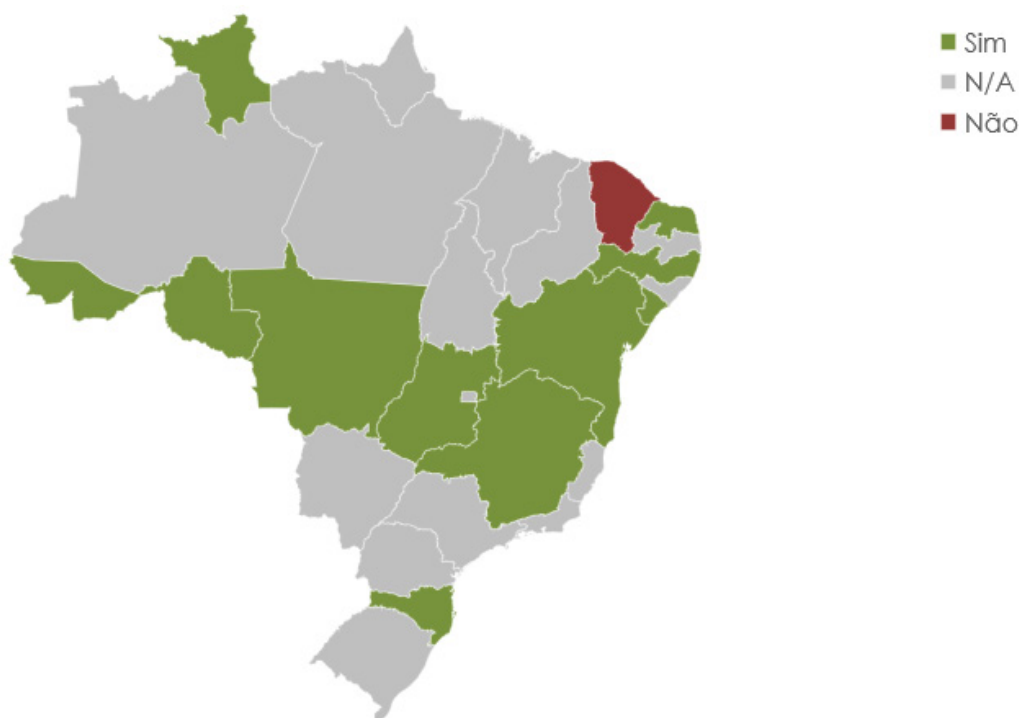
A variável 10 examina a existência de decisão formal de admissibilidade para instauração do mecanismo consensual.

Entre os treze Tribunais com mecanismos identificados, onze preveem

decisão formal de admissibilidade. O único caso em que essa etapa não foi identificada foi o TCE-CE.

Os resultados indicam predominância de modelos proceduralmente formalizados, nos quais a instauração do mecanismo depende de manifestação expressa da autoridade competente. Nos mecanismos de natureza dialógica, como o identificado no TCE-CE, a ausência dessa etapa está associada à inexistência de efeitos vinculantes decorrentes do procedimento.

Figura 7 – Distribuição segundo a previsão de decisão de admissibilidade (Variável 10)



Fonte: Elaboração própria

Variável 11 – Competência para a Admissibilidade

A variável 11 identifica a autoridade ou o órgão competente para decidir sobre a admissibilidade do mecanismo consensual.

Os modelos identificados apresentam diferentes níveis de centralização

decisória. Em parte dos Tribunais, a admissibilidade é decidida monocraticamente pelo Conselheiro Relator ou pelo Presidente do Tribunal, como ocorre nos TCEs do Acre, de Sergipe, da Bahia e de Minas Gerais. No TCE-MT, a competência foi atribuída ao Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo.

Alguns Tribunais adotam modelos com múltiplas etapas de admissibilidade. No TCE-RO, o pedido é submetido ao Conselheiro Relator e, posteriormente, ao Consensualizador, com oitiva prévia do Ministério Público de Contas. No TCE-RN, a admissibilidade é apreciada inicialmente pelo Presidente e submetida à ratificação do Relator.

