

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E MECANISMOS CONSENSUAIS COMO FUNDAMENTOS DE UMA NOVA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

PUBLIC TRANSPARENCY AND CONSENSUAL MECHANISMS AS FOUNDATIONS FOR A NEW ROLE OF AUDIT COURTS

Danival Pereira Dias¹

RESUMO:

O artigo tem como tema a reconfiguração contemporânea da atuação dos Tribunais de Contas a partir da incorporação da transparência pública e de mecanismos consensuais no exercício do controle externo. O problema de pesquisa consiste em investigar de que maneira esses dois vetores podem redefinir a atuação institucional dos Tribunais de Contas e fortalecer sua relação com a sociedade civil. O objetivo geral é analisar a integração entre transparência e consensualismo como fundamentos de um modelo de controle externo mais democrático, eficiente e legitimado socialmente. Como objetivos específicos, busca-se examinar os fundamentos teóricos da transparência pública, compreender o consensualismo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas, bem como, analisar a controvérsia jurídica relacionada à ADPF 1183 e à Instrução Normativa 91/2022 do TCU. A metodologia adotada é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise doutrinária, normativa e jurisprudencial, a partir dos materiais e autores selecionados, tais como Bobbio (2022), Schreiber (2024), Oliveira (2020, 2021, 2024), Silva (2022), entre outros. Como resultado, constata-se que a ampliação da transparência e a adoção de práticas consensuais contribuem para uma atuação mais dialogada, preventiva e cooperativa dos Tribunais de Contas, fortalecendo a confiança social e a efetividade do controle externo. Conclui-se que a articulação entre transparência pública e consensualismo, representa um caminho promissor para a modernização institucional e o aprofundamento democrático dessas Cortes.

¹ Mestrando em Direito, Governança e Políticas Públicas (UNIFACS). Especialista em Gestão Pública Municipal (UNILAB), Gestão de Pessoas (UNIFEI), Gênero, Diversidade e Direitos Humanos (UNILAB), Gestão de Instituições Públicas (IFRO), Educação de Jovens e Adultos (IFRO), Gestão da Saúde Pública (UNILAB). Administrador Público (UNILAB). Bel. em Direito (UNIFASS). Licenciado em Letras (UEPB). Servidor Técnico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA).

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de contas. Transparência pública. Consensualismo. ADPF 1183.

ABSTRACT:

This article addresses the contemporary reconfiguration of the role of Courts of Accounts through the incorporation of public transparency and consensual mechanisms in the exercise of external control. The research problem consists of investigating how these two vectors can redefine the institutional performance of the Courts of Accounts and strengthen their relationship with civil society. The general objective is to analyze the integration between transparency and consensus as the foundations of a more democratic, efficient, and socially legitimate model of external control. As specific objectives, it seeks to examine the theoretical foundations of public transparency, understand consensus in Public Administration and in the Courts of Accounts, as well as analyze the legal controversy related to ADPF 1183 and TCU Normative Instruction 91/2022. The methodology adopted is qualitative, of a bibliographic and documentary nature, with doctrinal, normative, and jurisprudential analysis, based on selected materials and authors, such as Bobbio (2022), Schreiber (2024), Oliveira (2020, 2021, 2024), Silva (2022), among others. As a result, it is observed that the expansion of transparency and the adoption of consensual practices contribute to a more dialogical, preventive, and cooperative performance of the Courts of Accounts, strengthening social trust and the effectiveness of external control. It is concluded that the articulation between public transparency and consensualism represents a promising path for institutional modernization and the deepening of democracy in these Courts.

KEYWORDS: Courts of Accounts. Public transparency. Consensualism. ADPF 1183.

1 INTRODUÇÃO

A atuação dos Tribunais de Contas no Brasil tem passado por um processo significativo de transformação, impulsionado sobretudo pelas demandas sociais por maior transparência, eficiência e participação democrática na gestão pública. Tradicionalmente associados a um modelo de controle externo muitas vezes questionado, centrado na fiscalização repressiva e na imposição de sanções, esses

órgãos vêm sendo progressivamente desafiados a adotar práticas mais abertas, dialógicas e orientadas à prevenção de irregularidades.

