

Consensualismo e autocomposição na tomada de contas especial: uma análise teórica da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO e sua contribuição para a superação do princípio da indisponibilidade do interesse público

Consensualism and self-composition in special accounting: a theoretical analysis of Normative Instruction No. 68/2019/TCE-RO and its contribution to overcoming the principle of unavailability of the public interest

Francimara Lopes Vieira Ferreira¹
Rony Lucas Lopes Ferreira²
Moisés de Almeida Góes³

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar a reconfiguração do princípio da indisponibilidade do interesse público, decorrente da introdução dos mecanismos de consensualismo e de autocomposição pela Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, no âmbito da Tomada de Contas Especial. Desse modo, buscou-se compreender como a adoção de soluções consensuais no controle externo contribui para a superação da concepção clássica e rígida do referido princípio, permitindo sua compatibilização com os valores contemporâneos de eficiência, economicidade e efetividade administrativa. Para tanto, a metodologia utilizada consistiu em pesquisa de natureza básica, com abordagem qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, orientada pelo método dedutivo, complementada pelo método histórico-dialético. Assim, os resultados demonstraram que a introdução de mecanismos, como o Termo de Responsabilidade de Ressarcimento ao Erário (TRRE), e a institucionalização de práticas consensuais no TCE/RO representam uma mudança significativa no modelo de controle externo, deslocando o foco de uma atuação meramente sancionadora para uma perspectiva mais resolutiva e orientada a resultados. Dessa forma, conclui-se que o consensualismo, longe de violar o princípio da indisponibilidade do interesse público, contribui para sua reinterpretação, conferindo-lhe um sentido mais dinâmico e compatível com as demandas da Administração Pública contemporânea. A pesquisa confirma que a adoção de soluções consensuais, quando pautada em critérios técnicos, transparência e controle, constitui um instrumento legítimo de modernização do controle externo, promovendo maior efetividade na tutela do interesse público.

Palavras-chave: Consensualismo administrativo; Autocomposição; Tomada de Contas Especial; Interesse público; Controle externo; Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the reconfiguration of the principle of unavailability of the public interest, arising from the introduction of consensualism and self-composition mechanisms by Normative Instruction No. 68/2019 of the Court of Accounts of the State of Rondônia (TCE/RO), within the scope of the Special Accountability Process. Thus, it sought to understand how the adoption of consensual solutions in external control contributes to overcoming the classical, rigid conception of this principle, thereby allowing its compatibility with contemporary values such as efficiency, economicity, and administrative effectiveness. To this end, the methodology consisted of basic research with a qualitative approach, of a descriptive and explanatory nature, guided by the deductive method and complemented by the historical-dialectical method. Thus, the results demonstrated that the introduction of mechanisms such as the Term of Responsibility for Reimbursement to the

¹ Acadêmico de Direito. E-mail: maloviferreira@gmail.com. Artigo apresentado a Faculdade Unisapiens como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito. Porto Velho/RO, 2026.

² Acadêmico de Direito. E-mail: ronylucas1227@gmail.com. Artigo apresentado a Faculdade Unisapiens como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, Porto Velho/RO, 2026.

³ Professor Orientador. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Direito Penal e Direito Administrativo na Faculdade Unisapiens, E-mail: moises.goes@gruposapiens.com.br.

Treasury (TRRE) and the institutionalization of consensual practices within TCE/RO represent a significant shift in the external control model, moving from a merely sanctioning approach to a more solution-oriented and results-driven perspective. Therefore, it is concluded that consensualism, far from violating the principle of the unavailability of the public interest, contributes to its reinterpretation, granting it a more dynamic meaning aligned with the demands of contemporary Public Administration. The study confirms that the adoption of consensual solutions, when grounded in technical criteria, transparency, and control, constitutes a legitimate instrument for modernizing external control and promoting greater effectiveness in protecting the public interest.

Keywords: Administrative consensualism; Self-composition; Special Accountability Process; Public interest; External control; Court of Accounts.

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo brasileiro, tradicionalmente estruturado em paradigmas de hierarquia e poder, destaca-se pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, fundamental para a consolidação do Estado de Direito. Normas como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) e a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) reforçam a perspectiva formalista, segundo a qual o administrador não detém autonomia para negociar os interesses e bens coletivos, atuando estritamente como um simples guardião e gestor dos recursos públicos (Di Pietro, 2020).

Nesse cenário, a Tomada de Contas Especial destaca-se como um dos principais mecanismos de responsabilização e ressarcimento ao erário, configurando-se como procedimento formal para apurar a responsabilidade por danos causados à administração pública. Por outro lado, autores como Moreira Neto (2014) e Sundfeld (2017) destacam a emergência de um novo paradigma que preconiza o consenso como instrumento eficaz para otimizar a concretização do interesse público.

Essa transição foi impulsionada por marcos legislativos, como as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que promovem explicitamente o uso de métodos consensuais para a solução de litígios. A Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO insere-se nesse movimento ao positivar instrumentos como a conciliação, o termo de ajuste e a composição administrativa.

Desse modo, levantou-se a seguinte problemática: Em que medida a Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO promove uma releitura do princípio da indisponibilidade do interesse público à luz do consensualismo?

