



PRÊMIO
MINISTRO GUILHERME PALMEIRA

2023

2º LUGAR
TRIBUNAIS DE CONTAS

VALIDADE JURÍDICA DO MODELO
CONSENSUAL DE SOLUÇÃO DE
CONFLITOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
MATO GROSSO

FLAVIA BORTOT SCARDINI



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



FLAVIA BORTOT SCARDINI

**VALIDADE JURÍDICA DO MODELO CONSENSUAL DE SOLUÇÃO DE
CONFLITOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:
REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE MATO GROSSO**

2023

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto o estudo da validade jurídica da adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, a partir da experiência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). Pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os requisitos mínimos de validade a serem observados na celebração de acordos administrativos e as fragilidades e potencialidades da Mesa Técnica instituída no TCE/MT para a solução de conflitos administrativos. Para tanto, o estudo analisou a legislação federal, a mato-grossense e a doutrina que alicerça a atuação administrativa consensual, além dos requisitos mínimos de validade para a celebração de acordos administrativos. Ao final, foram apresentados os requisitos de finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia para a celebração de acordos administrativos e concluiu-se que a Mesa Técnica é uma ferramenta adequada, com grande potencial para a resolução de conflitos, em especial de problemas estruturais, que envolvam a avaliação de políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes federativos. Todavia, constatou-se que a resolução normativa que a regulamenta carece de melhor estruturação para contemplar todos os requisitos de validade, bem como procedimentos diversos para tratar os casos em que o objeto da Mesa for estabelecer consenso sobre temas e interpretação de normas, solucionar irregularidades e situações contenciosas, e problemas estruturais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; mesa técnica; acordos administrativos; requisitos.

ABSTRACT

The purpose of this work is to study the legal validity of the adoption of consensual methods of conflict resolution in the Courts of Auditors, based on the experience of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE/MT). It is intended to answer the minimum validity requirements to be observed in the celebration of administrative agreements and the weaknesses and potential of the Technical Board established in the TCE/MT for the solution of administrative conflicts. Therefore, the study analyzed the federal and Mato Grosso legislation and the doctrine that underpins the consensual administrative action and the minimum validity requirements for the celebration of administrative agreements. In the end, the requirements of purpose, object, motivation, form and effectiveness for the conclusion of administrative agreements were presented and it was concluded that the Technical Board is an adequate tool, with great potential for conflict resolution, especially structural problems, which involve the evaluation of public policies and matters of concurrent competence between the federative entities. However, it was found that the normative resolution that regulates it lacks better structure to contemplate all the validity requirements, as well as different procedures to deal with cases in which the object of the Panel is to establish consensus on themes and interpretation of norms, resolve irregularities and contentious situations, and structural problems.

Keywords: Court of Auditors; technical table; administrative agreements; requirements.

LISTA DE ABREVIATURAS

CE/MT	Constituição do Estado de Mato Grosso
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1998
CMC	Centro de Mediação e Conciliação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJUR	Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência
CPC	Código de Processo Civil
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOTCE/MT	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
RITCE/MT	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
SNJUR	Secretaria de Normas e Jurisprudência
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE/MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
UPF/MT	Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. MICROSSISTEMA NORMATIVO CONSENSUAL	8
3. COMPATIBILIDADE ENTRE A CONSENSUALIDADE E OS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	16
4. REQUISITOS MÍNIMOS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS	20
5. INSTRUMENTOS CONSENSUAIS PREVISTOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO	24
6. REFLEXÕES SOBRE AS FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DA FERRAMENTA	29
7. CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

As competências outorgadas pela Constituição da República (CF/88) aos Tribunais de Contas para promoverem a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da federação, avaliando a legalidade, a legitimidade e a economicidade os inserem no centro de diversos conflitos na Administração Pública.

O alto volume de recursos envolvidos e o objeto dessas fiscalizações relevam conflitos complexos, cuja resolução nem sempre é célere e demanda a conciliação de objetivos e interesses, especialmente diante de problemas estruturais que envolvem a avaliação da efetividade da execução de políticas públicas.

A utilização de ferramentas consensuais nos processos de controle externo dos Tribunais de Contas pode contribuir para a resolução mais adequada e eficiente dos conflitos administrativos que são submetidos a sua apreciação, até mesmo com economia de recursos públicos.

Nesse sentido, em 23 de novembro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) aprovou a Resolução Normativa nº 12/2021, que instituiu a Mesa Técnica, com a finalidade de promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo.