Nesse contexto, a transparência pública emerge como um elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, ao assegurar o direito fundamental de acesso à informação e ao consagrar o princípio da publicidade como regra da Administração Pública (BRASIL, 1988). Paralelamente, observa-se o fortalecimento de mecanismos consensuais na Administração Pública, que passam a ser compreendidos como instrumentos legítimos de solução de conflitos, promoção da eficiência administrativa e redução da litigiosidade, conforme apontam Oliveira (2020), Schreiber (2024) e Cavallari (2024).

O problema que orienta este artigo, pode ser sintetizado na seguinte pergunta: De que maneira a transparência pública e os mecanismos consensuais podem redefinir a atuação dos Tribunais de Contas e fortalecer a relação entre essas instituições e a sociedade civil?

Parte-se da hipótese de que a ampliação da transparência pública favorece uma atuação mais aberta, responsiva e dialogada dos Tribunais de Contas, contribuindo para o fortalecimento da confiança social nessas instituições. Sustenta-se ainda, que a adoção de mecanismos consensuais, pode aprimorar a eficiência do controle externo, ao promover soluções cooperativas que reduzam conflitos e incentivem o cumprimento voluntário das determinações dessas Cortes. Por fim, defende-se que a combinação entre transparência e consensualismo, pode gerar um modelo de governança mais participativo e orientado ao interesse público.

O objetivo geral do artigo, é analisar a integração entre transparência pública e mecanismos consensuais, como fundamentos de uma nova atuação dos Tribunais de Contas, tendo como objetivos específicos, examinar os fundamentos teóricos da transparência pública e do controle social, analisar o consensualismo na Administração Pública e sua incorporação pelas Cortes de Contas, discutir a ADPF 1183 e a Instrução Normativa n.º 91/2022, do TCU e, por fim, propor uma leitura integradora entre transparência e consensualismo, como estratégia de modernização institucional.

A justificativa do estudo, reside na relevância acadêmica e institucional do tema como figura emergente do Direito Administrativo, uma vez que os Tribunais de Contas desempenham papel central na fiscalização dos recursos públicos e na promoção da *accountability* democrática. Compreender os novos paradigmas que orientam sua atuação, contribui para o aprimoramento do controle externo e para o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade civil. O artigo estrutura-se em sete seções, além do resumo e das referências. Após esta introdução, apresenta-se a fundamentação teórica. Em seguida, analisam-se a transparência pública e os fundamentos do controle externo, o consensualismo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas, a controvérsia jurídica envolvendo a ADPF 1183 e a Instrução Normativa n.º 91/2022 do TCU, a integração entre transparência e consensualismo e, por fim, as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste estudo apoia-se em três eixos centrais que se articulam de forma complementar, sendo que o primeiro, refere-se à transparência pública como direito fundamental e condição de possibilidade da Democracia. O segundo eixo, aborda o controle externo e o papel institucional dos Tribunais de Contas no Estado Democrático de Direito. O terceiro eixo, por sua vez, trata do consensualismo na Administração Pública, compreendido como expressão de uma mudança paradigmática na forma de atuação estatal.

Norberto Bobbio (2022), sustenta que a Democracia se caracteriza pelo governo do público em público, no qual a visibilidade das ações estatais constitui requisito essencial da legitimidade política. Essa concepção é retomada por Valim (2015), ao afirmar que o direito fundamental de acesso à informação pública é indissociável da Democracia participativa, pois possibilita o controle social, a fiscalização cidadã e a responsabilização dos agentes públicos.

