



## O SISTEMA DE CONSENSUALISMO E MESAS TÉCNICAS DO TCE-RO: A CONSAGRAÇÃO DO PARADIGMA DIALÓGICO NO CONTROLE EXTERNO E A ESTRATÉGIA DA DESTCELIZAÇÃO

## THE TCE-RO CONSENSUALISM SYSTEM AND TECHNICAL TABLES: THE CONSECRATION OF THE DIALOGICAL PARADIGM IN EXTERNAL CONTROL AND THE STRATEGY OF DE-TECLIZATION

## EL SISTEMA DE CONSENSUALISMO TCE-RO Y LAS MESAS TÉCNICAS: LA CONSAGRACIÓN DEL PARADIGMA DIALÓGICO EN EL CONTROL EXTERNO Y LA ESTRATEGIA DE DESTECLIZACIÓN

 <https://doi.org/10.56238/levv16n53-113>

**Data de submissão:** 28/07/2025

**Data de publicação:** 28/08/2025

**Carlos Renato Dolfini**

Mestre em Ciências Contábeis

Instituição: FUCAPE Business School

E-mail: [crdolfini@gmail.com](mailto:crdolfini@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2861-1121>

### RESUMO

O presente artigo analisa a implementação do Sistema de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos Administrativos, incluindo a instalação de Mesas Técnicas, pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), por meio da Resolução n. 451/2025/TCERO. Esta iniciativa se alinha à evolução do Direito Administrativo, que transita de um modelo unilateral e impositivo para um paradigma gerencial, dialógico e consensual (Guimarães e Pereira, 2025; Ferraz, 2024). O TCE-RO busca, ao adotar esses instrumentos, superar a cultura do controle-sanção, promovendo a eficiência administrativa, a segurança jurídica e fortalecendo seu papel pedagógico e orientador (Andrade, 2024). A análise enfoca a integração dessa política com a filosofia do Controle Externo Orientado por Dados (CEOD) e discute a tese da "destcelização", que dissocia a responsabilização do agente da prioridade de recuperação do objeto público lesado, conforme a moderna jurisprudência de contas (Matias, 2025).

**Palavras-chave:** Consensualismo Administrativo. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO). Mesas Técnicas. Controle Externo. Governança Pública. Eficiência Administrativa.

### ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the System for Consensual Resolution and Prevention of Administrative Disputes, including the establishment of Technical Tables, by the Court of Auditors of the State of Rondônia (TCE-RO), through Resolution No. 451/2025/TCERO. This initiative aligns with the evolution of Administrative Law, which is transitioning from a unilateral and imposing model to a managerial, dialogical, and consensual paradigm (Guimarães and Pereira, 2025; Ferraz, 2024). By adopting these instruments, the TCE-RO seeks to overcome the culture of control and sanction, promoting administrative efficiency and legal certainty, and strengthening its pedagogical and guiding role (Andrade, 2024). The analysis focuses on the integration of this policy with the philosophy of Data-Driven External Oversight (DCEOD) and discusses the thesis of "de-telephoneization," which



dissociates the agent's accountability from the priority of recovering the damaged public asset, in accordance with modern accounting jurisprudence (Matias, 2025).

**Keywords:** Administrative Consensualism. Court of Auditors of the State of Rondônia (TCE-RO). Technical Panels. External Oversight. Public Governance. Administrative Efficiency.

## RESUMEN

Este artículo analiza la implementación del Sistema de Resolución Consensual y Prevención de Conflictos Administrativos, incluyendo la creación de Mesas Técnicas, por parte del Tribunal de Cuentas del Estado de Rondônia (TCE-RO), mediante la Resolución n.º 451/2025/TCERO. Esta iniciativa se alinea con la evolución del Derecho Administrativo, que está transitando de un modelo unilateral e impositivo a un paradigma gerencial, dialógico y consensual (Guimarães y Pereira, 2025; Ferraz, 2024). Con la adopción de estos instrumentos, el TCE-RO busca superar la cultura del control y la sanción, promoviendo la eficiencia administrativa y la seguridad jurídica, y fortaleciendo su función pedagógica y orientadora (Andrade, 2024). El análisis se centra en la integración de esta política con la filosofía de la Supervisión Externa Basada en Datos (DCEOD) y analiza la tesis de la «destelefonización», que disocia la rendición de cuentas del agente de la prioridad de recuperar el activo público dañado, de acuerdo con la jurisprudencia contable moderna (Matias, 2025).