De acordo com a normativa, as hipóteses de cabimento da Mesa Técnica não são taxativas, sendo um ambiente estabelecido para a construção de consenso sobre temas e normas afetas ao controle externo, solução de matéria controvertida em processo de fiscalização, apoio à construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória da Corte de Contas, além de mediação da autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre as partes formalizado em contratos ou instrumentos congêneres.

A ferramenta inovadora, inspirada na experiência histórica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP), potencializou o uso da consensualidade existente de forma tímida no Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), adotado há anos por muitos Tribunais de Contas brasileiros.

A adoção de métodos consensuais para a solução de conflitos no âmbito da Administração Pública brasileira sedimentou-se a partir da releitura dos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, bem como se fortificou com a edição da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que previu a possibilidade de os entes da federação se valerem da autocomposição para a resolução de conflitos administrativos, e do Código de Processo Civil, publicado por intermédio da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, cujo artigo 174 incentiva a utilização de métodos de solução consensual de conflitos, até na seara da Administração Pública.

Seguindo essa tendência, a nova lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – trouxe um capítulo dedicado exclusivamente aos meios alternativos de resolução de controvérsias. De acordo com o parágrafo único do art. 151, eles serão aplicados às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações. O artigo 153 prevê, até mesmo, o aditamento de contratos para permitir a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos.

A partir da edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), houve uma grande mudança no ordenamento jurídico, que estabeleceu o permissivo autorizativo genérico à Administração Pública para a celebração de acordos, no artigo 26.

Nesse contexto, o trabalho foi dedicado ao estudo da validade jurídica de adoção do modelo consensual de resolução de conflitos nas Cortes de Contas, a partir da experiência do TCE/MT.

O problema de pesquisa do presente trabalho é, portanto, responder às seguintes questões: Quais os requisitos mínimos de validade a serem observados na celebração de acordos administrativos? A Mesa Técnica pode ser considerada uma ferramenta adequada para a solução de conflitos administrativos nos Tribunais de Contas?

Para tanto, serão apresentados os dispositivos legais consensuais previstos na legislação federal e mato-grossense, que alicerçam a utilização de ferramentas consensuais pela Administração Pública e pelo TCE/MT.

Em seguida, o trabalho se debruçará sobre a compatibilidade da atuação consensual da Administração Pública com os princípios da supremacia e da

indisponibilidade do interesse público, os quais já foram considerados impeditivos do direito de transacionar da Administração Pública.

Com base nessas premissas, serão extraídos os requisitos mínimos de validade para a celebração de acordos administrativos, a partir dos quais será efetuada uma avaliação da ferramenta concebida pelo TCE/MT.

Para o desenvolvimento deste trabalho, partindo-se do problema de pesquisa, será utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica em livros e trabalhos acadêmicos, bem como de pesquisa documental em legislação, especialmente as pertinentes ao TCE/MT.

2. MICROSSISTEMA NORMATIVO CONSENSUAL

O dispositivo mais antigo de que se tem notícia na legislação federal brasileira acerca da atuação consensual na seara administrativa é o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, cujo artigo 10 previu a possibilidade de efetivação de desapropriação mediante acordo (Justino; Schwanka, 2009, p. 318).

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), muito utilizado pelos Tribunais de Contas, é originário do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211, da Lei nº 8.069/1990), do Código do Consumidor (art. 113, da Lei nº 8.078/1990) e da Lei da Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985) que disciplinam a responsabilidade por danos morais e patrimoniais. Nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial e pode ser celebrado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, bem como União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista.

Esse instrumento também passou a ser utilizado de forma ostensiva nos órgãos correccionais como uma alternativa ao processo administrativo disciplinar (PAD) e à sindicância, para os casos em que o dano ou extravio de bem público for de pequeno valor. Como exemplo, citam-se as Instruções Normativas nº 4/2009 e 17/2019 da Controladoria-Geral da União.

Em 1994, a Lei nº 8.884, de 11 de junho, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e dispôs sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, trouxe, em seu artigo 53, a possibilidade de celebração de termo de compromisso de cessação de prática

sob investigação. A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que revogou a normativa, ratificou as hipóteses de celebração de termo de compromisso (art. 85) e instituiu a celebração de acordos de leniência, com a extinção da ação punitiva da Administração Pública ou a redução de 1 a 2/3 da penalidade aplicável a pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica (art. 86).