A Constituição Federal de 1988 incorporou esse entendimento ao consagrar o direito de acesso à informação e ao estabelecer a publicidade como princípio da

Administração Pública (Brasil, 1988). A Lei 12.527 de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), ao regulamentar esse direito, reforçou a transparência ativa e passiva como dever estatal e como instrumento de fortalecimento da cidadania (Brasil, 2011). Nesse sentido, conforme Valim (2015):

[...] na Constituição Federal estão consagrados, de maneira inconfundível, a liberdade de pensamento e de expressão (art. 5º, incisos IV e IX, e art. 220),⁷ o direito à informação (art. 5º, inciso XIV, e art. 220),⁸ e o direito de acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, inc. II, e art. 216, §2º).⁹ Os dois primeiros se destinam a garantir o livre fluxo de notícias, críticas, ideias e informações, vedada toda e qualquer pretensão censória, e o último se preordena a assegurar o acesso às informações constantes dos registros do Estado. (Valim, 2015, p. 37)

No campo do controle externo, autores como Heinen (2022), Gomes *et al.* (2016) e Silva (2022), destacam que os Tribunais de Contas não se limitam a uma função meramente sancionatória, mas, exercem papel relevante na orientação, prevenção e aprimoramento da gestão pública. Esse entendimento dialoga com a noção de controle social apresentada por Pessoa (2015), que enfatiza a importância da participação cidadã e da denúncia como mecanismos de ampliação da fiscalização institucional. Segundo Azevedo (2024):

As diversas alterações pelas quais passou o direito administrativo nas últimas décadas demandaram uma adaptação dos Tribunais de Contas em busca de novas formas de desenvolver suas competências institucionais. Com o tempo, além das tradicionais funções fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e normativa, o controle externo também absorveu atividades de cunho

orientativo, pedagógico, colaborativo e de articulação com os entes jurisdicionados (Azevedo, 2024, p. 1).

Paralelamente, o consensualismo surge como resposta às limitações do modelo tradicional de atuação estatal, marcado pelo formalismo excessivo e pela judicialização de conflitos. Schreiber (2024), observa que a ampliação dos espaços de consenso na Administração Pública apresenta vantagens, mas também riscos, exigindo critérios normativos claros e controle institucional adequado. Oliveira e Gonçalves (2021), bem como Oliveira e Teles (2024), destacam que os acordos administrativos, a mediação e outros instrumentos consensuais representam formas legítimas de concretização do interesse público.

Esses fundamentos teóricos sustentam a análise desenvolvida nas seções seguintes, nas quais se examina de forma aprofundada a articulação entre transparência, consensualismo e a atuação contemporânea dos Tribunais de Contas.

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E FUNDAMENTOS DO CONTROLE EXTERNO

A transparência pública constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, assumindo centralidade na conformação das instituições de controle e, de modo particular, na atuação dos Tribunais de Contas. Conforme assinala Bobbio (2022), a Democracia contemporânea exige que o exercício do poder estatal seja visível, acessível e passível de escrutínio social, sob pena de se converter em poder opaco e distante da cidadania. Essa compreensão fundamenta a ideia de que a publicidade dos atos administrativos não se limita a um dever formal, mas, configura verdadeiro instrumento de legitimação institucional:

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, consagrou expressamente o direito fundamental de acesso à informação, bem como, o princípio da publicidade como regra da Administração Pública (Brasil, 1988). Tal previsão constitucional, não apenas assegura o acesso dos cidadãos às informações estatais, mas também impõe aos órgãos públicos o dever ativo de divulgação de dados, atos e

decisões, criando condições para o controle social e para a responsabilização dos agentes públicos, é o que diz art. 5º, inciso XXXIII, da CF/1988:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988, p. 4).