Para responder a este problema, o estudo objetivou analisar a reconfiguração do princípio da indisponibilidade do interesse público, decorrente da introdução dos mecanismos de consensualismo e autocomposição pela Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, no âmbito da Tomada de Contas Especial.

Então, especificamente, buscou examinar a concepção dogmática do princípio da indisponibilidade do interesse público no Direito Administrativo brasileiro e suas implicações para o processo de Tomada de Contas Especial, com ênfase em descrever a ascensão da administração pública consensual no cenário jurídico nacional, destacando seus fundamentos teóricos e marcos normativos, a fim de analisar detalhadamente os mecanismos de autocomposição previstos na Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, identificando seus requisitos e o procedimento aplicável, para então demonstrar de que maneira a aplicação de soluções consensuais no controle externo reconfigura o conteúdo e o alcance do princípio da indisponibilidade do interesse público, priorizando a eficiência e a efetividade na recomposição do erário.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Quanto à sua natureza, a presente pesquisa classificou-se como básica, uma vez que teve por objetivo produzir e aprofundar o conhecimento teórico acerca da implementação de instrumentos consensuais no contexto do controle externo, contribuindo para a ampliação do saber jurídico na área (Gil, 2008).

A abordagem adotada foi de natureza qualitativa, justificando-se pela necessidade de análise aprofundada dos significados subjacentes às normas jurídicas e pela interpretação crítica de documentos institucionais e de decisões administrativas (Minayo, 2001). Tal abordagem mostrou-se adequada ao objeto investigado, especialmente por envolver a compreensão de princípios jurídicos e a análise interpretativa da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa caracterizou-se como descritiva e explicativa. O caráter descritivo manifestou-se na análise do conteúdo e do alcance das normas aplicáveis, notadamente da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO e da Lei Complementar nº 1.218/2024. Por sua vez, o viés explicativo consistiu na investigação da relação entre a introdução de mecanismos consensuais e a reconfiguração do princípio da indisponibilidade do interesse público, com o objetivo de compreender as razões e os fundamentos dessa transformação.

O método de raciocínio predominante foi o dedutivo (Marconi; Lakatos, 2003), partindo-se de premissas gerais estabelecidas no referencial teórico, especialmente a doutrina da indisponibilidade do interesse público e as teorias do consensualismo administrativo para, em seguida, aplicá-las à análise dos marcos normativos e das práticas institucionais do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com vistas à verificação da hipótese proposta.

De forma complementar, empregou-se o método histórico-dialético para compreender a evolução e a tensão entre o modelo tradicional de controle externo e os novos paradigmas baseados

na consensualidade.

No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa foi desenvolvida por meio da combinação de pesquisa bibliográfica e documental (Gil, 2008). A pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento e na análise de obras doutrinárias relevantes nas áreas de Direito Administrativo, Controle Externo, consensualismo e teoria do interesse público. Já a pesquisa documental concentrou-se na análise de fontes primárias, utilizadas como base empírica para a verificação da hipótese.

Dentre os documentos analisados, destacam-se a Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO e a Lei Complementar nº 1.218/2024; decisões monocráticas e despachos recentes do TCE/RO envolvendo tentativas de autocomposição e homologação do Termo de Responsabilidade de Ressarcimento ao Erário (TRRE); o Acórdão nº 978/2024 – Plenário do Tribunal de Contas da União; além de marcos normativos federais, como a Constituição Federal e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). As fontes foram coletadas em bases de dados jurídicas e em repositórios acadêmicos, priorizando-se materiais com relevância temática e rigor científico.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo (Minayo, 2001), aplicada à interpretação sistemática dos textos normativos e das decisões examinadas. Essa técnica permitiu identificar elementos como a manifestação do interesse público, o juízo de vantajosidade e a fundamentação jurídica adotada pelos Conselheiros do TCE/RO ao optarem por soluções consensuais. A análise foi conduzida com o objetivo de confrontar os dispositivos normativos que preveem a consensualidade com a doutrina clássica da indisponibilidade do interesse público, a fim de verificar em que medida o consensualismo na Tomada de Contas Especial contribui para a reinterpretção desse princípio, especialmente no que se refere à efetividade da recomposição do erário.

3. RESULTADOS

A presente pesquisa analisou a aplicação de mecanismos consensuais na Tomada de Contas Especial (TCE), com foco na Instrução Normativa nº 68/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), evidenciando que a incorporação da autocomposição no âmbito do controle externo representa uma mudança significativa no paradigma tradicional de responsabilização administrativa.

A Tomada de Contas Especial configura-se como instrumento central para a apuração de danos ao erário e a responsabilização de agentes públicos e privados, tendo sido historicamente estruturada sob uma lógica formalista e contenciosa. No entanto, dados do Tribunal de Contas da União indicam que processos dessa natureza podem se prolongar por anos: um levantamento do TCU

demonstrou que o tempo médio de tramitação de processos de responsabilização pode ultrapassar 5 anos, o que reduz significativamente a efetividade da recomposição do dano (TCU, 2023). Esse cenário reforça a crítica doutrinária de que o modelo tradicional, excessivamente litigioso, compromete a finalidade prática da TCE.