**Palabras clave:** Consensualismo Administrativo. Tribunal de Cuentas del Estado de Rondônia (TCE-RO). Paneles Técnicos. Supervisión Externa. Gobernanza Pública. Eficiencia Administrativa.



## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a atuação da Administração Pública foi marcada pela imposição, hierarquia e unilateralidade, um reflexo do paradigma burocrático tradicional (Valente, 2016; Ferraz, 2024). Contudo, a evolução do direito administrativo, impulsionada pelo constitucionalismo democrático e pelos ideais gerenciais, exige uma atuação que priorize a eficiência e a busca por resultados (Andrade, 2024; Guimarães e Pereira, 2025).

Neste novo cenário, a consensualidade emerge como um vetor estratégico, representando uma ruptura com o modelo antigo (Ferraz, 2024). Essa transformação se traduz na ideia de que a lógica da autoridade deve ser temperada e permeada pela lógica do consenso (Valente, 2016), cujo objetivo não é negociar o interesse público em si, enquanto dogma da indisponibilidade, mas negociar os modos de atingi-lo com maior eficiência (Moreira Neto, 2003 apud Faria, 2022). Em um contexto de governança, negociar deixa de ser apenas uma faculdade e se torna um dever do agente público como ideário da melhor concretização do interesse público (Valente, 2016).

A transição para a Administração Pública Consensual está profundamente ligada aos princípios da Governança Pública, que almejam o aperfeiçoamento da atuação administrativa, valorizando a transparência e a capacidade de resposta (Guimarães e Pereira, 2025; TCU, 2020). O Estado contemporâneo está mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, do que a de detentor do poder de império (Bobbio, 1985). O diálogo, a participação e o consenso são essenciais para conferir legitimidade e transparência às ações estatais (Sundfeld, 2020; Guimarães e Pereira, 2025).

Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas, que historicamente figuravam como órgãos eminentemente punitivos e sancionadores (Andrade, 2024), têm percebido que a cultura do controle-sanção impacta negativamente a eficiência dos serviços públicos, levando a fenômenos como o do “apagão das canetas” (Andrade, 2024). A consensualidade é, portanto, recepcionada pela doutrina como um instrumento de parceria para o alcance da efetividade do controle externo (Andrade, 2024).

A iniciativa do TCE-RO, ao instituir formalmente seu sistema de solução consensual e Mesas Técnicas por intermédio da Resolução n. 451/2025/TCERO, reflete essa modernização, alinhando-se à Nota Recomendatória n. 02/2022 da Atricon (2022), que incentiva a adoção de instrumentos consensuais para fortalecer a função pedagógica e preventiva dos TCs (Andrade, 2024).

Enfatize-se que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já possuía um histórico pioneiro, a exemplo da previsão da autocomposição na fase interna das Tomadas de Contas Especiais (TCEs), e já acatou a autocomposição em decisões monocráticas, considerando-a a medida mais razoável e efetiva para a pacificação social (Rondônia/TCE, 2023).



## 2 OBJETIVO ESPECÍFICO E HIPÓTESE CENTRAL

O objetivo específico deste artigo é o de analisar como a institucionalização do Sistema de Consensualismo e das Mesas Técnicas no TCE-RO materializa a transição do controle-sanção para o controle dialógico e preventivo, e como esses instrumentos se articulam com a estratégia de Controle Externo Orientado por Dados (CEOD) e de Gerenciamento de Riscos para o fim de promover a eficiência administrativa e, sobremaneira, materializar a tese da “destcelização” dos processos, garantindo, sempre que possível, a recuperação do objeto público lesado.

A tese da "destcelização" (Matias, 2025) pressupõe que a tomada de contas especial, por ser um processo de exceção, não deve ter seu julgamento focado apenas na responsabilização, uma vez que, em proposição, a solução reside na dissociação da persecução da responsabilização do agente faltoso ou da pessoa jurídica responsável, no ponto, das medidas de saneamento e recuperação do objeto público prejudicado (Matias, 2025).

A Lei 14.719, de 2023, consolidou essa enunciação, ao permitir a repactuação de obras de educação e da saúde, destacadamente, mesmo com a fiscalização ou sindicância instauradas, desde que não haja prejuízo à apuração da responsabilidade (Garcez, 2019).