Valim (2015), destaca que o direito de acesso à informação pública possui natureza prestacional, exigindo do Estado uma conduta positiva, voltada à disponibilização de informações claras, compreensíveis e acessíveis. Não se trata, portanto, apenas de permitir o acesso a documentos formais, mas de garantir que a informação pública seja inteligível e útil ao exercício da cidadania e ao controle social amplo e democrático.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico, uma vez que concentram informações relevantes sobre a gestão dos recursos públicos, a execução orçamentária e a regularidade dos atos administrativos. Gomes *et al.* (2016), observam que o controle externo exercido por essas Cortes de Contas ultrapassa a mera verificação de legalidade, abrangendo, também, a análise da economicidade, eficiência e legitimidade da atuação estatal, conforme sustenta o autor:

O controle externo tem papel crucial na construção desse novo ambiente institucional e, conseqüentemente, no monitoramento e acompanhamento dos progressos nacionais, prezando, entre outros aspectos, pela qualidade do gasto público focado nos anseios da sociedade. A busca pela qualidade do gasto deve englobar as estruturas de governança como garantias fundamentais para boa formulação, implementação e entrega de políticas públicas (Gomes *et al.* 2016, p. 85).

A transparência, nesse contexto, fortalece o controle externo da Administração Pública, ao ampliar a circulação de informações entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil. Pessoa (2015), ressalta que o controle social, especialmente por meio da denúncia, depende diretamente do acesso à informação, pois, somente cidadãos informados podem identificar irregularidades, questionar decisões e acionar os órgãos de controle. Assim, a transparência pública funciona como elemento catalisador da participação social e da fiscalização cidadã. Deste modo, Pessoa (2015), afirma ainda que:

O acesso à informação pública se apresenta como um direito fundamental, cujo efetivo exercício é pressuposto para a configuração de um Estado Democrático de Direito. Não há sequer indício de democracia onde as informações públicas não sejam acessíveis a todos. Mais do que isso, como pondera Norberto Bobbio, a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente. Que todas as decisões e, mais em geral, os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (Pessoa, 2015, p. 138).

Além disso, a publicidade das decisões e dos procedimentos dos Tribunais de Contas contribui para a previsibilidade e a segurança jurídica, aspectos essenciais para a boa governança pública. Heinen (2022), destaca que a atuação transparente das instituições de controle reforça a confiança social e reduz o risco de arbitrariedade, ao permitir que os critérios decisórios sejam conhecidos e avaliados publicamente. Dessa forma, a transparência pública não apenas fundamenta o controle externo, mas redefine sua lógica de funcionamento, deslocando-o de um modelo fechado e

tecnocrático, para uma atuação mais aberta, comunicativa e integrada à sociedade civil.

4 CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O consensualismo na Administração Pública representa uma mudança bastante relevante no modo de atuação estatal, especialmente no que se refere à superação de práticas exclusivamente impositivas e meramente sancionatórias, outrora, principais características de atuação dos Tribunais de Contas. Conforme analisa Schreiber (2024), a ampliação dos espaços de consenso, decorre de um processo de contratualização das relações jurídicas, no qual instrumentos como acordos, termos de ajustamento e mecanismos de mediação passam a ser utilizados como alternativas à litigiosidade excessiva.

Para Oliveira (2020), os acordos administrativos não significam renúncia ao interesse público, mas, ao contrário, constituem formas legítimas de sua concretização, desde que observados critérios de legalidade, transparência e controle e nesse sentido, o consensualismo não se opõe ao controle externo, mas atua, na verdade, como ferramenta de aprimoramento da eficiência administrativa e de prevenção de irregularidades. Nesse contexto, segundo Aguiar (2024):

Importa esclarecer que o consensualismo nos Tribunais de Contas não contraria o princípio da indisponibilidade do interesse público, já que este não está desassociado do interesse social. E assegurar a observância do princípio constitucional da eficiência, com soluções rápidas e eficazes para problemas que afetam a população, também garante a preservação do interesse público (Aguiar, 2024, p. 2).

