

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Curso de Especialização em Contratações Públicas

Laura Simões Casasanta Oliveira Andrade

O CONSENSUALISMO NO TRIBUNAL DE CONTAS: instrumento de parceria para o
alcance da efetividade administrativa

Belo Horizonte – MG
2024

LAURA SIMÕES CASASANTA OLIVEIRA ANDRADE

O 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.

Aluna: Laura Simões Casasanta Oliveira Andrade¹

Orientadora: Prof. Daniela Mello Coelho Haikal²

Belo Horizonte – MG

2024

¹ Andrade, Laura Simões Casasanta Oliveira. Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Analista Administrativo Pleno. E-mail: laura_casasanta@hotmail.com

² Coelho, Daniela Mello. Professora Associada do Departamento de Direito Público da Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre e doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: dmelocoelho@yahoo.com.br

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

A553c Andrade, Laura Simões Casasanta Oliveira
O consensualismo no Tribunal de Contas [manuscrito]: instrumento de parceria para o alcance da efetividade administrativa / Laura Simões Casasanta Oliveira Andrade. - 2024.
29 f.

Orientadora: Daniela Mello Coelho Haikal.
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 26-29.

1. Direito administrativo. 2. Tribunais de contas. 3. Controle administrativo.
I. Coelho, Daniela Mello. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.9(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

UFMG

ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA LAURA SIMÕES CASASANTA OLIVEIRA ANDRADE

Realizou-se, no dia 07 de fevereiro de 2025, às 14:00 horas, Auditório Francisco Luiz no 16º andar do prédio I, Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada *O CONSENSUALISMO NO TRIBUNAL DE CONTAS: INSTRUMENTO DE PARCERIA PARA O ALCANCE DA EFETIVIDADE ADMINISTRATIVA*, apresentada por LAURA SIMÕES CASASANTA OLIVEIRA ANDRADE, número de registro 2023411139, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal - Orientadora (UFMG), Prof(a). Taciana Nogueira de Carvalho (UFMG).

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.
Belo Horizonte, 07 de fevereiro de 2025.


Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (Doutor)


Prof(a). Taciana Nogueira de Carvalho (Mestre)

RESUMO

O presente estudo se propõe a aprofundar estudos sobre o desenvolvimento das soluções consensuais de conflitos e seus resultados nos Tribunais de Contas, em especial no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O consensualismo surgiu como instrumento de resolução de conflitos e de gestão pública mais eficiente, a partir das mudanças ocorridas no final do século XX, com a superação do paradigma da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração Pública, do interesse público. Na nova Administração Pública, o consensualismo se consolidou como um método alternativo de solução de controvérsias, tendo como marcos principais o Termo de Ajustamento de Gestão e a Mesa Técnica, mecanismos que vêm sendo adotados nos tribunais para resolução de questões envolvendo a gestão pública, por meio de ações de prevenção, diálogo, eficiência e de economicidade. A pesquisa busca contribuir para a implementação de mecanismos de resolução de conflitos nos Tribunais Contas em processos que exigem um maior diálogo e ajustes entre as partes, bem como na formulação de políticas públicas mais eficazes e na garantia do atendimento ao interesse público e no aperfeiçoamento das boas práticas de consensualidade. O desenvolvimento do trabalho parte de uma vertente descritiva de pesquisa doutrinária e jurídica, de caráter qualitativa com coleta e análise de dados como legislação e outras fontes de estudos já realizados sobre o tema. Ao final, o estudo pretende demonstrar que o novo modelo de administração consensual se revela um instrumento para solução de forma mais célere e eficiente nas resoluções de conflitos nos tribunais, em substituição aos métodos de controle e decisões punitivas e sancionatórias.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; controle externo; consensualismo; meios alternativos de solução de conflitos.

ABSTRACT

This study aims to investigate deep into the development of consensual conflict resolution and its results in the Courts of Auditors, especially in the Court of Auditors of the State of Minas Gerais. Consensualism emerged as an instrument for resolving conflicts and for more efficient public management as a result of the changes that took place at the end of the 20th century, the overcoming of the paradigm of the supremacy of the public interest and the unavailability of the public interest by the Public Administration. In the new Public Administration, consensualism has been consolidated as an alternative method of resolving disputes, with the main milestones being the Terms of Management Adjustment and the Technical Tables, mechanisms that have been adopted in the courts to resolve issues involving public management, through prevention, dialog, efficiency and economic actions. The research seeks to contribute to the implementation of conflict resolution mechanisms in the Audit Courts in processes that require greater dialog and adjustments between the parties, as well as in the formulation of more effective public policies and guaranteeing compliance with the public interest and improving good practices in consensuality. The work is based on a descriptive approach of doctrinal and legal research, of a qualitative nature, with the collection and analysis of data such as legislation and other sources of studies already carried out on the subject. In the end, the study aims to demonstrate that the new model of consensual administration proves to be an instrument for resolving conflicts in the courts more quickly and efficiently, replacing control methods and punitive and sanctioning decisions.

Keywords: Court of Auditors. external control; consensualism; alternative means of conflict resolution.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO | 10 |
| 2.1 O consensualismo como realidade normativa | 12 |
| 2.2 Características do consensualismo na Administração Pública | 14 |
| 3 CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS | 17 |
| 3.1 Mecanismos de solução de conflitos nos Tribunais de Contas..... | 18 |
| 3.2 Tribunal de Contas da União (TCU) | 22 |
| 3.3 Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) | 24 |
| 3.4 Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT)..... | 25 |
| 3.5 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)..... | 28 |
| 4 CONCLUSÃO..... | 32 |
| REFERÊNCIAS..... | 34 |
| ANEXO | 38 |

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira sofreu inúmeras transformações ao longo do século XX, evoluindo da fase burocrática, de postura autoritária fundada na supremacia do interesse público, para a fase gerencial, orientada para resultados e eficiência. Com o advento do Estado Democrático de Direito surgiu uma nova Administração Pública, com nova forma de atuação, marcada pela construção de um paradigma de diálogo e consensualismo na resolução de conflitos que envolvem o Poder Público, visando alcançar a realização dos direitos fundamentais.

Nesse novo contexto, a adoção do consensualismo como método de resolução de conflitos no setor público não é recente, no entanto, seu marco se deu a partir das Leis nº 13.105, de 16/3/2015, Novo Código de Processo Civil, e Lei nº 13.140, de 26/06/2015, Lei da Mediação. Nessa perspectiva, a mediação entre particulares, como meio de solução de controvérsias, e a autocomposição de conflitos, no âmbito da administração pública, se positivaram.

No âmbito das contratações públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) defende a adoção do consensualismo para a solução de problemas, incentivando a adoção de práticas consensuais no âmbito das contratações públicas, alinhando-se a um modelo de administração pública mais dialogado e flexível. Essa abordagem é especialmente reforçada pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que introduziu mecanismos que valorizam o consensualismo, como o *dispute board*, a mediação e a arbitragem, visando prevenir e resolver conflitos de maneira mais eficiente.

Desde o início de 2023, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), o Tribunal de Contas da União (TCU) tem se dedicado à promoção de soluções consensuais e à prevenção de conflitos, reforçando seu compromisso com a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica. Esta iniciativa refletiu o esforço do TCU em buscar soluções tempestivas, construídas de maneira colaborativa e célere, envolvendo tanto a sociedade quanto os entes públicos. A atuação do TCU nesta área evidencia sua busca contínua por inovação e aprimoramento na gestão de conflitos, alinhando-se às melhores práticas de governança e controle externo.

Assim, o TCU criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso), que permite que uma autoridade competente demande, ao TCU, a análise de alguma solução de tratativa para resolver um conflito.