## 3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO CONSENSUALISMO E O DEVER DE TERMINAÇÃO CONSENSUAL

A implementação do Sistema de Solução Consensual pelo TCE-RO é a concretização de um dever de consensualidade que emerge da sistemática jurídica atual (Neves e Ferreira Filho, 2018), cujo ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu uma obrigação administrativa de preferência pela busca de uma solução consensual de conflitos. Essa obrigação decorre de diversos diplomas legais:

- Constituição Federal:** A legalidade e o princípio da eficiência (Art. 37, *caput*) exigem que a administração empregue meios apropriados para cumprir bem suas tarefas (Freitas, 2013).
- Código de Processo Civil (CPC):** A Lei 13.105, de 2015, estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (Art. 3º, § 2º) e prevê que os entes federativos criarião câmaras de mediação e conciliação (Art. 174), indicando uma preferência na forma de solução dos conflitos (Neves e Ferreira Filho, 2018).
- Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):** O Decreto-Lei 4.657, de 1942, alterado pela Lei n. 13.655, de 2018, em seu Art. 26, estabeleceu uma cláusula geral do consenso administrativo, permitindo a celebração de compromissos para eliminar irregularidades ou incertezas jurídicas (Guerra e Palma, 2018).

Nesse contexto, o interesse público não deve ser um óbice absoluto à negociação, pois a atuação consensual pode ser o meio mais eficiente para sua concretização (Binenbojm, 2023). A ideia de



indisponibilidade do interesse público, arraigada na doutrina oitocentista, conflitaria com o novo perfil estatal (Neves e Ferreira Filho, 2018).

Ademais, o interesse público é um conceito intertemporal, que se modifica de acordo com as necessidades e adequações dos seus destinatários e a consensualidade promove maior eficiência, transparência e legitimação na atuação administrativa (Baptista, 2003 *apud* Neves e Ferreira Filho, 2018).

## 4 O CONSENSUALISMO INTEGRADO À ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL DO TCE-RO

A iniciativa do TCE-RO de instituir o sistema consensual por meio da Resolução n. 451/2025/TCERO está profundamente inserida nas diretrizes de seu Plano de Gestão 2024-2025 e do Planejamento Estratégico (Revisão 2024-2028).

### 4.1 CONTROLE EXTERNO ORIENTADO POR DADOS (CEO-D)

O Plano de Gestão estabelece o Controle Externo Orientado por Dados (CEO-D) como a “filosofia tecnológica revolucionária” e o “epicentro” da atuação institucional. O CEO-D utiliza a Ciência de Dados e a Inteligência Artificial para analisar informações de forma racional, estruturada e, sobretudo, preditiva, identificando padrões, riscos e oportunidades de melhorias contínuas.

Nessa perspectiva, o consensualismo é um aliado direto do CEO-D, pois ambos visam o (1) aumento da eficiência e da celeridade, cuja ferramenta tecnológica busca aumentar a eficiência dos processos de trabalho e a celeridade processual (TCE-RO, 2024), em que a consensualidade permite que os auditores sejam isentos de trabalhos manuais e se dediquem a atividades mais estratégicas (TCE-RO, 2024), e à (2) modernização da comunicação em razão da utilização da linguagem simples e elementos visuais para auxiliar na compreensão da estratégia, favorecendo o engajamento e a transparência (TCE-RO, 2024) que é crucial para o diálogo consensual (Moreira Neto, 2024).

### 4.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS E INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Sistema Consensual apoia o Eixo B (Desenvolvimento Interno), particularmente o Objetivo 5 do Planejamento Estratégico que tem por escopo “Estruturar Mecanismos de Gerenciamento de Riscos de Processos e de Conduta”, *locus* que consensualidade é uma ferramenta de tratamento de riscos que visa garantir a conformidade legal e a boa reputação institucional (Binenbojm, 2023).

Ademais, o consensualismo ecoa, igualmente, no Eixo A (Impacto Externo) do aludido planejamento, que foca na Indução da Efetividade das Políticas Públicas, em especial na educação, na saúde e no desenvolvimento regional sustentável.

O TCE-RO planeja atuar com as funções indutora, colaborativa e articuladora, inclusive propondo Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) com órgãos como a Secretaria de



Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) e a Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária (SEPAT) para correção de inadequações identificadas em auditorias e fiscalizações (TCE-RO, 2024).

## 5 A INSTITUIÇÃO DAS MESAS TÉCNICAS E O RIGOR PROCEDIMENTAL

A Resolução n. 451/2025/TCERO regulamenta a instalação e funcionamento das Mesas Técnicas, definidas como espaços formais de interlocução para pacificação de controvérsias administrativas complexas e o fortalecimento da atuação orientadora e pedagógica (TCE-RO, 2025), e que a finalidade primordial não é outra, senão a de permitir uma abordagem que valoriza o acordo de vontades para a resolução de conflitos, em observância ao princípio constitucional da eficiência.