No âmbito dos Tribunais de Contas, a incorporação de práticas consensuais tem sido objeto de debates doutrinários e institucionais. Cavallari (2024), observa que a atuação consensual dessas Cortes permite a construção de soluções cooperativas com os jurisdicionados, favorecendo o cumprimento voluntário das determinações e reduzindo a resistência às decisões de controle. Tal abordagem, dialoga com a ideia de um controle externo orientado não apenas à punição, mas também à orientação e ao aperfeiçoamento da gestão pública, conforme afirma ainda Cavallari (2024):

Desse modo, embora não se possa atribuir às decisões estruturais a qualificação de solução consensual, é de se reconhecer que a sua adoção pelo TCU representou um primeiro e importante passo de aproximação com o gestor e de intensificação do diálogo processual, pois trata-se de técnica de decisão que permite ao gestor construir a melhor solução para o caso concreto, o que evita uma atuação unilateral e cogente do Tribunal de Contas (Cavallari, 2024, p. 300).

Entretanto, Schreiber (2024), alerta para os riscos associados à expansão indiscriminada do consensualismo, destacando a necessidade de balizas normativas claras e de mecanismos de controle que evitem a captura institucional e a relativização indevida do interesse público. Nesse ponto, a transparência assume papel fundamental, ao garantir que os processos consensuais sejam públicos, motivados e passíveis de fiscalização social.

Oliveira e Gonçalves (2021), ressaltam que a legitimidade dos acordos administrativos depende da observância de princípios como publicidade, motivação e participação dos interessados, assim, aplicados aos Tribunais de Contas, esses princípios, ainda segundo os autores, reforçam a necessidade de que os mecanismos consensuais sejam integrados a uma cultura institucional de abertura e diálogo com a sociedade civil:

A procedimentalização implica, portanto, a necessidade de que a decisão administrativa (o ato administrativo) provenha de um processo de formação da vontade da administração – ou, em outras palavras, ainda que haja o traço de unilateralidade do ato administrativo, o modo de sua obtenção é orientado por um procedimento, cujos traços característicos são a dialeticidade, a dialogicidade, a abertura à participação e à transparência (Oliveira; Gonçalves, 2021).

Evidencia-se, portanto, que o consensualismo, quando articulado com a transparência pública e submetido ao controle externo, revela-se um instrumento potente para a modernização da atuação dos Tribunais de Contas, contribuindo para a redução de conflitos e para a promoção de soluções mais eficientes, céleres e socialmente legitimadas.

5 A ADPF 1183 E A DISCUSSÃO SOBRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA 91/2022 DO TCU

A incorporação de mecanismos consensuais na atuação dos Tribunais de Contas tem gerado debates relevantes no plano jurídico e institucional, especialmente quando confrontada com os limites constitucionais do controle externo. Nesse contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1183 (ADPF 1183), assume papel central, ao problematizar a compatibilidade entre práticas consensuais adotadas pelo Tribunal de Contas da União e os parâmetros constitucionais que regem sua atuação.

Araújo e Caúla (2024), analisam a ADPF 1183, como expressão de um tensionamento entre modelos tradicionais de controle e novas formas de atuação institucional, orientadas ao consenso. Segundo os autores, a controvérsia revela preocupações quanto à possibilidade de que mecanismos consensuais venham a relativizar a função fiscalizatória e sancionatória dos Tribunais de Contas,

especialmente quando não acompanhados de critérios claros de transparência e controle:

O conteúdo da ADPF ora tratada, por melhor que se presume seja o objetivo de seu autor, vai de encontro não apenas à referida bem vinda tendência de desenvolvimento do direito administrativo, mas também à concepção do sistema processual como um conjunto de instrumentos voltado à solução de conflitos, à ideia de processos estruturantes, à compreensão de que mais importante do que apontar culpados é construir soluções que façam efetivas as entregas do Estado à população (Araújo; Caúla, 2024, p. 4).

A Instrução Normativa 91/2022, do Tribunal de Contas da União, insere-se nesse cenário ao disciplinar a utilização de instrumentos consensuais no âmbito do controle externo. Ferraz (2025), observa que a normativa buscou estabelecer parâmetros procedimentais para a celebração de soluções consensuais, enfatizando a necessidade de motivação, publicidade e preservação do interesse público. Ainda assim, a regulamentação foi alvo de críticas, sobretudo no que se refere ao risco de ampliação excessiva da discricionariedade institucional.