Nesse contexto, a adoção de mecanismos consensuais revela-se uma alternativa eficiente. Estudos empíricos apontam que instrumentos de autocomposição na Administração Pública podem reduzir o tempo de resolução de conflitos administrativos em até 40%, além de elevar os índices de recuperação de créditos públicos (CNJ, 2022). No âmbito específico do controle externo, experiências do Tribunal de Contas da União indicam que acordos administrativos têm proporcionado maior celeridade na devolução de valores ao erário, com índices de recuperação superiores aos obtidos por vias exclusivamente sancionatórias (TCU, 2024).

Além disso, observa-se que a implementação de instrumentos consensuais contribui diretamente para aumentar a efetividade da recuperação de recursos públicos. Dados da Advocacia-Geral da União indicam que acordos administrativos e negociações no âmbito da Administração resultaram na recuperação de aproximadamente R\$ 5,8 bilhões entre 2020 e 2023, o que demonstra a relevância da consensualidade como ferramenta de proteção ao erário (AGU, 2024). Ainda que esses dados não sejam exclusivos da TCE, evidenciam uma tendência estrutural de valorização da autocomposição no Direito Público brasileiro.

Sob a perspectiva institucional, os resultados evidenciam que o TCE/RO vem consolidando uma mudança de paradigma. A Lei Complementar nº 1.218/2024, ao instituir as Mesas Técnicas, reforça a adoção de soluções dialógicas como política institucional, aproximando o Tribunal de modelos contemporâneos de governança pública. Essa evolução acompanha o movimento identificado por Marques Neto (2018), que aponta a transição de um modelo de Administração autoritária para uma Administração cooperativa, baseada na negociação e na construção conjunta de soluções.

A análise também revela que essa transformação impacta diretamente a compreensão do princípio da indisponibilidade do interesse público. Tradicionalmente interpretado como vedação absoluta à transação, esse princípio passa a ser ressignificado à luz da eficiência e da efetividade. Assim, a indisponibilidade não pode ser compreendida como obstáculo à adoção de medidas mais eficazes de tutela do interesse público, devendo ser reinterpretada em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Oliveira, 2020).

Contudo, os resultados também demonstram que a ampliação da consensualidade exige cautelas institucionais. Dados do Conselho Nacional de Justiça apontam que, embora os métodos consensuais apresentem altos índices de resolução, sua aplicação inadequada pode gerar riscos à

accountability, especialmente em casos de irregularidades graves (CNJ, 2022). Isso reforça a necessidade de critérios objetivos e de transparência nos acordos firmados no âmbito do controle externo.

Nesse sentido, a literatura contemporânea destaca a importância da motivação qualificada e da distinção entre ilícitos graves e falhas administrativas. Conforme sustenta Sundfeld Júnior (2017), a consensualidade não elimina o dever de responsabilização, mas exige que ele seja exercido de forma racional e orientada a resultados, evitando tanto o punitivismo ineficiente quanto a permissividade indevida.

Ademais, a experiência prática demonstra que o uso de mecanismos consensuais pode contribuir para a redução do estoque processual nos órgãos de controle. Relatório do CNJ indica que métodos autocompositivos reduziram a litigiosidade em cerca de 25% nos setores administrativos que adotaram políticas estruturadas de negociação (CNJ, 2023). Esse dado reforça a ideia de que a consensualidade não apenas acelera a recomposição do erário, mas também promove maior eficiência sistêmica.

Diante disso, os resultados da pesquisa confirmam que a Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO representa um marco relevante na modernização do controle externo, ao incorporar instrumentos que privilegiam a eficiência, a celeridade e a efetividade. A adoção da autocomposição não implica renúncia ao interesse público, mas sim sua reconfiguração, orientada por uma lógica pragmática de resultados.

Assim, verifica-se que o consensualismo, quando aplicado com critérios adequados, fortalece o próprio dever de proteção ao erário, ao possibilitar soluções mais rápidas, eficazes e socialmente úteis. A indisponibilidade do interesse público, nesse novo contexto, deixa de ser um entrave à atuação administrativa e passa a funcionar como parâmetro de legitimação das soluções consensuais, desde que estas estejam devidamente fundamentadas e orientadas à máxima efetividade da tutela pública.

4. DISCUSSÃO

A discussão dos resultados demonstra que a incorporação de mecanismos consensuais na Tomada de Contas Especial, especialmente a partir da Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, representa uma inflexão relevante no modelo tradicional de controle externo, historicamente marcado pelo formalismo e pela centralidade do caráter sancionador. Os dados analisados evidenciam que a adoção da autocomposição contribui para a maior celeridade na recomposição do erário e para a racionalização da atuação administrativa, embora ainda existam desafios relacionados à delimitação

de critérios e à preservação da *accountability*. Nesse contexto, a experiência do TCE/RO revela-se como expressão concreta de uma tendência mais ampla de transformação do Direito Administrativo brasileiro, conforme se examina a seguir.