As Mesas Técnicas, por sua vez, tendem conferir maior celeridade, simplicidade, diálogo e participação à atuação do TCE-RO, privilegiando ações de controle externo preventivo antes de processos sancionadores (Novelli e Castilho, 2024) plasmadas numa abordagem que se alinha ao modelo adotado pelo TCE-MT, que as utiliza para a construção de soluções técnico-administrativas, servindo de referência para a criação da Secex Consenso do TCU (Novelli e Castilho, 2024; Andrade, 2024).

### 5.1 MECANISMOS DE SEGURANÇA E CONTROLE

O TCE-RO estabeleceu mecanismos procedimentais rigorosos para garantir a observância dos princípios da legalidade, legitimidade e eficiência, evitando que a busca pelo consenso resulte em “banalizações ou desvirtuamentos”, na medida em que, ao prever a participação do Ministério Público de Contas (MPC-RO) e a dupla filtragem de admissibilidade, buscou garantir o controle da legalidade (Gama, 2022) e a isonomia (Binenbojm, 2023).

Acerca desses aspectos de segurança e controle, verifica-se que as principais salvaguardas institucionais são, articuladamente:

- Duplo Juízo de Admissibilidade: O processo conta com uma dupla filtragem decisória, onde o Conselheiro Relator realiza o juízo inicial e o Conselheiro Consensualizador procede ao segundo juízo.
- Centralidade do Relator: A instalação e a homologação da Mesa Técnica exigem a anuência prévia e expressa do Conselheiro Relator, o que preserva a coerência procedural e a centralidade da autoridade instrutória do feito.
- Participação Obrigatória do Ministério Público de Contas (MPC): A manifestação do MPC é obrigatória para a admissibilidade da Mesa Técnica, reforçando o controle de legalidade e o zelo pelo interesse público.



- Transparéncia e Confidencialidade Mitigada: Embora a confidencialidade seja basilar para a mediação (Paula Filho, Azevedo e Vital, 2023), o princípio constitucional da publicidade (Art. 37, *caput*, CF/88) exige que a atuação administrativa seja transparente, pelo que o TCE-RO garante a publicação da decisão homologatória, assegurando a transparéncia do resultado e a motivação da decisão (Cunha, 2020), enquanto o sigilo é restrito ao conteúdo das tratativas.

## 6 CONSENSUALISMO, “DESTCELIZAÇÃO” E A EFICIÊNCIA PRIORITÁRIA

A institucionalização do consensualismo se justifica pela necessidade urgente de enfrentar a crise de litigiosidade. A Administração Pública é a maior litigante (Guimarães e Pereira, 2025), e os processos de Tomada de Contas Especiais (TCEs) são morosos, onerosos e focados apenas em responsabilização e sanção ao gestor ou terceira pessoa, natural ou jurídica, desassociado da recuperação do objeto da política pública fracassada, o que ficou conhecido como um fenômeno denominado pelo neologismo da “tcelização” (Matias, 2025).

A tomada de contas especial é um processo de exceção, que somente deve ser instaurado uma vez esgotadas todas as medidas administrativas adequadas e cabíveis, inclusive a adoção de solução consensual (Matias, 2025), justamente, porque o interesse público primário não reside na punição, mas na prestação do serviço público de qualidade e no restabelecimento do objeto de forma célere (Dantas, 2023 *apud* Matias, 2025).

A Lei 14.719, de 2023, trouxe a solução para a hipótese central ora proposta, no ponto, ao permitir a repactuação de obras e serviços de engenharia, no âmbito da educação e da saúde, mesmo com o processo de tomada de contas instaurado, desde que não haja prejuízo à apuração da responsabilidade dos agentes, do que se conclui que fica materializada a “destcelização”, na medida em que se dissocia a persecução da responsabilização das medidas de saneamento e recuperação (Matias, 2025).

O TCE-RO, em sua estratégia de CEOD, desenvolve ferramentas que apoiam essa “destcelização”, como o SIS-TCE (Sistema de TCE), que visa o controle da instauração e gerenciamento das tomadas de contas especiais, buscando agilidade e celeridade no processo de julgamento e a isenção de trabalhos manuais, garantindo que essa medida seja o último recurso, e não a regra (TCE-RO, 2024).