Sob a ótica constitucional, a discussão envolve a interpretação dos preceitos fundamentais relacionados à legalidade, à moralidade administrativa e à indisponibilidade do interesse público, consagrados na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Heinen (2022), destaca que o controle externo não pode ser esvaziado de seu conteúdo fiscalizatório, devendo os mecanismos consensuais atuar como instrumentos complementares e não substitutivos das competências constitucionais das Cortes de Contas.

Ao mesmo tempo, Schreiber (2024), argumenta que a resistência absoluta ao consensualismo pode reforçar um modelo de controle ineficiente e excessivamente conflituoso, distante das demandas contemporâneas por soluções mais céleres e cooperativas. Nesse sentido, a ADPF 1183, evidencia a necessidade de equilíbrio

entre inovação institucional e respeito aos limites constitucionais, reafirmando a importância da transparência como elemento legitimador das práticas consensuais.

A análise da controvérsia demonstra que a adoção de mecanismos consensuais pelos Tribunais de Contas, exige não apenas regulamentação normativa, mas, também, uma mudança cultural orientada pela publicidade dos atos, pela motivação das decisões e pela possibilidade de controle social. Dessa forma, a ADPF 1183, contribuiu para o amadurecimento do debate e para a consolidação de balizas jurídicas mais claras sobre o tema.

6 INTEGRAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E CONSENSUALISMO NA MODERNIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A integração entre transparência pública e consensualismo, configura um dos eixos centrais da modernização da atuação dos Tribunais de Contas, ao permitir a construção de um modelo de controle externo mais participativo, eficiente e socialmente legitimado. Essa articulação, pressupõe o reconhecimento de que a publicidade dos atos e a abertura ao diálogo, não enfraquecem o controle, mas o fortalecem ao aproximar as instituições de fiscalização da sociedade civil.

Bobbio (2022), ressalta que a visibilidade do poder é condição essencial da democracia, enquanto Valim (2015), enfatiza que a transparência deve ser compreendida como direito fundamental e como instrumento de controle social, de modo que quando aplicada aos Tribunais de Contas, essa concepção implica a divulgação ampla e acessível de decisões, relatórios, acordos e procedimentos, inclusive aqueles decorrentes de práticas consensuais.

O consensualismo, por sua vez, ganha legitimidade quando inserido em um ambiente institucional transparente, no qual os critérios decisórios são claros e passíveis de escrutínio público. Oliveira e Teles (2024), destacam que a transparência funciona como salvaguarda contra o uso indevido de acordos administrativos, ao permitir que a sociedade acompanhe e avalie a conformidade dessas soluções com o interesse público:

Neste cenário, a Secex Consenso parece representar ferramenta valiosa, desde que acompanhada de medidas adicionais para garantir sua transparência e a participação de outros entes e órgãos no procedimento. A criação de mecanismos que envolvam diretamente a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Contas pode aumentar a legitimidade do processo, assim como também podem servir como aliados em defesa da legitimidade da Secretaria a maior publicidade dos acordos celebrados e o monitoramento contínuo de suas atividades (Oliveira; Teles, 2024, p. 3-4).

A integração entre esses dois vetores, consensualismo e transparência, contribui para redefinir a relação entre os Tribunais de Contas e os jurisdicionados, deslocando-a de uma lógica predominantemente de supostos adversários, para uma dinâmica cooperativa e orientadora. Cavallari (2024), observa que essa mudança favorece o cumprimento voluntário das determinações das Cortes de Contas, reduz a litigiosidade e promove o aprimoramento contínuo da gestão pública.

Além disso, a articulação entre transparência e consensualismo, amplia as possibilidades de participação social no controle externo. Pessoa (2015), evidencia que cidadãos informados tendem a exercer de forma mais efetiva o controle social, inclusive por meio de denúncias e manifestações qualificadas e nesse sentido, a transparência dos processos consensuais fortalece ainda mais a confiança social e estimula o engajamento da sociedade civil.