Nessa linha, os processos de soluções consensuais vêm sendo adotados pelo TCU e outros Tribunais de Contas, cada qual com seu *modus operandi*, o que tem trazido relevantes resultados, a exemplo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

Este estudo, desenvolvido em quatro capítulos, é voltado para analisar a prática e a consolidação do consensualismo e seus mecanismos que envolvem as resoluções de conflitos nos Tribunais de Contas do Brasil. No primeiro capítulo, apresenta-se uma breve introdução ao estudo. O segundo capítulo apresentará uma exposição das significativas mudanças de paradigmas do Direito Administrativo e da Administração Pública, a qual passou de uma gestão impositiva e sancionatória para uma gestão consensual e dialógica, e, no terceiro capítulo, a atuação dos Tribunais de Contas em relação aos mecanismos de consensualidade.

A partir dessa metodologia adotada, no quarto capítulo, será apresentada uma conclusão, com a pretensão de contribuir para os estudos sobre os mecanismos de resolução de conflito, sem a intenção de esgotar o tema que ainda está em construção nos tribunais brasileiros.

2 O NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo passou por significativas mudanças de paradigmas, especialmente a partir do final do século XX, com a introdução de princípios e valores contemporâneos, levando a Administração a mudar as formas de sua atuação, tendo como principal objetivo a busca pela eficiência, consagrada como um dos princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*, CR/88).

A busca pela eficiência ganhou maior destaque nas últimas décadas tendo em vista a necessidade de moldar as reformas administração e modernização da nova gestão pública.

Assim, a reforma do aparelho do Estado, que se instalou no Brasil na década de 90, realizou uma série de mudanças e estruturação, intensificando as privatizações, regulações e a criação de um terceiro setor, “com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”. (TCU, 2014, p. 27)

A mudança dos modelos clássicos de administração para a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) foi necessária para o Estado enfrentar desafios como a globalização, inovações tecnológicas, maior transparência e controle social, novas regras de licitação e contratos e uma gestão voltada para resultados. Essa mudança paradigmática representou uma tentativa de alinhar a Administração Pública às demandas da sociedade contemporânea, buscando atender os princípios da eficiência, da economicidade e da eficácia, sem perder de vista a legalidade e o respeito aos direitos fundamentais.

A transição de um modelo clássico, construído sob o paradigma da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, impulsionada pela evolução do papel do Estado e pelas mudanças nas demandas sociais e econômicas, deu origem a um modelo mais colaborativo onde a participação e o consensualismo contribuíram para a redefinição do papel do Estado: uma nova Administração Pública consensual do século XXI.

Segundo Luciano Ferraz, esse novo paradigma de Administração Pública consensual caracteriza-se pelas seguintes orientações:

[...]

a) transformação da estrutura burocrática, hierárquica, rígida, formalista e opaca; a administração deve ser transparente, eficiente e econômica; b) mudança no enfoque da Administração Pública; se esta antes baseava-se em procedimentos, passa a ser orientada para resultados – que podem ser obtidos por vias dialógicas; c) proposta de uma Administração Pública com maior autonomia, descentralização e flexibilidade, baseada em consecução de objetivos prefixados; d) incremento da responsabilidade (*accountability*) dos gestores no alcance desses resultados; e) orientação do atuar da

Administração Pública em benefício do cidadão-cliente, preferivelmente com sua participação; f) preocupação e incentivo à inovação; g) medição dos resultados da gestão administrativa. (Ferraz, 2024, p. 10)

A consolidação desse modelo de Administração Pública consensual foi uma resposta às demandas das relações entre o Estado e os particulares, à valorização da eficiência administrativa e à democratização dos processos decisórios; demandas sociais, econômicas e institucionais que exigiram maior flexibilidade, diálogo e adaptação no exercício das funções administrativas.

Luciano Ferraz traduz a Administração Pública consensual em duas premissas:

[...]

a) “dialogicidade” – abertura da Administração Pública ao diálogo franco com os cidadãos, a sociedade civil e o mercado; b) “contratualização – a utilização crescente da técnica contratual em variados domínios da atuação administrativa, como mecanismo de composição e solução de conflitos administrativos de variada ordem. Ao lado dessas, a perspectiva de procedimentalização da atividade administrativa pública, garante uma arena institucionalizada para a manifestação dos problemas e conflitos e para a construção dialogada de soluções em consenso. (Ferraz, 2024, p. 11)

Desta forma, a consolidação do modelo de Administração consensual significou a substituição de um modelo impositivo, autorizativo, para o papel de uma Administração Pública protagonista de soluções consensuais voltadas a alcançar a efetividade dos direitos fundamentais. O desafio é equilibrar flexibilidade e controle, garantindo que a busca por eficiência e cooperação não comprometam os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Segundo a doutrina e a própria evolução da Administração Pública, a tendência é que o modelo consensual continue a se expandir, acompanhando as exigências de uma sociedade cada vez mais participativa e complexa, através de instrumentos e mecanismos que promovam a cooperação, negociação e diálogo entre o Poder Público e os particulares, com o objetivo de alcançar soluções eficientes, participativas e legitimadas e em observância aos princípios constitucionais.

2.1 O consensualismo como realidade normativa

A existência do consensualismo no Brasil não é fato recente no Direito Administrativo brasileiro. O Decreto Lei nº 3.365, de 21/06/1941, e Decreto 94.764, de 11/08/1987, positivaram o consensualismo em formas de acordos administrativos.

Reconhecendo a necessidade de solução pacífica de controvérsias, a Constituição da República promulgada em 1988, dispõe em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, **com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (CR/88)

No âmbito da Administração Pública, as práticas soluções consensuais foram incluídas a partir da celebração de termos, a exemplo dos compromissos de ajustamento de conduta, instituída pela Lei nº 7.347, de 24/07/1985; a possibilidade de transação judicial envolvendo a União, instituída pela Lei nº 8.197, de 27/06/1991; e, a instituição de juizados cíveis e criminais, promovendo, sempre que possível, a conciliação ou a transação, por meio da Lei nº 9.099, de 26/09/1995.

Essa necessidade de celebrar compromissos de ajustamento, foi materializada inúmeras vezes pelo legislador, a exemplo do § 3º do art. 3º do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16/3/2015, que dispõe “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”.

O marco que introduziu de forma sistemática a mediação e a autocomposição, como métodos de resolução de conflitos no poder público, foi a Lei nº 13.140, de 26/06/2015, marco da mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. A referida lei autorizou o uso da mediação em conflitos envolvendo a Administração Pública, desde que não se tratasse de direitos indisponíveis, bem como reforçou o consensualismo como método preferencial para evitar a judicialização. O art. 36 da Lei dispõe que as controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão.

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4/09/1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, que previa disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, foi alterado pela Lei nº 13.655, de 25/4/2018, com a inserção dos artigos 20 a 30, e os artigos 26 e 27 prestigiando o controle consensual da Administração Pública na solução de conflitos. As alterações consagram o modelo de controle consensual mediante o estabelecimento de mecanismos de celebração de compromissos com os interessados, “com o objetivo de colocar fim a controvérsias jurídicas e interpretativas, mediante solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”. (Ferraz, 2018)

Ainda, o Decreto nº 9.830, de 10/6/2019, regulamentando a LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942), dispõe sobre as motivações, decisões, regime de compensação, interpretação das normas sobre gestão pública, instrumentos de compromisso com os interessados, a responsabilização dos agentes públicos, bem como a segurança na aplicação das normas, ressaltando, no parágrafo primeiro do art. 13º sobre a atuação dos órgãos de controle, privilegiando ações de prevenção antes de iniciar os processos sancionadores.

Esse arcabouço de normas legais regulamentando e oferecendo um conjunto de princípios e normas para o consensualismo foi consolidado com avanços da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), Lei nº 14.133, de 01/4/2021, fortalecendo o método do consensualismo em diversas fases dos contratos administrativos com incentivo à conciliação, mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem (art. 151), nas controvérsias contratuais, flexibilizando as alterações contratuais, respeitando o interesse público, como será abordado mais adiante.