## 7 CONCLUSÃO

A Resolução n. 451/2025/TCERO, que institui o Sistema de Consensualismo e as Mesas Técnicas, representa um avanço significativo na modernização do controle externo no Brasil. O TCE-RO adota uma postura dialógica, orientadora e preventiva (Andrade, 2024), em conformidade com o dever de consensualidade que o ordenamento jurídico impõe ao Estado (Neves e Ferreira Filho, 2018).



A articulação dessa política consensual com o Controle Externo Orientado por Dados (CEOD) e com o sistema de Gestão de Riscos (TCE-RO, 2024) permite que o Tribunal maximize a eficiência processual, reduzindo a litigiosidade (Borges, 2022) e concentrando esforços na recuperação do objeto público lesado (Matias, 2025).

O rigor procedural e as salvaguardas adotadas pelo TCE-RO garantem que a promoção do consenso não comprometa a legalidade e a supremacia do interesse público, mas, ao contrário, o fortaleça, razão pela qual é possível se afirmar que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia se posiciona na vanguarda nacional ao buscar ativamente a solução célere e qualificada de controvérsias (TCE-RO, 2025), reafirmando o consenso como instrumento eficaz para a gestão pública e para a consecução dos direitos sociais (Guimarães e Pereira, 2025).

Não obstante os avanços normativos aqui analisados, permanece em aberto a necessidade de estudos empíricos que avaliem, em médio e longo prazo, a efetividade prática das Mesas Técnicas na recuperação do erário, bem como pesquisas comparativas que investiguem a replicabilidade desse modelo consensual em outros Tribunais de Contas brasileiros, considerando as especificidades regionais e institucionais. Ademais, a delimitação jurisprudencial dos limites da consensualidade em sede de controle externo constitui tema sensível que merece aprofundamento doutrinário, a fim de se evitar distorções que possam comprometer a indisponibilidade do interesse público.



## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

ANDRADE, Laura Simões Casasanta Oliveira. O Consensualismo no Tribunal de Contas: instrumento de parceria para o alcance da efetividade administrativa. Belo Horizonte: UFMG, 2024.

ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). Nota Recomendatória n. 02/2022. 2022.

BINEBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 154, p. 16-26, jan./jun. 2023.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, Grazielly Almeida. Modelos não adversariais de solução de conflitos sob o prisma da administração pública consensual. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 9, n. 2, p. 01-27, 2022.

COLARES, José Carlos de Souza; SILVA, Edilson de Sousa; PIANA, Bruno Botelho. A Gestão de Riscos como Ferramenta Auxiliar no Processo de Solução Consensual no Âmbito do Controle Externo da Administração Pública. Porto Velho: 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIA, L. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. Revista De Direito Administrativo, 281(3), 273–302, 2022.

FERRAZ, Luciano; SILVA, Luciana Cristina de Jesus. A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública. São Paulo: Dialética, 2024.

GAMA, Clairton Kubassewski. Transação em Matéria Tributária: natureza, consequências e segurança jurídica. Revista de estudos jurídicos do STJ. 2022.

GARCEZ, Rodrigo Siqueira. Análise Econômica do Direito (AED) de Repactuação: o impacto das negociações coletivas nos contratos de terceirização de mão-de-obra na UnB. 2019.

GUIMARÃES, Gustavo de Queiroz; PEREIRA, Gilberto de Araújo. A era da consensualidade na administração pública: a transação tributária como instrumento de governança voltado à redução da litigiosidade e à eficiência arrecadatória. Observatorio de la Economía Latinoamericana, 2025.

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? Dissertação de Mestrado. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia, consenso e direito público na virada do século: o caso brasileiro. 2024.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018.



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*, Fortaleza, v. 22, n.1, p. 46-75, jan./jun. 2024.

PAULA FILHO, Alexandre de; AZEVEDO, Guilherme Kawan Cabral de; VITAL, Bárbara Tenório de Albuquerque. Resolução adequada dos conflitos envolvendo a Administração Pública: parâmetros para garantir a consensualidade. 2023.

RONDÔNIA/TCE. Decisão Monocrática DM 0125/2023-GCESS e Decisão Monocrática DM 0132/2023-GCESS/TCE-RO. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2020.

TCE-RO (Tribunal de Contas do Estado de Rondônia). Plano de Gestão Biênio 2024-2025. 2024.

TCU (Tribunal de Contas da União). Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3. Brasília: TCU, 2020.

VALENTE, Larissa Peixoto. A aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos no direito tributário. Repositório Institucional da UFBA, 2016.