A modernização da atuação dos Tribunais de Contas, portanto, passa obrigatoriamente pela consolidação de um modelo de governança que combine rigor técnico, abertura institucional e diálogo democrático. A transparência e o consensualismo, quando integrados de forma equilibrada, configuram fundamentos sólidos para uma atuação mais responsiva, preventiva e alinhada aos valores constitucionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo, permitiu compreender que a transparência pública e os mecanismos consensuais não configuram elementos acessórios ou meramente instrumentais da atuação dos Tribunais de Contas, mas, fundamentos estruturantes de um novo paradigma de controle externo no Estado Democrático de Direito. A partir da leitura integrada da doutrina constitucional, administrativa e do controle externo, evidenciou-se que a transformação institucional dessas Cortes de Contas, está diretamente vinculada à capacidade de dialogar com a sociedade civil, tornar visíveis seus processos decisórios e adotar soluções que priorizem a efetividade do interesse público.

A transparência pública, compreendida como direito fundamental e princípio orientador da Administração Pública, revelou-se condição indispensável para o fortalecimento do controle externo e para a legitimação social das decisões dos Tribunais de Contas. Conforme demonstrado, o acesso à informação pública não apenas viabiliza o controle social, mas também amplia a racionalidade democrática da atuação estatal, permitindo que cidadãos compreendam, avaliem e participem do acompanhamento da gestão dos recursos públicos. Nesse sentido, a publicidade dos atos, relatórios, decisões e acordos das Cortes de Contas contribui para reduzir a opacidade institucional e para reforçar a confiança da sociedade nessas instituições.

Paralelamente, a incorporação de mecanismos consensuais na atuação dos Tribunais de Contas, mostrou-se compatível com o modelo constitucional de controle externo, desde que observadas balizas normativas claras, fundamentação adequada e ampla transparência procedimental. O consensualismo, quando corretamente estruturado, não implica renúncia ao dever de fiscalização, mas sim uma reorientação estratégica da atuação institucional, voltada à prevenção de irregularidades, à correção de falhas administrativas e à promoção de soluções cooperativas. Essa abordagem contribui para a redução da litigiosidade, para o cumprimento voluntário das determinações das Cortes e para o aprimoramento contínuo da gestão pública.

A discussão em torno da ADPF 1183 e da Instrução Normativa 91/2022, do TCU, evidenciou os desafios jurídicos e institucionais associados à adoção de práticas

consensuais no âmbito do controle externo. O debate revelou, a necessidade de equilíbrio entre inovação e preservação das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, reafirmando que a legitimidade dos mecanismos consensuais, depende diretamente de sua submissão aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e indisponibilidade do interesse público. A controvérsia analisada, longe de representar um obstáculo propriamente dito, contribuiu para o amadurecimento do modelo de controle e para a construção de parâmetros mais seguros e democráticos de atuação institucional.

As hipóteses propostas, foram confirmadas ao longo da investigação, tendo em vista que, a ampliação da transparência pública, mostrou-se capaz de promover uma atuação mais aberta, responsiva e dialogada dos Tribunais de Contas, fortalecendo a confiança social e o controle democrático. A adoção de mecanismos consensuais revelou-se instrumento eficaz para aprimorar a eficiência do controle externo, ao incentivar soluções cooperativas e reduzir conflitos desnecessários. Por fim, a combinação entre transparência e consensualismo, configura-se como um modelo de governança mais participativo, orientado ao interesse público e apto a aproximar de forma concreta os Tribunais de Contas da sociedade civil.

Conclui-se, portanto, que a modernização da atuação dos Tribunais de Contas, exige uma transformação que ultrapassa ajustes normativos pontuais, demandando uma mudança cultural profunda, baseada na abertura institucional, no diálogo democrático e na centralidade da transparência. A integração entre transparência pública e mecanismos consensuais, desponta como caminho consistente para o fortalecimento do controle externo, para a legitimação das instituições de fiscalização e para o aprofundamento da democracia no âmbito da gestão pública.