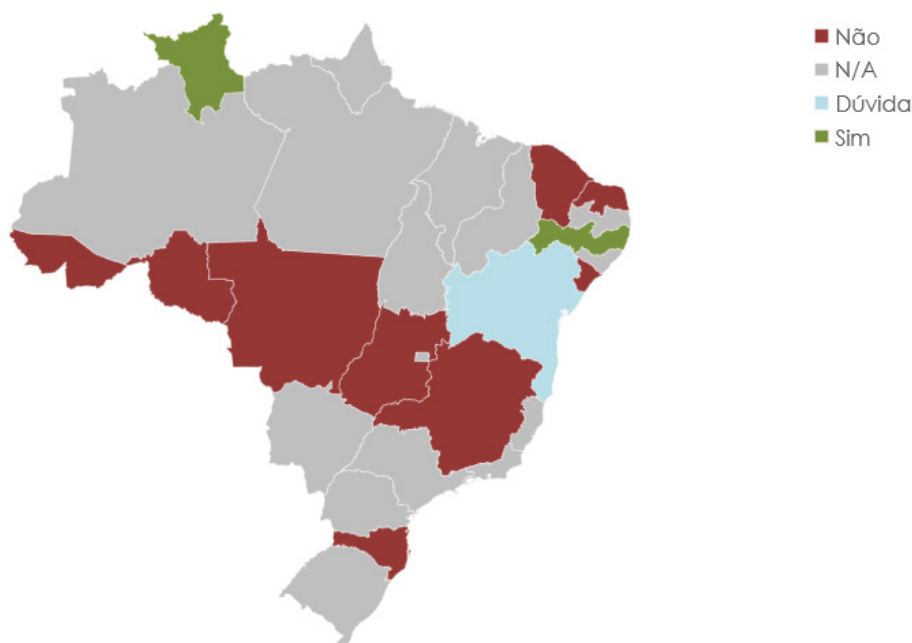
O modelo mais complexo foi identificado no TCE-SC, onde participam da

admissibilidade a Diretoria-Geral de Controle Externo, o Ministério Público de Contas, o Relator e o Plenário.

Variável 12 – Recurso contra Decisão de Inadmissibilidade

A variável 12 examina a existência de recurso ou mecanismo de revisão contra decisões de inadmissibilidade dos pedidos de instauração dos mecanismos consensuais.

Figura 8 – Distribuição segundo a previsão de recurso contra inadmissibilidade (Variável 12)



Fonte: Elaboração própria

Entre os treze Tribunais com mecanismos identificados, apenas dois, TCE-PE e TCE-RR, preveem mecanismos formais de revisão da decisão de inadmissibilidade.

No TCE-RR, a regulamentação prevê Recurso de Agravo ao Tribunal Pleno contra decisão monocrática do Relator que indefira o processamento da proposta. No TCE-PE, a decisão negativa da Mesa de Mediação e Conciliação depende de homologação do Conselheiro

Relator, estabelecendo mecanismo de revisão interna da decisão.

O TCE-BA foi classificado na categoria **Dúvida**, pois a regulamentação não prevê recurso específico, mas também não afasta expressamente a aplicação dos recursos regimentais gerais do Tribunal.

Nos demais casos, a decisão de inadmissibilidade não possui previsão de recurso ou revisão formal. Em alguns Tribunais, a norma estabelece expressamente o caráter irrecorrível da decisão.

2.4 BLOCO IV – TRANSPARÊNCIA, MÉRITO E IMPUGNAÇÃO

O Bloco IV examina aspectos relacionados à publicidade dos procedimentos consensuais, à formação das decisões homologatórias e aos mecanismos de impugnação das decisões de mérito. As variáveis analisadas permitem identificar como os Tribunais disciplinam o acesso às informações dos procedimentos e a formalização institucional dos acordos celebrados.