Portanto, o método do consensualismo na Administração Pública revela tanto uma vontade do legislador, como também uma evolução em relação aos métodos tradicionais, os quais eram baseados na imposição unilateral de decisões estatais. Representa uma abordagem mais moderna e dinâmica, com distanciamento do direito administrativo impositivo tradicional, saindo de um paradigma da visão tradicional e autoritária da Administração Pública para um modelo mais colaborativo e participativo, voltado para aprimorar eficiência administrativa e a gestão pública.

A partir da administração consensual, toda e qualquer forma de agir da administração pública pode ser pautada em acordo de vontades, e o particular passa a participar do processo de construção de implementação do interesse público em situações concretas. A administração pública consensual estende suas premissas aos métodos

de resolução de litígios, tanto para técnicas de autocomposição quanto para técnicas de heterocomposição. (Silva; Resende, 2024, p. 202-203)

Essa mudança reflete uma transição, na Administração Pública, dos métodos autoritários para soluções mais dialogadas e flexíveis, promovendo, assim, maior participação dos cidadãos e dos agentes privados nas decisões do Estado. Uma mudança importante na forma de tratar os conflitos envolvendo a Administração Pública, à medida que a sociedade e o sistema jurídico passaram a valorizar as soluções consensuais mais ágeis e eficientes. A transição de um modelo de resolução autoritária para um modelo mais flexível e cooperativo reflete a necessidade de um Estado mais democrático e eficiente, que promova a justiça sem recorrer excessivamente ao processo judicial.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o consensualismo representa uma mudança importante no modo como o controle externo da Administração Pública é realizado, uma vez que esse método promove soluções colaborativas em vez de apenas punitiva e sancionatórias. A adoção de mecanismos de mediação, ajustes de gestão e acordos preventivos, podem auxiliar os Tribunais de Contas a reduzir a judicialização de processos administrativos, prevenir irregularidades, promover a eficiência e a transparência na gestão pública.

2.2 Características do consensualismo na Administração Pública

A adoção de solução consensual na Administração Pública representa uma mudança de paradigma em função da busca de diálogo entre a administração e o administrado, como uma forma de trazer maior efetividade dos direitos e maior celeridade para as demandas e a concretização do interesse público.

A utilização de meios consensuais pela Administração ganha relevância na medida em que estes se transformam em instrumentos da participação dos particulares – diretamente envolvidos ou simplesmente interessados – no processo de tomada de decisões administrativas, possibilitando mais aceitação do que imposição, especialmente no âmbito das relações contratuais. (Oliveira; Schwanka, 2008, p. 47-48)

Em outras palavras, busca-se um foco no resultado da ação e não somente no modo de agir, construindo-se, cada dia mais, um direito administrativo global, com diretrizes para a governança e na hermenêutica administrativa, ou seja, em uma Administração Pública que atua

de maneira horizontal com particular e não vertical, possibilitando a criação de um ambiente com maior confiança e cooperação entre as partes envolvidas.

A consensualidade, por certo, não estará destinada a substituir as formas tradicionais de ação imperativa do Estado, mas, sem dúvida, já representa uma mudança substancial em inúmeras modalidades de atuação, concorrendo para a redução do arbítrio e da conflitualidade, sempre mais frequentes na atuação predominantemente unilateral do Estado. (Moreira Neto, 2008, p. 118-119)

Segundo Bonacorsi de Palma (*In*: Ferraz, 2020, p. 89), o fenômeno da consensualidade no âmbito da Administração Pública contemporânea encontra-se sedimentado em rasgos de uma “democracia substantiva”, de “eficiência administrativa” e da “contratualização”.

Tem-se que a eficiência administrativa é um objetivo que se pretende alcançar com o uso da consensualidade, e não propriamente um de seus fundamentos. A Administração consensual traduz-se assim com os significados de (a) “dialogicidade” – abertura da Administração Pública ao diálogo franco com o mercado, os cidadãos e a sociedade civil; (b) “contratualização” – a denotar a crescente utilização da técnica contratual em variados domínios da atuação administrativa. (Ferraz, 2020, p. 90)

O controle consensual na Administração Pública surge, assim, como uma forma de propiciar maior integração entre os novos paradigmas da juridicidade e da Administração consensual, permitindo que a atividade de controle assuma contornos de um diálogo consciente visando maximizar objetivos fundamentais e fundamentos do Estado democrático de direito. (Ferraz, 2020, p. 94)

Segundo Gustavo Binenbojm (2023, p. 22), o consensualismo na Administração Pública é “uma solução pragmática voltada à obtenção dos melhores resultados práticos possíveis, ao mesmo tempo em que coloca o Estado em uma posição mais dialógica e democrática na consecução de suas finalidades institucionais”, “um mecanismo de gestão da coisa pública”.

Para o citado autor, a promoção do consensualismo na Administração Pública é necessária para a promoção de finalidades públicas, atingir o interesse público com maior eficiência, tornar a justiça mais efetiva com a desjudicialização, maior legitimidade do poder público, segurança jurídica, transparência e atingimento de uma solução mais segura e, principalmente, maior atuação consensual da Administração Pública.

Assim, na atuação administrativa o consensualismo reflete uma evolução na gestão pública, buscando conciliar a eficiência, legalidade, buscando promover a resolução de conflitos e a gestão de relações entre o poder público e particulares com base no diálogo e na cooperação.

Na esfera dos Tribunais de Contas, ressalta-se a importância do fortalecimento dos mecanismos de consensualismo para a resolução de conflitos nos processos de controle externo por eles apreciados, cujo tema vem sendo objeto de discussão pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), que reforçam que o consensualismo reduz o estoque processual, promove o aumento da segurança jurídica e a promoção de benefícios para a sociedade e para o interesse público, por meio de um processo dialógico e orientador que se mostra mais efetivo do que uma atuação impositiva e unilateral por parte da Administração Pública. (Instituto Rui Barbosa, 2024)

A adoção desses mecanismos consensuais pelos Tribunais de Contas, assim, tem o potencial de contribuir para a melhoria da qualidade e celeridade nas decisões dos processos, bem como o aperfeiçoamento do controle externo, uma vez que o diálogo e a participação dos administrados nas decisões contribuem para a solução consensual dos conflitos de forma célere e eficiente.

É necessário que os Tribunais de Contas, nessa nova forma de agir, vislumbrem as alternativas para uma solução consensual dos problemas, o que somente será possível a partir de uma conscientização para uma atuação voltada para um papel pedagógico, orientativo e informacional, em detrimento do papel punitivo e sancionatório.

3 CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Por muito tempo os Tribunais de Contas, responsáveis pelo controle externo conforme previsto no artigo 71 da Constituição da República (CR/88), figuraram como órgãos exclusivamente punitivos e sancionadores, tendo como objetivo principal procurar erros na conduta dos gestores públicos, sem se preocupar com a eficácia das decisões tomadas.

O resultado dessa cultura foram os fenômenos conhecidos como direito administrativo do medo, apagões das canetas, expressão utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultando na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas.

Foi-se percebendo ao longo do tempo que essa cultura sancionadora e punitiva acabava por impactar negativamente na eficiência e na entrega dos serviços públicos para a população, uma vez que o administrador ou o gestor público, por medo, evitava a tomada de decisões que, futuramente, pudessem ser passíveis de sanções e penalizações pelos órgãos de controle. Ao mesmo tempo, percebeu-se também que, para se alcançar o interesse público primário, ou seja, a efetiva prestação do serviço público seria mais fácil e mais célere se fosse oportunizada a possibilidade de escutar aqueles que estavam envolvidos no processo.

Nesse cenário, o consensualismo surgiu como um mecanismo importante de parceria para o alcance da efetividade do controle externo, e para tanto, veio à tona a necessidade de reformas práticas, políticas e culturais no âmbito dos Tribunais de Contas para possibilitar, não apenas um controle de imposição de sanções, mas, também, um controle dialógico, negociado, com possibilidade de equilíbrio nas relações jurídicas entre as partes interessadas.