4.1 A superação do modelo clássico e os limites da indisponibilidade do interesse público

De acordo com Matias (2024), a estrutura tradicional da Tomada de Contas Especial está fortemente vinculada a uma lógica sancionadora e procedimentalmente rígida, e apresenta limitações concretas quanto à efetividade da recomposição do erário.

Esse cenário demonstra a persistência de uma matriz dogmática clássica do Direito Administrativo, na qual o princípio da indisponibilidade do interesse público é interpretado como verdadeira vedação à transação, restringindo a atuação do administrador à condição de gestor fiduciário, sem margem para soluções negociais (Di Pietro, 2020). Tal compreensão, historicamente consolidada, contribuiu para a formação de um modelo de controle centrado no litígio e na formalidade, em detrimento da obtenção de resultados práticos.

Nesse sentido, Oliveira (2020) sustenta que a indisponibilidade não deve ser compreendida como um obstáculo intransponível, mas sim como um parâmetro de atuação, a ser harmonizado com outros princípios constitucionais, como a eficiência e a proporcionalidade.

A doutrina contemporânea tem avançado na releitura do princípio, afastando sua concepção negativa, centrada na proibição, em favor de uma abordagem funcional, orientada à maximização do interesse público.

Nesse contexto, Binenbojm (2014) propõe a superação do modelo autoritário de Administração Pública, defendendo uma atuação mais flexível e comprometida com resultados, na qual o interesse público deixa de ser um conceito apriorístico e passa a ser construído a partir de processos decisórios mais abertos e racionais.

De modo semelhante, Marques Neto (2018) aponta que a rigidez dogmática tradicional não acompanha a complexidade das relações administrativas contemporâneas, o que exige uma reconfiguração dos institutos clássicos à luz de uma Administração mais dialógica.

No âmbito acadêmico, pesquisas empíricas têm reforçado a necessidade de superação. Dantas (2020) aponta que a adoção de mecanismos consensuais na Administração Pública contribui significativamente para a redução do tempo de tramitação de processos e para o aumento da efetividade das decisões administrativas, especialmente em contextos de responsabilização.

Da mesma forma, o estudo de Andrade (2024), ao analisar a atuação dos Tribunais de Contas, conclui que a excessiva dependência de modelos sancionatórios compromete a eficiência do controle

externo, sugerindo a incorporação de instrumentos de negociação como forma de aprimoramento institucional.

Essa mudança de perspectiva não implica a renúncia ao interesse público, mas sim sua ressignificação. Conforme argumenta Justen Filho (2018), a indisponibilidade deve ser compreendida como indisponibilidade do resultado, isto é, da proteção do interesse público e não dos meios necessários para alcançá-lo. Assim, a vedação recai sobre a renúncia indevida ao interesse coletivo, e não sobre o uso de instrumentos mais eficientes para sua concretização.

Dessa forma, a superação do modelo clássico não significa o abandono dos princípios estruturantes do Direito Administrativo, mas sim sua reinterpretação à luz de uma Administração orientada por resultados.

4.2 O consensualismo administrativo como paradigma contemporâneo

O consensualismo administrativo surge, como paradigma contemporâneo orientado à eficiência, à segurança jurídica e à obtenção de resultados concretos, conforme já apontado por Sundfeld (2017), ao destacar a necessidade de uma atuação estatal pragmática e comprometida com soluções efetivas.

Essa mudança na racionalidade administrativa está diretamente relacionada à evolução do próprio conceito de interesse público. A perspectiva clássica, fundada em uma concepção abstrata e previamente definida, cede espaço a uma compreensão dinâmica e relacional, na qual o interesse público é construído a partir da ponderação de valores e da interação entre a Administração e os administrados.

Nesse sentido, Moreira Neto (2014) já defendia a consolidação de uma Administração Pública dialógica, fundada no consenso e na cooperação, e essa diretriz é reforçada por abordagens mais recentes que enfatizam a centralidade da governança colaborativa.

A evolução normativa também acompanha esse movimento. A alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), promovida pela Lei nº 13.655/2018, constitui um marco fundamental ao estabelecer diretrizes voltadas à segurança jurídica e à racionalidade decisória no âmbito da Administração Pública. Destaca-se, nesse contexto, a valorização de decisões fundamentadas em consequências práticas e na busca por soluções proporcionais e eficientes:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, autorização ou permissão, a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso com os interessados (Brasil, 2018)

A previsão expressa da possibilidade de celebração de compromissos administrativos representa um avanço significativo na legitimação do consensualismo, afastando a ideia de incompatibilidade com o regime jurídico-administrativo. Conforme destaca Moreira (2019), em uma abordagem mais recente, a consensualidade deve ser compreendida como instrumento legítimo de concretização do interesse público, desde que orientada por critérios de transparência, motivação e controle.

Além disso, autores como Moreira Neto, em releituras contemporâneas de sua obra, e Binenbojm (2014) sustentam que a Administração Pública contemporânea deve abandonar a rigidez hierárquica em favor de modelos mais abertos, nos quais a negociação e a participação assumem um papel central.

De modo complementar, Santos de Aragão (2020) aponta que o consensualismo contribui para a redução da litigiosidade e para o aumento da eficiência regulatória, especialmente em contextos de elevada complexidade técnica.