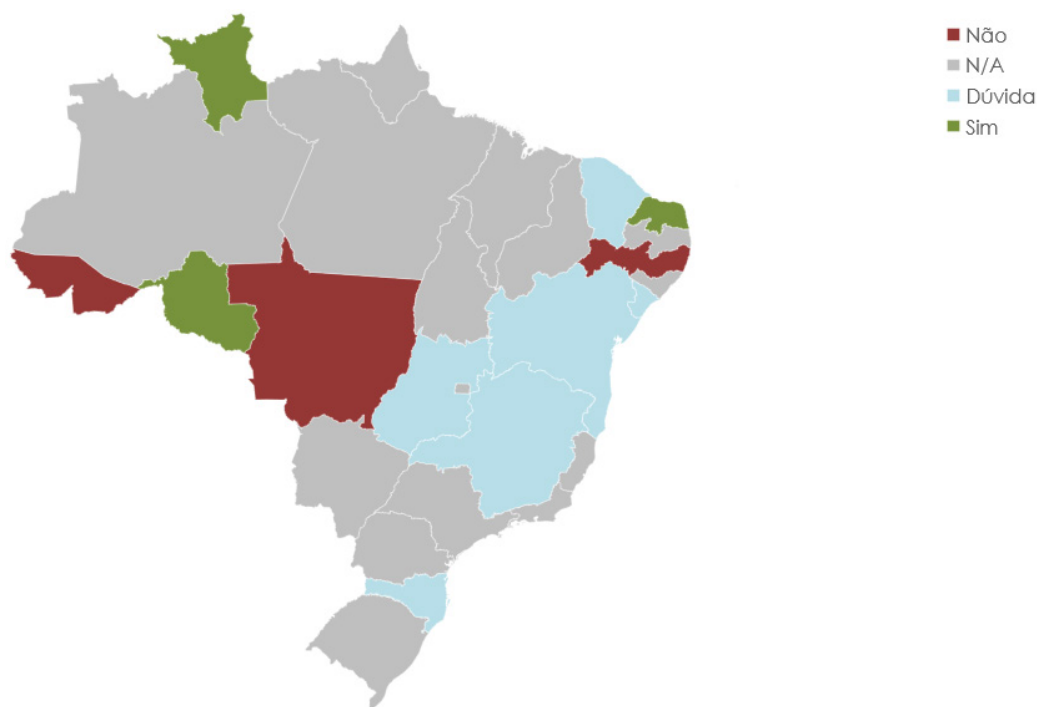
Variável 13 – Transparência

A variável 13 examina a existência de mecanismos de transparência aplicáveis aos procedimentos consensuais, incluindo previsão normativa de publicidade, divulgação em portais

institucionais, publicação de atas e disponibilização de informações processuais ao público.

Três Tribunais foram classificados na categoria **Sim**: TCE-RN, TCE-RO e TCE-RR. O TCE-RN prevê divulgação dos resultados das Soluções Técnicas Consensuais por meio do Portal de Controle Externo e dos canais institucionais de comunicação. O TCE-RO prevê acesso aos processos no portal institucional e possibilidade de consulta pública. No TCE-RR, a publicação do instrumento consensual no Diário Eletrônico do Tribunal constitui requisito para produção de efeitos jurídicos.

Figura 9 – Distribuição segundo a transparência dos processos consensuais (Variável 13)



Fonte: Elaboração própria

Os TCEs do Acre, do Mato Grosso e de Pernambuco foram classificados na categoria **Não**, pois não foram identificados

mecanismos específicos de transparência normativa ou procedimental relacionados aos processos consensuais.

Os TCEs da Bahia, do Ceará, de Goiás, de Minas Gerais, de Santa Catarina e de Sergipe foram classificados na categoria **Dúvida**. Nesses casos, a regulamentação prevê registro das reuniões e juntada das atas aos autos processuais, mas não foram identificados mecanismos específicos de acessibilidade pública aos procedimentos consensuais. Em geral, os sistemas processuais exigem identificação prévia do número do processo ou das partes envolvidas para consulta aos documentos.