A construção dos canais de consensualidade tem se tornado tema de grande importância no âmbito dos Tribunais de Contas, na busca de fortalecimento de soluções dialógicas, negociadas ou acordadas, em detrimento das decisões antes impositivas e unilaterais, uma mudança de foco, passando do sancionamento para a orientação e correção preventiva.

As Leis nº 13.105, de 16/03/2015, nº 13.140, de 26/06/2015, nº 13.655, de 25/04/2018 e nº 14.133, de 1º/04/2021, habilitam os entes públicos a criarem espaços institucionais de resolução extrajudicial de conflitos, por meio da autocomposição. A inovação legislativa não veio acompanhada de detalhamento do procedimento nem de discriminação dos conflitos a

ensejarem este tipo de tratamento, eis que se trata de competência delegada aos órgãos de advocacia pública. (Eidt, p. 23)

No âmbito dos Tribunais de Contas esse mecanismo vem sendo adotado como nova forma de atuação colaborativa e consensual para a resolução de questões envolvendo a gestão pública, para o alcance da efetividade administrativa na solução de conflitos por meio de ações de prevenção, diálogo, eficiência e de economicidade, especialmente em relação ao controle externo exercido pelas Cortes de Contas.

Desse modo, o estudo passa a analisar como está sendo a implementação do consensualismo envolvendo as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil, principalmente porque, apesar de haver legislações que tratam do tema, como citado acima, sabe-se que essas legislações não esgotam a matéria, sendo omissas quanto aos casos concretos. (Vide Anexo)

3.1 Mecanismos de solução de conflitos nos Tribunais de Contas

O controle externo (CR/88, artigo 71) e os meios de resolução de conflitos são temas interligados no contexto da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos, uma vez que o controle, principalmente exercido pelos Tribunais de Contas, busca garantir a legalidade, a eficiência, economicidade e a moralidade das ações da Administração Pública.

No exercício do controle externo, os Tribunais de Contas têm a responsabilidade de fiscalizar e auditar as ações dos gestores públicos, garantindo a transparência e a eficiência na administração dos recursos públicos e que os atos da Administração Pública estejam em conformidade com os princípios constitucionais (CR/88, artigo 37).

Como já abordado alhures, a resolução de conflitos na Administração Pública pode ocorrer por diferentes meios, tanto judiciais quanto extrajudiciais, com a finalidade de minimizar a litigiosidade e promover soluções mais céleres e eficientes para a resolução de conflitos.

De acordo com Bessa (2024, p. 237), uma das maneiras de resolução de conflitos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é a formulação dos acordos de ajustamento de conduta, por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), mecanismo utilizado pelos representantes do Ministério Público, desde 1970, para adequar a atuação dos cidadãos e agentes públicos aos princípios constitucionais. Ou seja, o ajustamento de conduta foi um dos primeiros instrumentos de resolução extrajudicial de conflitos entre a Administração Pública, os administrados e os próprios agentes públicos.

Por meio do Acordo de Ajustamento de Conduta (TAC), similar aos Termos de Ajustamento de Gestão (TAG), os Tribunais de Contas podem atuar em colaboração com órgãos de controle e fiscalização para firmar esses termos, especialmente em casos envolvendo irregularidades em contratações públicas, gestão de recursos públicos, e outras áreas. O TAC possibilita a correção de erros sem a necessidade de penalidades severas, contribuindo para uma administração mais transparente e eficaz. (Mendonça; Jabor, 2024, p. 133-135)

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) surgiu como um dos instrumentos aptos a contribuir com a atuação colaborativa e consensual, menos autoritária. Uma alternativa preferível à imperatividade da Administração Pública.

Surgiu como um Termo de Compromisso de Gestão, em uma experiência inovadora na Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte-MG, resultando na edição do Decreto nº 12.634/2007, tendo sido incorporado à prática fiscalizatória interna do município. Posteriormente, foi previsto no Decreto Municipal nº 15.665/2014 (atual previsão do instituto).

Este instrumento permite aos tribunais de contas firmarem ajustes com os gestores públicos, estabelecendo compromissos para corrigir falhas administrativas ou de gestão, sem que isso envolva necessariamente uma sanção. O objetivo é ajustar as práticas, de modo a prevenir problemas futuros e garantir a eficiência e legalidade na gestão pública.

O TAG tem base no princípio constitucional da consensualidade e legitimado enquanto instrumento consensual de controle da Administração Pública, com compromisso na solução pacífica de controvérsias e foi inspirado no modelo do TAC, o qual confere ao investigado o ajuste de sua conduta ilegal por meio de um ajuste de compromisso.

A Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), a Lei nº 13.655/2018 (LINDB) e a Nova Lei de Licitações (NLLC, artigos 151 a 154) positivaram os mecanismos de resolução de conflitos como a negociação, mediação, os comitês de resolução de disputas (*disput boards*), arbitragem e o próprio Judiciário, com foco no fortalecimento da consensualidade voltados para o aprimoramento e integridade da gestão pública.

O controle externo em relação aos meios de resolução de conflitos elencados na Lei nº 14.133/2021, tem algumas características. Os Tribunais de Contas exercem o controle externo sobre a legalidade e a regularidade dos processos administrativos e contratuais, podendo auditar os métodos de resolução de disputas adotados. Por exemplo, a arbitragem e a mediação devem estar em conformidade com os princípios da administração pública, como a legalidade, eficiência e moralidade.

Em se tratando de resolução de conflitos na área das contratações públicas, o tribunal de contas pode ser chamado a resolver conflitos sobre a execução de contratos administrativos, principalmente quando há questionamento sobre a legalidade ou a regularidade das decisões administrativas. Em alguns casos, pode-se utilizar a mediação ou outras formas alternativas de resolução de disputas para evitar que a solução do conflito seja retardada por ações judiciais.

Os Tribunais de Contas, enquanto órgãos fiscalizadores da administração pública, têm incorporado práticas consensuais em suas atividades. Essas práticas visam não somente à resolução de controvérsias, mas também ao aprimoramento da governança pública. A adoção de mecanismos consensuais pelos Tribunais de Contas pode contribuir para a melhoria da qualidade das decisões administrativas e para a redução do número de litígios judiciais. (Rocha, 2024)

Assim, a adoção de soluções mais eficientes pelos Tribunais de Contas, quando da utilização de métodos autocompositivos, como a mediação e a negociação, pode reduzir a sobrecarga de processos nos tribunais, permitindo que a Administração Pública resolva conflitos de forma mais célere e econômica. Nesse sentido, o controle externo, por meio da análise de processos administrativos e de contratações, pode avaliar a eficiência da utilização de cada um desses meios alternativos.

Os Tribunais de Contas podem, ainda, fiscalizar se o método de resolução de conflitos acordado no contrato foi corretamente observado na eventual disputa e se foi inserido em conformidade com as normas legais e se, em situações em que o tribunal de contas detecta falhas na execução do contrato, ele pode sugerir soluções por meio de negociações entre as partes envolvidas, evitando a judicialização do conflito e promovendo um ambiente mais colaborativo.

A escolha do método deve orientar-se para o fato de que a escolha de um meio eficiente de solver conflitos, considerando aspectos de prazo, custo, fornecimento de uma solução hábil e eficiente, com a garantia de máximo resultado para ambas as partes, também se amolda ao pressuposto da administração pública consensual. (Silva; Resende, 2024, p. 213)

Depreende-se que o controle externo e os meios de resolução de conflitos possuem relação interdependente, sendo que os mecanismos autocompositivos, como conciliação, mediação e arbitragem, são incentivados para promover uma gestão pública mais eficiente e menos litigiosa. O controle externo, exercido por órgãos como os Tribunais de Contas, tem um papel crucial na fiscalização da legalidade desses processos e na garantia de que os métodos consensuais utilizados estejam em conformidade com os princípios da Administração Pública, favorecendo a transparência e a eficiência na resolução de disputas.