No campo empírico, estudos recentes reforçam essa tendência. Pesquisa desenvolvida por Carvalho (2022), em nível de doutorado, demonstra que a adoção de instrumentos consensuais na Administração Pública brasileira tem gerado impactos positivos na resolução de conflitos e na redução de custos administrativos, consolidando o consensualismo como diretriz de modernização estatal.

Dessa forma, os resultados obtidos na presente pesquisa confirmam que a experiência do TCE/RO não apenas reflete essa transformação, mas também a concretiza no âmbito do controle externo, evidenciando a transição de um modelo autoritário para um modelo cooperativo de gestão pública, no qual o consenso se apresenta como instrumento legítimo para a realização do interesse público.

4.3 A autocomposição na Tomada de Contas Especial em Rondônia (TCE/RO) e a busca por eficiência

A incorporação de mecanismos de autocomposição à Tomada de Contas Especial, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, representa um avanço significativo na busca por maior eficiência e efetividade na recomposição do erário. A Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO, ao prever instrumentos como o Termo de Responsabilidade de Ressarcimento ao Erário (TRRE), materializa a aplicação concreta do consensualismo no controle externo, deslocando o foco de uma atuação puramente sancionadora para uma lógica resolutiva.

A base normativa dessa transformação encontra respaldo tanto em diplomas nacionais quanto

em regulamentações específicas do próprio Tribunal. No plano interno, destaca-se:

“Art. 1º A Tomada de Contas Especial tem por finalidade apurar a responsabilidade pela ocorrência de danos ao erário e promover o respectivo ressarcimento” (TCE/RO, Instrução Normativa nº 68/2019).

Tal diretriz reforça que a finalidade primordial do TCE não é a punição em si, mas a recomposição do dano causado ao patrimônio público. Essa compreensão está em plena consonância com o entendimento de Fernandes (2017), que critica o formalismo excessivo dos processos de controle e argumenta que a ênfase desproporcional na sanção compromete a efetividade da recuperação dos recursos públicos.

A introdução do TRRE e de outros mecanismos consensuais evidencia uma racionalização procedimental, o que permite soluções mais céleres e economicamente vantajosas. Nesse sentido, a autocomposição atua como instrumento de eficiência administrativa, ao reduzir o tempo de tramitação dos processos e ampliar as chances de recuperação efetiva dos valores devidos.

Essa lógica também encontra respaldo na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), que consagrou a valorização dos métodos consensuais no ordenamento jurídico brasileiro:

Art. 3º, § 3º. A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015)

Ainda que voltado ao processo judicial, o dispositivo revela uma diretriz sistêmica de valorização da consensualidade, que se irradia para o Direito Administrativo e, conseqüentemente, para o controle externo.

Autores contemporâneos reforçam essa interpretação. Segundo Miragem (2021), a consensualidade no Direito Público deve ser compreendida como um instrumento de governança eficiente, capaz de alinhar interesses e produzir soluções mais adequadas à complexidade das relações administrativas.

Da mesma forma, Heinen (2020) destaca que o uso de mecanismos negociais na Administração Pública contribui para a redução de custos institucionais e para o aumento da efetividade das decisões administrativas.

No âmbito dos Tribunais de Contas, essa transformação revela uma mudança de identidade institucional. Conforme observa Pascoal (2020), o controle externo passa a assumir um papel mais resolutivo, voltado não apenas à repressão de irregularidades, mas também à promoção da boa governança e da regularização administrativa. A experiência do TCE/RO, especialmente com a posterior institucionalização das Mesas Técnicas pela Lei Complementar nº 1.218/2024, confirma essa evolução.

Assim, a autocomposição na Tomada de Contas Especial, no contexto de Rondônia, evidencia que a eficiência e a proteção ao erário não são objetivos antagônicos, mas complementares. A adoção de mecanismos consensuais, quando devidamente estruturada e controlada, potencializa a capacidade estatal de recuperar recursos públicos com maior celeridade, reafirmando a centralidade do resultado na atuação administrativa contemporânea.

4.4 Aplicação prática da autocomposição no TCE/RO e nos Tribunais de Contas: efetividade, celeridade e gestão de riscos

A consolidação do consensualismo no âmbito do controle externo não se limita à previsão normativa; é possível identificar sua aplicação concreta em decisões paradigmáticas e em iniciativas institucionais recentes.

No Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, já se reconhecia, desde o Acórdão nº 2121/2017 Plenário, a viabilidade de soluções consensuais como alternativa mais eficiente à lógica puramente sancionadora. Na ocasião, ao analisar o Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Agência Nacional de Telecomunicações com a empresa Telefônica Brasil S.A., a Corte entendeu que o acordo seria mais eficaz do que a aplicação de multas, diante da baixa efetividade de sua arrecadação, concluindo que o interesse público seria melhor atendido por meio da solução consensual (Brasil, 2017).

Essa diretriz foi aprofundada em decisões mais recentes, como no caso envolvendo os Contratos de Energia de Reserva (CER), no qual o TCU aprovou solução consensual voltada à readequação contratual diante de um cenário de crise energética. Os resultados demonstraram ganhos expressivos: redução de aproximadamente 60% nos custos com combustível e de cerca de 19% nos custos totais dos contratos, além de benefícios estimados em quase R\$ 580 milhões para o setor (Brasil, 2023).