Os resultados indicam diferenças entre a existência formal de registro processual e a disponibilidade efetiva de acesso público às informações relacionadas aos mecanismos consensuais.

Variável 14 – Decisão de Mérito (Homologatória)

A variável 14 examina se os procedimentos consensuais culminam em decisão formal de homologação ou rejeição do resultado alcançado pelas partes.

Entre os treze Tribunais com mecanismos identificados, sete, BA, MG, PE, RN, RO, RR e SC, preveem decisão homologatória. Os TCEs do Acre, do Ceará, de Goiás e de Sergipe não preveem essa etapa, em consonância com a natureza não vinculante dos mecanismos identificados nesses casos. O TCE-MT foi classificado na categoria **Dúvida**, pois a regulamentação prevê a possibilidade de homologação, sem torná-la obrigatória.

Os resultados indicam predominância de modelos em que a produção de efeitos jurídicos do acordo depende de homologação institucional pelo Tribunal.

Variável 14.1 – Formação da Decisão de Mérito

Entre os Tribunais que preveem decisão homologatória, seis adotam modelo colegiado, com deliberação pelo Tribunal Pleno mediante acórdão. O TCE-RO constitui exceção, pois admite homologação pelo Conselheiro Relator, em decisão monocrática ou colegiada.

No TCE-MG, a deliberação plenária incide inicialmente sobre relatório conclusivo elaborado pela Mesa de Conciliação, podendo resultar em aprovação, sugestão de alterações ou rejeição da proposta. Apenas após essa etapa ocorre a formalização do termo. No TCE-RN, o Plenário pode homologar ou rejeitar integralmente a proposta apresentada, sem previsão de homologação parcial.

Variável 15 – Recurso contra Decisão de Mérito

A variável 15 examina a existência de recurso contra a decisão de mérito dos mecanismos consensuais.

Nenhum dos Tribunais analisados prevê recurso contra a decisão homologatória ou contra a decisão que rejeita o acordo celebrado.

Em parte dos casos, MG, RN, RO e SC, a regulamentação fundamenta a ausência de recurso na natureza dialógica do procedimento consensual. Ainda assim, os mecanismos identificados nesses Tribunais podem produzir efeitos vinculantes após homologação institucional.

Os resultados indicam que os modelos adotados priorizam a estabilidade das decisões homologatórias, sem previsão de mecanismos internos de revisão recursal.

2.5 BLOCO V – PARTICIPAÇÃO, EFICÁCIA E MONITORAMENTO

O Bloco V examina variáveis relacionadas à participação institucional nos mecanismos consensuais, ao regime de eficácia dos instrumentos celebrados e aos mecanismos de monitoramento de seu cumprimento.

Variável 16 – Vedação a Determinações ou Recomendações na Decisão de Mérito

A variável 16 examina se a regulamentação limita a possibilidade de o Tribunal inserir determinações ou recomendações não previstas no acordo celebrado entre as partes.

Não foram identificadas normas que vedem expressamente essa possibilidade.

Em alguns Tribunais, foi identificada previsão de participação ativa do Plenário na reformulação do conteúdo do acordo. Nos TCEs da Bahia e de Minas Gerais, o órgão colegiado pode sugerir alterações antes da homologação da solução consensual. Nesses casos, as partes ou os integrantes da comissão responsável devem se manifestar sobre as alterações propostas, podendo ocorrer arquivamento do procedimento na ausência de concordância.

Os resultados indicam que parte dos modelos analisados admite atuação institucional do Tribunal na definição do conteúdo final do instrumento homologado.

Variável 17 – Participação da Advocacia Pública

A variável 17 examina a participação formal da advocacia pública nos procedimentos consensuais.

Apenas dois Tribunais, BA e PE, preveem participação expressa de órgãos jurídicos ou de advocacia pública na estrutura do mecanismo consensual. No TCE-BA, há exigência de parecer técnico-jurídico e manifestação do Ministério Público de Contas. No TCE-PE, o Procurador-Chefe da Procuradoria Jurídica integra permanentemente a Mesa de Mediação e Conciliação.