O Instituto de Direito Administrativo – IBDA, fornecendo expressiva contribuição para a interpretação das leis, exarou em 2019 o enunciado sobre a interpretação da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro- LINDB, dispondo “os artigos 26 e 27 da LINDB constituem cláusulas gerais autorizadas de termos de ajustamento, acordos substitutivos, compromissos processuais e instrumentos afins, que permitem a solução consensual de controvérsias”.

A I Jornada de Direito Administrativo, realizada em 2020 com o propósito de conscientizar a Administração Pública sobre a realidade jurídica brasileira, aprovou o Enunciado nº 10 do Conselho da Justiça Federal – CNJ, facultando “à Administração Pública propor aditivo para alterar a cláusula de resolução de conflitos entre as partes, incluindo métodos alternativos ao Poder Judiciário como Mediação, Arbitragem e *Dispute Board*”.

A Nota Recomendatória nº 02, de 24/08/2022, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, recomendou aos Tribunais de Contas a adotarem instrumentos de solução consensual de conflitos. Na referida nota recomendatória, a Atricon reforçou a necessidade de modernização dos mecanismos de controle, para que seja aprimorado a estrutura de acordos nos processos de controle externo, bem como a implementação de uma relação dialógica e de colaboração, com vistas ao aumento da eficiência do Estado.

Na adoção de soluções consensuais, os Tribunais de Contas podem atuar como mediadores entre os gestores públicos e os interessados (empresas, cidadãos, etc.), buscando resolver controvérsias sem a imposição de penalidades. Essa função é especialmente relevante em áreas como contratos administrativos e licitações, onde as disputas podem ser complexas e envolvem múltiplos interesses.

Em se tratando da execução de contratos administrativos ou sobre os resultados de auditorias, o Tribunal de Contas pode interceder no sentido de promover uma mediação entre as partes envolvidas para chegar a uma solução amigável que favoreça a continuidade do serviço público, respeitando os princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

Por fim, destaca-se que o consensualismo também se reflete na ação educativa dos Tribunais de Contas. Em vez de apenas fiscalizar e punir, os tribunais têm se preocupado com a orientação dos gestores públicos sobre as melhores práticas administrativas, incentivando uma gestão preventiva e responsável dos recursos públicos, capacitação e observância da legislação de maneira eficiente visando evitar problemas de gestão, a prevenir irregularidades e promover o cumprimento das normas sem a necessidade de ações punitivas.

Nessa linha, os processos de soluções consensuais vêm sendo adotadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e outros Tribunais de Contas (vide anexo), cada qual com seu *modus*

operandi, tem trazido relevantes resultados, a exemplo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), como será abordado.

3.2 Tribunal de Contas da União (TCU)

A introdução de mecanismos de resolução de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) não foi pacífica, porque para o TCU o meio consensual da arbitragem nos contratos administrativos não era admissível, conforme decisão do Acórdão nº 1099/2006-TCU/Plenário, do Relator Augusto Nardes, onde “é ilegal, com afronta a princípios de direito público, a previsão, em contrato administrativo, da adoção de juízo arbitral para a solução de conflitos”. (TCU – Acórdão nº 1.099/2006 – Plenário. Rel.: Augusto Nardes, Sessão de 05/07/2006).

O consensualismo no Tribunal de Contas da União foi sendo instituído de forma gradual. Com a edição do Novo Código de Processo Civil de 2015, que passou a prever os métodos consensuais e, posteriormente, com a edição da Lei nº 13.129, de 26/05/2015, que alterou a Lei nº 9.307/1996 (Lei da Arbitragem) e ampliou o âmbito de aplicação do instituto da arbitragem. A partir desse período, o TCU passou a admitir a importância da negociação e consensualidade que passaram a ter um posicionamento favorável nas decisões que envolvessem conflitos e admitir acordos.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe novas diretrizes, com dispositivos que reforçam o caráter preventivo e dialógico da gestão pública, em sintonia com o consensualismo, incentivando a mediação e arbitragem em resoluções de conflitos nos contratos.

Em 22 de dezembro de 2022, a Instrução Normativa nº 91 do Tribunal de Contas da União instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso). A norma é um marco regulatório que representou um fortalecimento do consensualismo dentro do TCU, para a resolução de conflitos e a prevenção de controvérsias no âmbito da gestão pública e prevenção de disputas, incluindo a criação e a operacionalização da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso).

A Instrução Normativa nº 91/2022 criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos como uma unidade especializada dentro do TCU, com o objetivo de promover práticas de mediação, conciliação e prevenção de conflitos, regulamentou

a possibilidade de utilização de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) e a mediação administrativa, permitindo que gestores públicos pudessem corrigir irregularidades ou ajustar condutas de forma negociada e supervisionada.

A Instrução Normativa nº 92/2023 aprimorou a IN nº 91/2022 visando dar maior clareza e operacionalidade nas mediações e conciliações com o fortalecimento do Secex Consenso, reforçando o compromisso do TCU com o consensualismo e sua atuação de forma mais integrada com outras secretarias do TCU.

Nos termos da referida Instrução Normativa, para observância do princípio da legalidade, a solicitação de solução consensual deverá cumprir três requisitos: (a) autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU¹⁹; (b) dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019²⁰; e (c) relator de processo em tramitação no TCU. Após análise prévia, pela Secex Consenso, acerca da admissibilidade da solicitação, o Presidente do TCU deverá decidir acerca da conveniência e a oportunidade da admissibilidade (art. 5º).

A IN 91/2022 instituiu, no §4º do art. 7º, o prazo máximo de noventa dias para a Secex Consenso elaborar uma proposta de solução do conflito, não sendo possível elaboração de proposta para a solução ao final desse prazo, devendo ser dada ciência ao Presidente do TCU, que arquivará o processo (art. 7º, § 6º). Essa norma reforça o compromisso que a Secex Consenso deve ter com os processos que estarão em sua análise, deixando claro que a solução consensual somente se torna efetiva se tomada à época dos fatos. De nada adiantaria a criação de uma secretaria para a instituição dos métodos consensuais de conflitos se os processos que estivessem sob sua jurisdição passassem anos sem ser decididos, como ocorre nos métodos tradicionais.

Após ser criada a proposta de solução de acordo, com a anuência de todas as partes envolvidas, os processos são encaminhados ao Ministério Público de Contas do TCU para manifestação e, em seguida, ao Presidente do TCU para distribuição ao relator (art. 9º), cuja manifestação será encaminhada para deliberação em Plenário em até trinta dias (art. 10º).

Em consulta ao Painel Geral de Processos Secex Consenso³, a Secex Consenso já recebeu o total de 33 processos na unidade, sendo que 3 (três) estão em exame de admissibilidade, 5 (quatro) estão na comissão, 1 (um) aguardando a deliberação pelo Plenário

³ Brasil. Tribunal de Contas da União – TCU. **Contagem de processos, por etapa**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 01 dez. 2024.

do TCU, 13 (nove) com acordos homologados pelo Plenário do TCU, 7 (sete) não admitidos e somente 4 (quatro) em que não ocorreu acordo na comissão ou no Plenário.

O Tribunal de Contas da União vem contribuindo para reforçar seu compromisso com o controle externo e sua missão de assegurar e garantir a eficácia da gestão pública e dos recursos públicos, não apenas com imposição de sanções, mas, também, incentivando o diálogo e soluções consensuais.

3.3 Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP)

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCM/SP a consensualidade tem se tornado um elemento relevante no tratamento de processos administrativos e na solução de questões sancionadoras. Por meio de resoluções e iniciativas que promovem um modelo mais dialogado, o TCM/SP busca implementar mecanismos que favoreçam a cooperação entre as partes envolvidas, a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos.