Tais dados demonstram que a autocomposição, quando bem estruturada, pode gerar impactos econômicos concretos e mensuráveis, reforçando sua legitimidade como instrumento de proteção do interesse público.

No âmbito estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia apresenta experiências relevantes que confirmam a aplicabilidade prática do modelo. Em decisões monocráticas recentes (DM 0125/2023-GCESS e DM 0132/2023-GCESS), a Corte admitiu e homologou soluções consensuais em processos de Tomada de Contas Especial envolvendo contratos administrativos, reconhecendo a autocomposição como medida mais razoável para assegurar a efetiva solução do conflito e a recomposição do erário (Colares, Silva e Piana, 2024).

Em tais casos, verificou-se não apenas a tentativa de conciliação, mas também a flexibilização procedimental, com suspensão de prazos e readequação de obrigações, sem afastar o dever de observância ao interesse público e ao cumprimento das condições pactuadas.

Esse movimento também se manifesta em iniciativas institucionais mais amplas, como a recente implantação, pelo TCE/RO, de uma solução inovadora voltada à resolução consensual de conflitos, reforçando a transição para um modelo de controle mais eficiente e orientado a resultados (TCE/RO, 2024).

Em paralelo, outros Tribunais de Contas, como o do Estado de Mato Grosso, têm institucionalizado instrumentos como Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e Mesas Técnicas, registrando a celebração de acordos efetivos e consolidando o consensualismo como política institucional (Novelli; Castilho, 2024).

A literatura recente tem buscado oferecer suporte técnico a essa evolução. A monografia vencedora do Prêmio TCU 2024 propõe a utilização da gestão de riscos como ferramenta estruturante para a tomada de decisão em acordos administrativos, com base nas diretrizes da ISO 31000 e na aplicação do método ABC (Colares, Silva e Piana, 2024).

O modelo sugere a análise sistemática de riscos em sete etapas desde a identificação até o monitoramento, permitindo que a decisão pela autocomposição seja fundamentada em critérios objetivos de vantajosidade, impacto e probabilidade. Essa abordagem reforça que a consensualidade não implica flexibilização indevida do controle, mas sim seu aprimoramento técnico e racional.

Além disso, a adoção de mecanismos consensuais encontra respaldo normativo no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, que autoriza a celebração de compromissos de ajustamento de conduta por órgãos públicos. Tal fundamento jurídico legitima a atuação dos Tribunais de Contas na celebração de acordos administrativos, desde que observados os princípios da legalidade, da transparência e da eficiência.

Nesse contexto, como destaca Dantas (2023), os Tribunais de Contas vêm ampliando sua atuação para além da função sancionadora, assumindo um papel mais propositivo e voltado ao aprimoramento da governança pública. A análise prática demonstra que o consensualismo, aliado a instrumentos técnicos, como a gestão de riscos, e a mecanismos institucionais de monitoramento, permite não apenas maior celeridade na resolução de conflitos, mas também ganhos concretos em termos econômicos, administrativos e sociais.

As decisões analisadas demonstram a consolidação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, de uma atuação orientada pela consensualidade e pela solução colaborativa de controvérsias no controle externo. Nos casos examinados, a Corte não se limitou à verificação formal de eventual irregularidade, mas estimulou a celebração e o aperfeiçoamento do Termo de

Responsabilidade de Ressarcimento ao Erário (TRRE), instrumento voltado à recomposição do dano de forma célere, econômica e efetiva, em consonância com a Instrução Normativa n. 68/2019-TCE-RO e com a Recomendação Atricon n. 02/2022 (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2023; Associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil, 2022).

No processo referente ao Convênio n. 024/2012, que tratava da execução da iluminação esportiva de campos de futebol na zona rural de Nova Brasilândia d'Oeste, o Tribunal inicialmente determinou a devolução do termo apresentado, em razão da ausência de anuência de um dos responsáveis pelo dano, requisito considerado essencial à validade da autocomposição (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2023). Após a correção da inconsistência e a apresentação de novo TRRE com a participação do agente indicado como responsável, o instrumento foi homologado, reconhecendo-se o atendimento aos requisitos mínimos previstos no art. 23 da norma regulamentar (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2023).

Situação semelhante ocorreu no caso de Pimenta Bueno, no qual o TRRE firmado entre o município e o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes de Rondônia (DERRO) foi homologado após a verificação de sua regularidade formal e material. Nesse caso, a recomposição do dano foi estruturada por meio da execução direta de obra pública, consistente na recuperação de estradas vicinais, solução considerada compatível com a finalidade de ressarcimento e com o interesse público envolvido (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2024). A decisão também reforçou que o instrumento atendia às exigências normativas relativas à indicação dos responsáveis, à descrição das condições de inadimplemento e à cláusula de conversão em título executivo extrajudicial (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2024).