Ao integrar transparência e consensualismo, este estudo evidencia que essas dimensões podem transformar o modelo tradicional de controle externo, ao ampliar a participação social, fortalecer a confiança cidadã e consolidar um sistema de governança mais responsável e democrático. Investigar essa aproximação torna-se, portanto, relevante para compreender caminhos de aprimoramento institucional, que dialoguem com as demandas contemporâneas por controle social, eficiência pública e legitimidade das instituições de fiscalização.

REFERÊNCIAS:

AGUIAR, José Raimundo Bastos de. **Os Tribunais de Contas e o Consensualismo**. Instituto Rui Barbosa. IRB, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-o-consensualismo/>. Acesso em 30 dez.2025;

AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. **Instrumentos processuais de consensualidade nos Tribunais de Contas**. MPC-TCE/SP. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/artigo-instrumentos-processuais-de-consensualidade-nos-tribunais-de-contas>. Acesso em 05 jan.2026;

ARAÚJO, Johnston Barbosa; CAÚLA, César. **Por que os Tribunais de Contas podem adotar soluções consensuais?** Migalhas: 2024. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/416328/por-que-os-tribunais-de-contas-podem-adotar-solucoes-consensuais>. Acesso em: 30 dez.2025;

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. 27ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 dez.2025;

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Publicado no DOU de 18.11.2011 – Edição extra. Disponível em:

https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 29 dez.2025;

CAVALLARI, Odilon. **Consensualidade no Tribunal de Contas da União: evolução, inovações e perspectivas**. In: EIDT, Elisa Berton; GOULART, Juliana Ribeiro; SCHNEIDER, Patricia Dornelles; RAMOS, Rafael (Coord.). Consensualidade na Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024;

FERRAZ, Luciano. **Controle e Consensualidade**. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2025. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3880>. Acesso em: 23 dez.2025;

GOMES, Marcelo Barros; ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues; NASCIMENTO, Arlene Costa; TORRES, Felício Ribas. **Accountability e transparência na implementação da Agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, n. 136, p. 76-88, maio/ago. 2016. ISSN eletrônico 2594-6501. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/136>. Acesso em 23 dez.2025;

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. 3.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1188>. Acesso em: 23 dez.2025;

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Os acordos administrativos na dogmática brasileira contemporânea**. In: MOREIRA, António Júdice et.al (coords.) Mediação e Arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal. São Paulo: Almedina, 2020;

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; GONÇALVES, Claudio Cairo. **Justiça Multiportas, Desjudicialização e Negociação na Administração Pública: novos caminhos**

para o consensualismo administrativo à luz da processualística civil. In: ÁVILA et al (coord). Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021;

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de e TELES, Bruno Vasconcelos. **ADPF nº 1.183 e constitucionalidade da Secex-Consenso TCU: prospecções possíveis no STF.** Revista Consultor Jurídico. São Paulo: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-27/adpf-no-1-183-e-constitucionalidade-da-secex-consenso-tcu-prospeccoes-possiveis-no-stf/>. Acesso em: 30 dez.2025;

PESSOA, João Paulo. **O procedimento de acesso à informação pública previsto na Lei nº 12.527/2011.** In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coord.). Acesso à informação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015;

SCHREIBER, Anderson. **Consensualismo na Administração Pública: suas vantagens e seus perigos.** Jota. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-anderson-schreiber/%20consensualismo-na-administracao-publica-suas-vantagens-e-seus-perigos>. Acesso em 26 dez.2025;

SILVA, Magno. **O controle social da gestão pública por intermédio da denúncia.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, n. 150, p. 171-186, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1926>. Acesso em 26 dez.2025;

VALIM, Rafael. **O direito fundamental de acesso à informação pública.** In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coord.). Acesso à informação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015.