Na seara das contratações, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, lançou em seu arcabouço a possibilidade de alteração de contratos administrativos e rescisão por acordo das partes (arts. 66 e 79, II). A Lei nº 9.897, de 13 de fevereiro de 1995, estendeu a possibilidade de acordos para as concessões e permissões de prestação de serviços públicos, e a Lei nº 11.079, de dezembro de 2004, ao instituir as parcerias público-privadas, avançou na tendência de uma postura consensual por parte da Administração Pública em suas relações com os particulares. Nesse mesmo sentido, caminhou a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que tratou dos consórcios públicos.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho, introduziu os contratos de gestão no âmbito da Administração Pública (artigo 37, § 8º), a fim de ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

A grande mudança veio em 2015, com a introdução de um novo Código de Processo Civil (CPC), mediante a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e logo em seguida, pela Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que regulamentou de forma expressa a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

O artigo 174 do CPC estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração Pública; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

A Lei nº 13.140/2015 trouxe um capítulo dedicado à autocomposição de conflitos de que for parte pessoa jurídica de direito público. Em sintonia com o que foi estabelecido no CPC, o artigo 32 estipula que os entes da federação poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos entre particulares e pessoa jurídica de direito público, como também entre órgãos e entidades da

Administração Pública. O artigo 35 foi categórico e não deixou qualquer dúvida sobre a possibilidade de as controvérsias jurídicas que envolverem a Administração Pública serem objeto de transação.

O artigo 43 da Lei nº 13.140/2015 prevê, ainda, a possibilidade de os órgãos e entidades da Administração Pública poderem criar câmaras para a resolução de conflitos, entre particulares, que versem sobre atividades por eles regulamentadas ou supervisionadas.

A arbitragem foi introduzida no ordenamento jurídico por meio da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, porém, foi a partir das alterações promovidas pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015, que a Administração Pública foi autorizada, de forma expressa, a utilizá-la para dirimir conflitos referentes a direitos patrimoniais (art. 1º, § 1º).

Nessa direção, foram introduzidas alterações na Lei do Regime Diferenciado de Contratação, mediante a Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015, que passou a admitir o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, nos contratos decorrentes dessa lei (art. 44-A).

A legislação avançou com a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de dezembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), o artigo 26, o qual previu expressamente a possibilidade de celebração de compromissos, até mesmo como substitutivos de sanção. Confira-se:

Art. 26 Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Para Guerra e Palma (2020, p. 140), o artigo 26 da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro (LINDB) consubstancia-se no permissivo genérico para a Administração Pública transacionar e inaugura um novo regime jurídico à

consensualidade administrativa, cujas características fundamentais são: propiciar segurança jurídica à celebração de acordos administrativos, a partir do endereçamento de dúvidas jurídicas e distorções em sua prática, e garantir compromissos mais eficientes à sociedade como um todo, e não apenas aos celebrantes, satisfazendo interesses gerais.

Assim, a partir da edição do artigo 26 da LINDB, a autoridade administrativa encontra-se autorizada para firmar termos de compromisso e acordos e, portanto, não há mais que se falar em exigência de edição de lei ou em qualquer outro normativo autorizador. A edição do permissivo genérico não veda, porém, a edição de leis especiais com a finalidade de tratar de instrumentos específicos, a exemplo das mencionadas anteriormente.

Nesse sentido, Peixoto (2021, p. 73) defende o potencial de centro normativo do art. 26 da LINDB ao qual os demais dispositivos devem se reportar para que haja unidade e harmonia na realização de acordos:

em sendo admitida a possibilidade da existência de um microssistema de autocomposição da administração pública, o art. 26 da LINDB tem nítido potencial de atuar como uma espécie de centro normativo ao qual os demais dispositivos se reportam para que haja alguma espécie de unidade e harmonia na realização de acordos. Como se viu no item anterior, há um considerável número de previsões normativas sobre a realização de acordos pelos entes públicos, mas, por diversas vezes, tais dispositivos são lacunosos, apenas prevendo a possibilidade de realização do acordo em relação a um aspecto específico do direito material, ou mesmo remetendo a elaboração de legislação específica. Essa não foi a escolha do novo dispositivo legal, que trata de forma genérica das possibilidades de acordo, mas vai além, impondo requisitos procedimentais que visam a conceder maior segurança a atuação da administração pública no contexto da autocomposição.

Para demonstrar a lógica da atuação do artigo 26 como permissivo genérico, o autor utiliza-se do seguinte caso hipotético:

a título exemplificativo, tem-se a autorização do art. 8º, da Lei 12.153 (Lei dos Juizados Especiais da Fazenda Pública), que permite a celebração de acordos “nos termos e nas hipóteses previstas na lei do respectivo ente da federação”. Esse artigo parece ter sido revogado pelo art. 26 da LINDB, que altera a relação do poder público com a autocomposição, prevendo, de forma genérica, a possibilidade do acordo, desde que obedecidos os seus requisitos. Assim, seria possível a uma autoridade administrativa a celebração de acordo em processo judicial, desde que satisfeitos os requisitos do art. 26 da LINDB e art. 10 do Decreto 9.830/2019, atuando eventual lei local como eventual limitadora ou disciplinadora para a celebração dos acordos para aquele ente específico. Portanto, haveria uma permissão genérica para a celebração de acordos a partir do art. 26 da LINDB, atuando a lei local como eventual limitadora ao exercício desse poder pelas autoridades administrativas.