Do ponto de vista jurídico-institucional, tais decisões revelam a superação de uma atuação exclusivamente sancionatória, em favor de um modelo de controle externo mais dialógico e eficiente. A homologação do TRRE não representa renúncia ao controle, mas sim reconfiguração de sua finalidade, pois preserva a responsabilização, assegura a recomposição do erário e reduz a necessidade de judicialização de conflitos administrativos (Colares, Silva e Piana, 2024). Além disso, ao prever a conversão do termo em título executivo extrajudicial em caso de inadimplemento, as decisões reforçam a segurança jurídica do ajuste e sua efetividade prática (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2023; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2024).

Em síntese, os julgados evidenciam a relevância dos instrumentos consensuais no âmbito dos tribunais de contas, sobretudo quando voltados à recomposição célere do dano, à racionalização da atividade fiscalizatória e à maximização da utilidade pública da atuação de controle. Trata-se de orientação compatível com a evolução do direito administrativo contemporâneo, marcada pela eficiência, pela cooperação institucional e pela busca de soluções estruturantes para as irregularidades

administrativas (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022).

Vale ressaltar que o estudo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (2022) destaca que a adoção de critérios objetivos na celebração de acordos contribui para aumentar a segurança jurídica e a transparência das decisões, reduzindo a discricionariedade e fortalecendo a legitimidade institucional dos tribunais de contas. Essa perspectiva dialoga com o entendimento de autores como Pascoal (2020), que defende a evolução do controle externo para um modelo mais resolutivo, e de Sundfeld (2017), que sustenta que a Administração Pública contemporânea deve privilegiar soluções eficazes e orientadas a resultados concretos.

Dessa forma, a experiência do TCE/RO, articulada com a evolução jurisprudencial do TCU e com os avanços doutrinários e metodológicos recentes, evidencia que a autocomposição se consolida como instrumento legítimo e eficaz de modernização do controle externo, desde que acompanhada de mecanismos que assegurem sua execução, fiscalização e credibilidade institucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões desenvolvidas ao longo deste estudo permitiram compreender que o consensualismo e a autocomposição, quando inseridos no âmbito da Tomada de Contas Especial, representam não apenas uma inovação procedimental, mas também uma verdadeira mudança de paradigma no Direito do Controle Externo. A análise da Instrução Normativa nº 68/2019 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia evidenciou que a introdução de mecanismos consensuais, como o Termo de Responsabilidade de Ressarcimento ao Erário (TRRE), contribui significativamente para a construção de um modelo de controle mais eficiente, célere e orientado a resultados concretos.

Nesse contexto, verificou-se que o modelo tradicional, pautado em uma lógica estritamente sancionadora e na interpretação rígida do princípio da indisponibilidade do interesse público, mostra-se, em diversas situações, insuficiente para assegurar a efetiva recomposição do erário.

A partir da análise teórica e dos dados empíricos apresentados, constatou-se que a rigidez dogmática, ao vedar soluções consensuais, pode comprometer a eficiência administrativa e prolongar litígios, afastando a Administração Pública de seu objetivo primordial: a satisfação efetiva do interesse público.

Por outro lado, a ascensão do consensualismo administrativo, amparada por relevantes marcos normativos e pela evolução da doutrina contemporânea, demonstra que é possível compatibilizar a indisponibilidade do interesse público com soluções negociadas, desde que pautadas em critérios de vantajosidade, transparência e controle. A experiência prática observada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, bem como em decisões paradigmáticas do Tribunal de Contas da

Ano VI, v.2 2026 | **submissão: 15/04/2026** | **aceito: 26/04/2026** | **publicação: 29/04/2026**

União, reforça a ideia de que a autocomposição pode gerar resultados mais eficientes, inclusive com ganhos econômicos mensuráveis, maior celeridade processual e fortalecimento da segurança jurídica.

Além disso, constatou-se que a institucionalização de práticas consensuais, aliada ao uso de instrumentos técnicos, como a gestão de riscos, confere maior racionalidade e legitimidade às decisões administrativas. Tal cenário evidencia que o consensualismo não implica fragilização do controle externo, mas sim seu aprimoramento, ao permitir uma atuação mais estratégica, preventiva e resolutiva.

Não obstante os avanços identificados, é imprescindível reconhecer que a adoção de mecanismos consensuais exige cautela e o estabelecimento de limites claros, a fim de evitar a banalização dos acordos e assegurar que não haja violação ao dever de responsabilização. A efetividade do modelo depende da existência de critérios objetivos, da adequada motivação das decisões e da implementação de mecanismos eficazes de monitoramento e de execução dos acordos firmados.

Dessa forma, conclui-se que a Instrução Normativa nº 68/2019/TCE-RO representa um importante instrumento de modernização do controle externo, ao viabilizar a incorporação do consensualismo à Tomada de Contas Especial.

A pesquisa confirmou a hipótese de que a autocomposição promove a reconfiguração do princípio da indisponibilidade do interesse público, atribuindo-lhe um caráter mais dinâmico e compatível com as exigências da Administração Pública contemporânea. Por fim, destaca-se que o fortalecimento desse modelo depende da contínua evolução normativa, do amadurecimento institucional dos Tribunais de Contas e do aprofundamento do debate acadêmico, a fim de consolidar o consensualismo como ferramenta legítima e eficaz na tutela do interesse público.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Relatório de Recuperação de Créditos da União 2020-2023**. Brasília: AGU, 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/conciliar-legal-2023/> <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-recuperou-aos-cofres-publicos-r-244-bilhoes-nos-ultimos-cinco-anos>. Acesso em: 4 mar. 2026.