O TCE-RO foi classificado na categoria **Dúvida**, pois a regulamentação exige parecer jurídico da entidade envolvida, sem especificar necessariamente a atuação de órgão de advocacia pública.

Nos demais Tribunais, não foram identificadas previsões específicas de participação institucionalizada da advocacia pública nos procedimentos consensuais.

Variável 18 – Regime de Eficácia

A variável 18 examina o momento em que os instrumentos consensuais passam a produzir efeitos jurídicos.

Sete dos oito Tribunais classificados na categoria **Sim** adotam regime de eficácia condicionado à homologação institucional do acordo. O TCE-MG apresenta modelo distinto, no qual a eficácia decorre da assinatura do termo após aprovação do relatório conclusivo pelo Plenário.

Os resultados indicam predominância de modelos em que a produção de efeitos depende de aprovação formal pelo Tribunal.

O TCE-PE foi classificado na categoria **Dúvida**, pois a regulamentação prevê mecanismo de reclamação ao Plenário em caso de descumprimento do termo homologado, sem estabelecer penalidades específicas no âmbito do procedimento consensual.

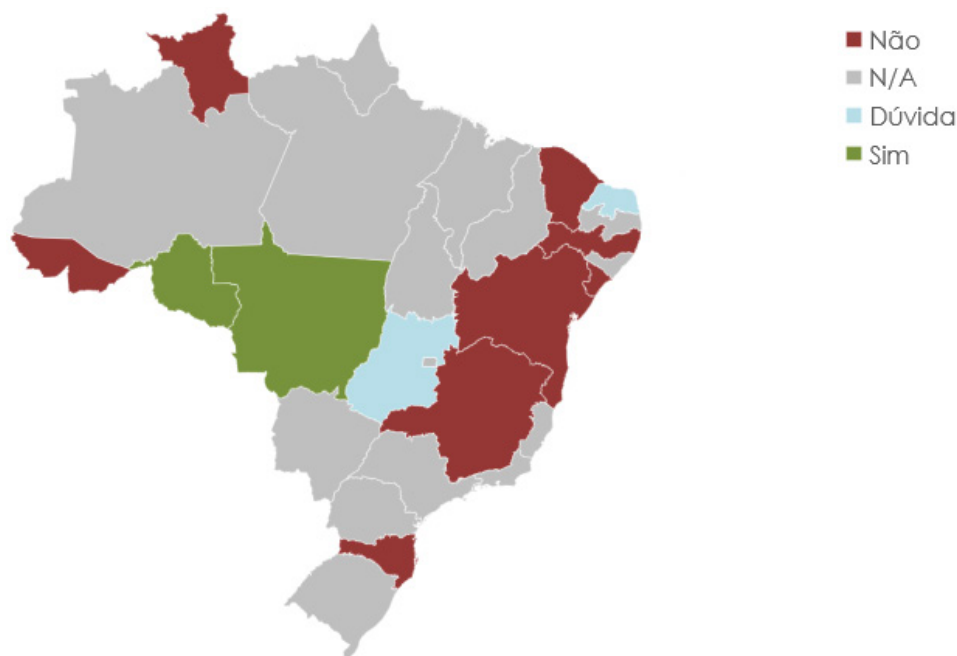
Nos demais Tribunais, não foram identificadas previsões normativas específicas sobre consequências decorrentes do descumprimento dos instrumentos celebrados.

Variável 21 – Participação Social

A variável 21 examina a existência de mecanismos de participação social nos procedimentos consensuais.

Apenas os TCEs do Mato Grosso e de Rondônia foram classificados na categoria **Sim**. O TCE-MT prevê a possibilidade de realização de consultas e audiências públicas. O TCE-RO admite consulta pública e participação cidadã no âmbito do procedimento consensual.