A Resolução nº 02/2020, de 07/03/2020 do TCM/SP, disciplinou a implementação e o uso de Mesas Técnicas de trabalho com seus jurisdicionados. A Mesa Técnica consiste em fóruns de diálogo e de cooperação entre o TCM/SP e os gestores públicos, realizados em reuniões técnicas de trabalhos, para contribuir na superação dos apontamentos de irregularidades constantes de relatórios elaborados pelos órgãos técnicos.

A citada resolução determina que a Mesa Técnica buscará promover troca de informações visando esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas, cabendo ao órgão ou entidade jurisdicionada apresentar as justificativas que entender pertinentes e informar a adoção das providências necessárias à superação dos apontamentos.

A Resolução nº 02, publicada em 09/02/2023, do TCM/SP, normatizou o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com o objetivo de estabelecer medidas e prazos para a regularização voluntária de atos e de procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, dos Poderes, dos órgãos e das entidades públicas e privadas sujeitas à jurisdição deste Órgão de Controle Externo.

A medida tem como finalidade acompanhar a promoção de soluções consensuais e a prevenção de conflitos, evitando a imposição de sanções por meio de um acordo que propõe soluções mais viáveis para os conflitos identificados. A negociação entre o TCM/SP e entidade

ou gestor é feita por meio de Termos de Ajuste de Gestão, um modelo de administração pública mais colaborativo e dialógico.

Nesse modelo, como já tratado alhures, as partes assumem o compromisso de cumprir as obrigações assumidas no termo firmado, para corrigir as irregularidades, dentro das metas e prazos estabelecidos.

Verifica-se que as Mesas Técnicas e os Termos de Ajustamento de Gestão são mecanismos do TCM/SP que visam promover uma atuação mais colaborativa e eficiente no controle da gestão pública, iniciativas estas que refletem o novo paradigma de uma atuação moderna dos Tribunais de Contas, que buscam atuar como agentes de boas práticas de gestão e de órgãos tradicionais de controle externo.

3.4 Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT)

O Tribunal de Contas do Mato Grosso instituiu em 19/12/2022 o Código de Processo de Controle Externo do Estado do Mato Grosso (Lei Complementar nº 752/2022) que, dentre outras disposições, determina no artigo 2º, a promoção, quando for o caso, de soluções consensuais ou autocompositivas, inclusive com uso da mediação e celebração de negócios jurídicos processuais.

Na defesa de meios alternativos de solução consensual e dialógico, TCE/MT assumiu a Mesa Técnica como procedimento, “quer para solução de conflitos, quer para construção de soluções técnico-administrativas”. (Novelli; Castilho, 2024, p. 56)

A Mesa Técnica, criada e regulamentada pela Resolução Normativa nº 12, de 23/11/2021, TCE/MT, é um mecanismo que visa a prática do consensualismo, eficiência e pluralismo na solução de conflitos e positivada em vários dispositivos do Regimento Interno do TCE/MT.

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Lei Complementar Estadual nº 269, de 29 de janeiro de 2007, compete:

[...]

XXV - instituir mesas técnicas, preferencialmente por meio de conciliação e mediação, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo.

Destaca-se o TCE/MT tendo em vista que, segundo Novelli e Castilho (2024, p. 57-58), esta Corte de Contas tem sido atuante na utilização das Mesas Técnicas na implantação do consensualismo como modelo de resoluções de questões complexas, servindo de referência para a criação da Secretaria de Controle Externo (Secex Consenso) do TCU. Estes instrumentos são estratégicos para a resolução de conflitos e para aprimorar as contratações públicas, inclusive para solucionar controvérsias que não estejam relacionadas apenas às contratações públicas.

O leading case que inspirou a adoção da Mesa Técnica foi a discussão entre o Governo, a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE/MT) e a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso (PGE/MT) acerca da juridicidade da utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e de serviços de engenharia nos prédios públicos, diante da necessidade generalizada de conservações, reformas e intervenções prediais em imóveis públicos, para cumprimento do disposto no artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (Novelli; Castilho, 2024, p. 58)

A Resolução Normativa nº 12, de 23/11/2021, do TCE/MT, como ferramenta de mediação para a autocomposição, prevê a promoção de troca de informações, visando a esclarecer os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos deste Tribunal de Contas (inciso IV do § 3º do artigo 1º).

Como bem ressaltado por Novelli e Castilho,

[...] a Mesa Técnica mato-grossense é um procedimento de aproximação entre jurisdicionados, corpo técnico e deliberativo do Tribunal. Ela visa à construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados, com possibilidade de viabilizar autocomposições administrativas e formar consensos em consultas e normatizações com efeitos externos. (Novelli; Castilho, 2024, p. 55)

Importante destacar que, o inciso VI do §3º do artigo 1º do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Normativa nº 16/2021-TCE/MT), combinado com o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018), admitem a autocomposição, ou seja, existe a possibilidade de mediação e conciliação na resolução de conflitos antes de deflagrado qualquer processo fiscalizatório que possa sugerir a necessidade de resolução de conflitos. O parágrafo primeiro do art. 1º da RN 12/2021-TCE/MT enumera os objetivos da Mesa Técnica:

[...]

§ 1º São objetivos da Mesa Técnica:

I – realizar um controle externo mais simples, menos solene, mais célere, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, auxiliando-os na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão;

- II – promover procedimentos de controle externo que prestigiem o diálogo e a cooperação ao invés da unilateralidade, legitimando o processo decisório e ampliando a segurança jurídica aos fiscalizados;
- III – privilegiar ações de controle externo preventivo antes de processos sancionadores.

Para que a Mesa Técnica seja admitida, exige-se que o objeto da discussão seja relevante, complexo e/ou tenham grande repercussão sobre a administração pública, além de serem relacionadas com a competência do TCE/MT (§2º do art. 1º da Resolução 12/2021). A Resolução estabelece, ainda, um rol não taxativo para as hipóteses de realização da Mesa Técnica (§3º do art. 1º da Resolução 12/2021):

[...]

- I – estabelecer consenso sobre temas objetos de consultas formais;
- II – estabelecer consenso sobre temas definidos pelo TCE-MT;
- III – estabelecer consenso sobre normas a serem expedidas pelo TCE- MT com efeitos externos;
- IV – esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização;
- V – apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE-MT;
- VI – mediar a autocomposição entre a administração pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres.

Os legitimados a propor a Mesa Técnica são o Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudências (CNPJur) e a Secretaria de Normas e Jurisprudências (SNJur), nos termos da Resolução Normativa nº 13/2021, que as instituiu,

[...] com a finalidade de promover a guarda, a integridade e o aperfeiçoamento do acervo normativo e jurisprudencial do TCE-MT, qualificar o processo das propostas normativas e dos pareceres técnico sem consultas formais, bem como assegurar o adequado funcionamento das Mesas Técnicas por meio de métodos e procedimentos destinados a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo no TCE-MT. (art. 1º, RN nº 13/2021)

CNPJur e SNJur têm suas atribuições definidas nos artigos 2º e 3º da Resolução Normativa nº 13/2021. Esses sistemas têm o objetivo de aprimorar a gestão de informações jurídicas e dados analíticos no âmbito do TCE/MT.

Ainda sobre as Mesas Técnicas, de acordo com a Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON), o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) vem apresentando boas práticas de consensualismo cujos resultados vêm sendo apresentado para os tribunais do país.

A mesa técnica realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso é um processo de análise e diálogo técnico relacionado ao controle e à fiscalização das políticas públicas do estado e dos municípios de Mato Grosso, buscando a resolução célere e eficaz de um problema, conflito ou controvérsia.