ANDRADE, Laura Simões Casasanta Oliveira. **Consensualismo no Tribunal de Contas: instrumento de parceria para o alcance da efetividade administrativa**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Contratações Públicas da Universidade Federal de Minas Gerais – FUNDEP, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Contratações Públicas. 38f, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/82aeac67-11e3-40ca-ad2e-73fedf5180b1/content>. Acesso em: 12 mar. 2026.

ARAGÃO, A. Santos de. **Direito administrativo da economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Ano VI, v.2 2026 | **submissão: 15/04/2026** | **aceito: 26/04/2026** | **publicação: 29/04/2026**

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Nota Recomendatória nº 02/2022: recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.** Brasília, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2022.** Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/handle/123456789/570>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório de Métodos Consensuais.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/conciliar-legal-2023/>. Acesso em: 12 abr. 2026

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Representação TC 022.280/2016-2 – Medida Cautelar. Relator: Ministro Bruno Dantas. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Interessado: Telefônica Brasil S.A.** Medida Cautelar indeferida. Ata nº 39/2017 – Plenário. Data da Sessão: 27/9/2017 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC2121-39/17-P. Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Solicitação de Solução Consensual TC 006.253/2023-7** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Interessado: Karpowership Brasil Energia Ltda. Proposta de solução consensual aprovada. Ata nº 23/2023 – Plenário. Data da Sessão: 07/06/2023 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1130-23/23-P. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdãos e dados sobre consensualismo.** Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Atividades 2023.** Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/servico/relatorios-anuais-de-atividades-do-tcu>. Acesso em: 4 mar. 2026.

CARVALHO, Lucas Rocha Furtado. **Consensualismo administrativo e eficiência estatal.** 2022.



Ano VI, v.2 2026 | **submissão: 15/04/2026** | **aceito: 26/04/2026** | **publicação: 29/04/2026**

300 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/45592>. Acesso em: 17 mar. 2026.

COLARES, José Carlos de Souza. SILVA, Edilson de Sousa. PIANA, Bruno Botelho. ATRICON. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Monografia – Prêmio TCU 2024**. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/4_Monografia_Premio_TCU-2024.pdf. Acesso em: 10 abr. 2026.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 22, n. 127, p. 261–280, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2304>. Acesso em: 10 mar. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HEINEN, Juliano. **Consensualismo e Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Administração pública consensual**. São Paulo: Malheiros, 2018.

MATIAS, Mauro Rogério Oliveira. **Consensualismo como forma de resolver controvérsias e prevenir conflitos relacionados a órgãos de controle, gestores públicos e particulares: a “destcelização” dos processos na administração pública brasileira?** Monografia (Menção Honrosa - Categoria Tribunais de Contas) - Prêmio Ministro Guilherme Palmeira - Tribunal de Contas da União. 2024, 79f. Brasília, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/premio-guilherme-palmeira/vencedores-2024/Monografias%20Tribunais%20de%20Contas/Monografia%20TC_MENÇÃO1%20MGP_TC_780243.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

MIRAGEM, Bruno. **Direito administrativo contemporâneo**. São Paulo: RT, 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito administrativo contemporâneo**. São Paulo: RT, 2019.

NOVELLI, José Carlos. CASTILHO, Ricardo. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle, Doutrina e artigos**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, v. 22, n.1, p. 46-75, jan./jun. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PASCOAL, Valdecir. **Direito do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO. DM 0125/2023GCESS.



Ano VI, v.2 2026 | **submissão: 15/04/2026** | **aceito: 26/04/2026** | **publicação: 29/04/2026**

Processo 00968/19 – TCERO. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. Tomada de Contas Especial. **Adoção de medidas preliminares para autocomposição. Sobrestamento do feito. Suspensão do prazo prescricional. Interesse das partes. Contrato nº 037/2018/PJ/DER-RO - Construção de ponte em concreto pré-moldado protendido localizada sobre o rio da vala (km 2,7), no ramal Aliança. Trecho l-28 de novembro/nova Aliança, com extensão de 100,00 m, largura de 6,35 m e área de 635,00 m², no município de Porto Velho-RO. Jurisdicionado: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER. Publicação: DOeTCE-RO nº 2929 - ano XIII, de 03/10/2023, pág. 5-8. Rondônia, 2023.**

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Decisão Monocrática n. 0013/2023-GCVCS-TCE-RO**. Processo n. 0143522/TCERO. Porto Velho, 9 fev. 2023. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/12/Decisao-Monocratica-n.-0013-2023-GCVCS-TCE-RO.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Decisão Monocrática n. 0145/2024-GCESS**. Processo n. 0127/2024-TCE-RO. Porto Velho, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/11/Decisao-Monocratica-n.-0145-2024-GCESS.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2026.