Figura 12 – Distribuição segundo a previsão de participação social (Variável 21)



Fonte: Elaboração própria

Os TCEs do Rio Grande do Norte e de Goiás foram classificados na categoria **Dúvida**. Em ambos os casos, a regulamentação admite participação de especialistas, representantes de entidades públicas ou privadas e outros atores externos, sem previsão específica de participação social em sentido amplo.

Nos demais Tribunais, não foram identificados mecanismos de participação social relacionados aos procedimentos consensuais.

Os resultados indicam predominância de modelos voltados à atuação de atores institucionais diretamente envolvidos na controvérsia objeto do procedimento.

CONCLUSÃO

Este estudo realizou um mapeamento empírico dos mecanismos de conciliação adotados pelos Tribunais de Contas estaduais brasileiros, com base em protocolo padronizado de coleta e análise documental. A pesquisa abrangeu os vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados e o Tribunal de Contas do Distrito Federal, organizando os dados em cinco blocos temáticos relacionados à estrutura normativa, ao procedimento, à formação das decisões e aos mecanismos de monitoramento e participação institucional.

Os resultados indicam que oito dos vinte e sete Tribunais analisados dispõem de mecanismos que atendem ao conceito operacional adotado pela pesquisa, entendido como instrumento formal, normativamente estruturado e apto à produção de compromissos vinculantes entre as partes. Outros cinco Tribunais apresentam mecanismos voltados ao diálogo institucional, sem previsão de efeitos vinculantes. Nos quatorze casos restantes, não foram identificados mecanismos consensuais nas fontes públicas consultadas.

A distribuição temporal dos dados demonstra concentração recente de iniciativas normativas. O primeiro mecanismo identificado foi instituído em 2021, enquanto oito novos instrumentos foram criados em 2025, correspondendo à maior parte dos casos mapeados. O período coincide com a consolidação de referências institucionais e normativas relacionadas à consensualidade administrativa no

âmbito federal, especialmente a experiência da SecexConsenso do Tribunal de Contas da União.

Os dados também indicam predominância de institucionalização formal dos mecanismos consensuais. Todos os Tribunais com mecanismos identificados apresentaram fundamento normativo específico, principalmente por meio de resoluções aprovadas pelos respectivos órgãos colegiados. Não foram identificadas práticas consensuais desprovidas de regulamentação formal nas fontes analisadas.

A análise comparada revela heterogeneidade significativa entre os modelos adotados. Os Tribunais utilizam denominações distintas para os instrumentos consensuais, estruturam procedimentos com diferentes níveis de formalização e distribuem de forma variável as competências relativas à admissibilidade, homologação e monitoramento dos acordos. Também foram identificadas diferenças relevantes nos regimes de publicidade, nos mecanismos de participação institucional e na previsão de participação social.

Apesar dessa diversidade, alguns padrões se repetem entre os Tribunais com mecanismos vinculantes. Predominam o regime de eficácia condicionado à homologação institucional do acordo, a adoção de decisões colegiadas de mérito e a ausência de recursos contra decisões homologatórias. Também se observou recorrência de vedações relacionadas à existência prévia de decisão de mérito sobre o objeto da controvérsia.

Outro resultado relevante refere-se à diferença entre monitoramento e *enforcement*. A maior parte dos Tribunais com mecanismos vinculantes prevê acompanhamento do cumprimento dos acordos celebrados. Em contraste, poucos estabelecem consequências normativas específicas para hipóteses de descumprimento.

Por fim, a pesquisa identificou baixa incidência de mecanismos de participação da advocacia pública e de participação social nos procedimentos consensuais. Em geral, os modelos analisados concentram-se na atuação de atores institucionais diretamente envolvidos na controvérsia objeto do procedimento.

Os resultados apresentados descrevem a configuração normativa e procedimental atualmente identificável dos mecanismos de conciliação nos Tribunais de Contas estaduais brasileiros. O estudo não examina a efetividade prática desses instrumentos nem realiza avaliação normativa sobre os modelos adotados. Seu objetivo consiste em oferecer uma base empírica estruturada para análises futuras sobre consensualidade no controle externo.