Essa atividade envolve a participação de técnicos especializados do tribunal, capacitados para atuar como mediadores e facilitadores na construção cooperada de soluções técnico-jurídicas ou no estabelecimento de acordos entre as partes. Em resumo, a mesa técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso é um importante instrumento de consensualismo e resolução de conflitos, integrando o órgão de controle ao contemporâneo sistema de justiça multiportas e garantindo o fortalecimento da democracia e do Estado democrático de direito.

Ainda, durante a pandemia da Covid-19, em razão da situação emergencial, o TCE/MT realizou Mesas Técnicas com foco na colaboração para a solução de problemas e para dar celeridade e resolução aos impasses, no sentido de que não compete ao controle externo cancelar ou deferir pedido de reequilíbrio de contrato que deve ser requerido e negociado com a administração contratante. (Novelli; Castilho, 2024, p. 60).

O compromisso do TCE/MT com a consensualidade, por meio de regulamentação, que promovendo boas práticas dialógicas e cooperativas na resolução de controvérsias, cujos resultados são acompanhados por todos os tribunais, refletindo uma moderna gestão pública.

As Mesas Técnicas do TCM/SP e TCE/MT possuem diferenças regulatórias.

Ambas buscam celeridade e proximidade entre gestores e órgãos técnicos dos Tribunais de Contas. São vistas como audiências públicas de trabalho para esclarecer apontamentos técnicos. Em São Paulo, assemelham-se as audiências judiciais, enquanto em Mato Grosso há um enfoque maior no consensualismo, havendo a expressa previsão delas como um procedimento para “construir soluções administrativas colaborativas e buscar o consenso. (Novelli; Castilho, 2024, p. 54).

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo instituiu as Mesas Técnicas por meio da Resolução nº 02/2020, como procedimentos assemelhados às audiências judiciais voltadas a resolução de questões específicas. O TCE/MT, por sua vez, o enfoque no consensualismo e dialogicidade reforçaram as Mesas Técnicas como mecanismos de resolução de conflitos, para além das audiências judiciais.

3.5 Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)

Os mecanismos de resolução de conflito no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) surgiram em resposta à necessidade de tornar as relações entre a Administração Pública e os órgãos de controle mais eficientes, dialogadas e menos adversariais.

Atento às mudanças de paradigmas no controle externo onde o controle punitivo tradicional deu espaço a uma abordagem mais colaborativa, preventiva e pedagógica, desenvolveu-se no TCEMG mecanismos para promover maior segurança jurídica, reduzir custos processuais, melhorar a qualidade das decisões e fortalecer a governança pública, alinhando-se ao modelo de administração pública consensual e moderna.

Os artigos 93-A e 93-B da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011, instituíram, no âmbito do TCE/MG, o Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados. Esse mecanismo de solução consensual foi primeiramente regulamentado pela Resolução nº 01, de 08/02/2012, revogada pela Resolução nº 14, de 10/09/2014.

De acordo com a Resolução nº 14/2014, o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG é um instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle. A Resolução dispõe sobre os procedimentos para a proposição e aplicação do TAG.

Atualmente, no âmbito do TCE/MG, constituem instrumentos de controle consensual o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG e as Mesas Técnicas, conforme disposto no artigo 182 do Regimento Interno do TCE/MG, de 13/12/2023.

Os Termos de Ajustamento de Gestão já eram instrumentos usados para a resolução de conflitos e, desde sua instituição, foram oportunizadas a celebração de TAGs entre o TCEMG e órgãos públicos visando a regularização de irregularidades apontadas, regularização nas receitas tributárias, na área da saúde, dentre outros, contribuindo, assim, para o aprimoramento do exercício da fiscalização, contribuindo para o aprimoramento do controle externo. Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais homologou, no processo nº 1071547,

[...] o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) assinado com a prefeitura do município mineiro de Itanhandu “com o objetivo de promover a correção de falhas verificadas na estrutura legislativa, física e organizacional da administração tributária municipal, além de constituir estímulo ao aprimoramento do exercício da fiscalização tributária”. [...]. O relator do processo que resultou na homologação lembrou, na fundamentação do voto, que, “Instrumento de controle consensual, o TAG foi inserido na atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a partir do advento da Lei Complementar 120, de 15/12/2011, que acrescentou à Lei Orgânica desta Corte o art. 93-A.”.

No Processo nº 1.058.827, referente a Tomada de Contas Especial, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro foi celebrado o Termo de Conciliação entre o

secretário de estado da Saúde e a atual reitoria da Universidade Federal de Minas Gerais, em sessão do dia 18/06/2024:

Comprovada a assinatura de Termo de Conciliação e sua homologação pela Advocacia-Geral da União – AGU, e uma vez demonstrada a realização de transação entre a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG e a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, intermediado pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF/AGU, com base no art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil e, ainda, na aplicação por analogia do art. 36, § 4º, da Lei n. 13.140/2015, impõe-se o julgamento pela regularidade das contas do convênio, nos termos do art. 97, I, do Regimento Interno, c/c o art. 48, I, da Lei Complementar n. 102/2008, e do art. 487, III, “b”, do Código de Processo Civil – CPC, aplicável supletivamente por força do art. 452 da norma regimental e do art. 15 do CPC. (Tomada de Contas Especial n. 1058827, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, Sessão da Primeira Câmara do dia 18/06/2023, DOC do dia 14/08/2024)

Destaca-se também, a decisão constante no Processo nº 1.112.471, de relatoria do Conselheiro Agostinho Patrus, que aprovou o Termo de Autocomposição, firmado entre a Secretaria de Estado da Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias – Seinfra; Estado de Minas Gerais; Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitano – Sintram acerca da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente das medidas fitossanitárias de enfrentamento da pandemia de Covid-19 no âmbito dos Contratos Administrativos de prestação de serviço público de transporte coletivo urbano da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH.

Diante da concordância e alinhamento das partes envolvidas na controvérsia, com fundamento no art. 182, II, da Resolução TCE/MG n. 24/2023, no art. 32 da Lei n. 13.140/2015, no art. 174 do Código de Processo Civil, na Nota Recomendatória da Atricon n. 2/2022 e, supletivamente, na Instrução Normativa TCU n. 91/2022, é devida a apreciação e deliberação pelo Tribunal Pleno do Termo de Autocomposição firmado pelas partes, cujo cumprimento será verificado por meio de Monitoramento a ser instaurado pelo Tribunal. (TCEMG - Processo n. 1112471, Rel.: Cons. Agostinho Patrus, Tribunal Pleno, sessão do dia 21/08/2024, DOC do dia 27/08/2024).

No referido processo foram realizadas diversas reuniões para que as partes pudessem debater os efeitos da pandemia de Covid-19 nos contratos de transporte público da RMBH, “apontado números relativos à queda de demanda e aumento de insumos, bem como foi apresentada sugestão e metodologias de cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro para compensação do desequilíbrio observado, dentro dos limites legais”, tendo chegado a uma “convergência de posicionamento das partes ao final das tratativas”.

Atualmente, tramita no Tribunal de Contas de Minas Gerais o processo nº 1.119.971 relativo ao processo de resolução que visa implementar a mesa de conciliação e prevenção de

conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e de seus municípios. A implementação tem como fundamento a Instrução Normativa TCU nº 91/2022 da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos - Secex Consenso, do TCU.

A medida reforça a adoção, pela Corte de Contas mineira, dos meios consensuais de prevenção e solução de controvérsias, necessários para garantir maior efetividade das normas vigentes, em especial, a Nova Lei de Licitações e Contratos, cuja inovação permite o uso de métodos alternativos para solucionar controvérsias na execução de contratos administrativos, proporcionando uma resolução mais célere e eficiente dos conflitos, evitando, assim, a necessidade de recorrer ao judiciário.

4 CONCLUSÃO

A mudança do modelo de uma Administração Pública punitiva e sancionatória para uma Administração Pública consensual trouxe significativas contribuições para as relações entre a própria Administração Pública e os órgãos de controle.

A consensualidade não é novidade nos tribunais, no entanto, a cultura de um controle-sanção foi substituída pelo controle-consensual a partir da instituição da Lei de Arbitragem e do Novo Código de Processo Civil, quando as resoluções de conflitos passaram a ser mediados por meio de Termos de Acordo, Termos de Ajustamento de Gestão e outros métodos de solução consensual.

A Nova Lei de Licitação e Contratos, de 1º/04/2021, inovou acrescentando o diálogo competitivo como uma forma de licitação, dedicando, ainda, um capítulo aos métodos de resolução de conflitos, positivando, no artigo 151, a mediação, o comitê de resolução de disputas (*dispute board*) e a arbitragem.

No âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo o Termo de Ajustamento e Gestão e as Mesas Técnicas são adotados como mecanismos que visam promover uma atuação mais colaborativa e eficiente no controle da gestão pública.

As Mesas Técnicas foram instituídas no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso como meios alternativos de solução consensual e dialógico e usadas como procedimento, quer para solução de conflitos, quer para construção de soluções técnico-administrativas. Esta solução pacífica de resolução de conflitos do TCE/MT, serviu de modelo para a criação, no Tribunal de Contas da União, da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso), que permite que uma autoridade competente demande, ao TCU, a análise de alguma solução de tratativa para resolver um conflito.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a consensualidade é presente na resolução de conflitos por meio de Termos de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajustamento de Conduta, e outras formas de mediação como instituição da mesa de conciliação e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e de seus municípios, com fundamento na Secex Consenso.

O estudo concluiu que os meios de resolução de controvérsias vêm sendo adotadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais do Brasil, cada qual com seu *modus operandi*, tem trazido relevantes resultados, a exemplo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

É certo afirmar que a implementação de métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas representa um avanço significativo na busca pela celeridade, pela efetividade e pela segurança jurídica nas decisões proferidas pelos órgãos de controle externo. Assim, o presente estudo pretende contribuir para reconhecer a importância dos mecanismos de resolução de conflito, sem a intenção de esgotar o tema que ainda está em construção nos tribunais brasileiros.

Espera-se que, com os métodos alternativos de resolução de conflitos, pela importância que tem quanto à segurança jurídica, efetividade e eficiência nas decisões dos Tribunais de Contas, seja implementado e aplicado de forma coerente e justa no TCEMG e, acima de tudo, que produza os efeitos pretendidos em prol do interesse público. Isso vai depender de sua boa aplicação no caso concreto, com a participação de todas as partes envolvidas comprometidas com o diálogo e a transparência em um ambiente saudável e de confiança.

O consensualismo pode não resolver todos os problemas, mas também pode ser uma opção, devendo ser considerada a ideia de complementariedade dos métodos tradicionais de resolução de conflitos, com prevalência pela solução consensual, para que seja possível aprimorar e aperfeiçoar as funções constitucionais definidas aos Tribunais de Contas e, principalmente, para que ele possa continuar contribuindo para a sociedade.

REFERÊNCIAS

Almeida, Laura Mello de; Barbosa, Lázaro Macedo. A exigência de confissão nos acordos de não persecução cível celebrados pelo Ministério Públicos. *In*: Ferraz, Luciano; Silva, Luciana Cristina de Jesus. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2024.

Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. **TCE-MT: Consensualismo**. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-mt-consensualismo/>. Acesso em: 01 dez. 2024.

Bessa, Jammes Miller. **A resolução alternativa de conflitos verticais: a mediação na Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2024.

Binenbojm, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. **Revista TCU** nº 152/2023. Disponível em: https://anape.org.br/images/artigos/2013-Texto_do_artigo-4170-1-10-20231206.pdf. Acesso em: 15 nov. 2024.

Bourges, Fernanda Schuhli. **Mediação administrativa: solução de controvérsias entre os particulares e a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Brasil. **Decreto Lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

Brasil. **Lei nº 9.307**, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19307.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

Brasil. **Lei nº 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 01 nov. 2024.

Brasil. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

Brasil. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 01 nov. 2024.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.099/2006** – Plenário. Rel.: Augusto Nardes, Sessão de 05/07/2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253A%2522ACORDAO-COMPLETO-

27058%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 nov. 2024.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed., Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

Brasil. Tribunal de Contas da União – TCU. **Contagem de processos, por etapa**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 01 dez. 2024.

Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed., rev, atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2024.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

Dias, Maria Tereza Fonseca. (Org.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. São Paulo: Dialética, 2023.

Didier Júnior, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 18. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2016.

Didier Júnior, Fredie. **Curso de direito processual civil**. 25. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2016.

Eidt, Elisa Berton. A mediação no contexto da Advocacia Pública: o que já é consenso e o que está para construir. *In: Sistemas multiportas de resolução de litígios na Administração Pública: autocomposição e arbitragem*. Belo Horizonte: 2021.

Ferraz, Luciano. **LINDB consagra controle consensual da administração pública**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Ferraz, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

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

Gustin, Miracy Barbosa de Sousa; Dias, Maria Tereza Fonseca; Nicácio, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

Heinen, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

I Jornada de Direito Administrativo: **Enunciados aprovados**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020.

IBDA. Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 167-168, jul. 2019. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2023/03/Enunciados-IBDA-publicacao-Forum.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2024.

Instituto Rui Barbosa – IRB. **Consensualismo nos Tribunais de Contas foi o tema central de evento promovido pelo TCE-RJ e o IRB, com apoio das Entidades representativas do Sistema de Controle Externo**, 2024. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/consensualismo-nos-tribunais-de-contas-foi-o-tema-central-de-evento-promovido-pelo-irb-e-entidades-representativas-do-sistema-de-controle-externo/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Jabor, Marília Mendonça; Jabor, Marcela Campos. O termo de ajustamento de gestão e o controle consensual da Administração Pública. *In*: Ferraz, Luciano; Silva, Luciana Cristina de Jesus. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2024.

Justen Filho, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

Lima, Felipe Herdem. **A evolução da consensualidade no Direito Administrativo brasileiro**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-12/herdem-consensualidade-direito-administrativo-brasileiro/>. Acesso em: 12 nov. 2024.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

Mato Grosso. **Lei Complementar nº 752**, de 19 de dezembro de 2022. Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/lei-complementar-n-752-2022-mato-grosso-codigo-de-processo-de-controle-externo-do-estado-de-mato-grosso>. Acesso em: 01 dez. 2024.

Nascimento, Rodrigo Melo do. **Consensualidade nos Tribunais de Contas: Mesas Técnicas como ferramenta de Controle Dialógico**. Disponível em: <https://atrimon.org.br/consensualidade-nos-tribunais-de-contasmesas-tecnicas-como-ferramenta-de-controle-dialogico/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

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. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/889/621>. Acesso em: 01 dez. 2024.

Oliveira, Gustavo Justino de Oliveira; Schwanka, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas

de expressão e instrumentos de ação. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/504>. Acesso em: 12 nov. 2024.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, relatórios técnicos e/ou científicos e artigos científicos**: conforme a Associação Brasileira de Notas Técnicas (ABNT). 4. ed. reform. e atual. - Belo Horizonte: PUC Minas, 2022. Disponível em: www.pucminas.br/biblioteca. Acesso em: 05 abr. 2024.

Rocha, Diego Moreno da. A consensualidade no âmbito dos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública**, 12, 0070-0086, abr./jun. 2024, Pombal (PB). Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/article/view/10862/12698>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Sicca, Gerson dos Santos; Lima, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. *In*: Lima, Edilberto Carlos Pontes. **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Silva, Luciana Cristina de Jesus; Resende, Mariana Bueno. A consensualidade na escolha do método de resolução de litígios da Administração Pública: mediação, arbitragem e comitês de resolução de disputas. *In*: Ferraz, Luciano; Silva, Luciana Cristina de Jesus. **A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2024.