Em 2021, houve a edição de uma nova Lei de Licitações. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, destinou um capítulo para os meios alternativos de resolução de controvérsias. O artigo 151 autoriza a sua utilização nas contratações firmadas pela Administração Pública, notadamente da conciliação, mediação, arbitragem e do comitê de resolução de disputas. O parágrafo único evidencia a possibilidade do uso de soluções consensuais em controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como o restabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento de obrigações contratuais e o cálculo de indenizações.

Para reforçar o uso desses mecanismos, o artigo 153 da nova Lei de Licitações possibilitou o aditamento de contratos para permitir a adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias.

Seguindo a direção da consensualidade, o sistema jurídico brasileiro passou a contar com a colaboração premiada e os acordos de não persecução penal e cível, até mesmo em ações de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Pacote Anticrime).

O artigo 17 da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para dispor sobre improbidade administrativa, determina que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenha, ao menos, o integral ressarcimento do dano ou a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Como se nota, nas ações de improbidade, o objetivo maior não é a punição do agente envolvido, mas, sim, a recomposição do dano ocasionado ao erário.

Ainda no cenário nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, desde 2010, a Portaria nº 125, de 29 de novembro de 2010, para dispor sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário, incentivando a adoção de métodos consensuais para a resolução de conflitos. O normativo acompanhou a evolução da legislação nacional e, em 2022, foi editada a Portaria nº 142, de 29 de abril de 2022, por meio da qual foi criado o Comitê de Resolução de Disputas Judiciais de Infraestrutura (CRD-Infra), responsável pelo tratamento adequado de conflitos judiciais referentes a projetos qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) previsto na Lei nº 13.334/2016.

A Portaria nº 142/2022 destina-se ao tratamento e solução de conflitos que envolvam empreendimentos de grande relevância e impacto para a sociedade. Sob o aspecto da parceria privada, o propósito é criar um ambiente de negócio estável e seguro para atrair investidores. O primeiro caso que se encontra sob exame do CRD-Infra é a obra de ampliação da BR-163, que liga o Estado do Mato Grosso ao Pará, objeto de ação civil pública.

Com base na Política Judiciária estabelecida pelo CNJ, o Supremo Tribunal Federal (STF) publicou a Resolução nº 697, de 6 agosto de 2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), responsável pela busca e implementação de soluções consensuais. Segundo o artigo 2º, o CMC visa solucionar conflitos pré-processuais e processuais de questões sujeitas à competência do STF.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, foi criado o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, sucedido pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, vinculados à estrutura do Tribunal de Justiça, conforme Leis nº 9.853/2012 e nº 10.648/2017. Em 2021, por meio da Lei nº 11.638/2021, foi instituído o Núcleo Gestor da Justiça Restaurativa, voltado para a resolução de conflito caracterizado como crime.

Em pesquisa efetuada no sistema de busca da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, foi possível localizar a Lei nº 10.861, de 25 de março de 2019, que instituiu o Programa de Parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil.

Na Lei Complementar nº 146, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, está prevista a competência para promover extrajudicialmente conciliação entre partes em conflito de interesse.

Recentemente, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 727, de 1º de abril de 2022, que alterou a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso (LC nº 111/2022) e criou uma Central de Conciliação, a ser regulamentada por lei específica, “que visa estabelecer a conciliação e a mediação como meios para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam o Estado de Mato Grosso”.

Apesar das louváveis iniciativas, no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, até a finalização do presente trabalho, não houve a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos prevista no CPC, nem

a instituição de comitês de resolução de disputas da Nova Lei de Licitações. A Lei Estadual nº 7.692/2002, que regula o processo no âmbito da Administração de Mato Grosso, também não conta com nenhum dispositivo acerca da consensualidade. Desse modo, a legislação federal é o alicerce primordial autorizador do emprego de ferramentas consensuais pelos órgãos e entidades da Administração Pública mato-grossense.

Voltando-se para a competência do TCE/MT, a Lei Complementar Estadual nº 486/2013 alterou a Lei Orgânica do TCE/MT e instituiu a competência específica para a celebração de TAGs.

De acordo com Bordin (2020, p. 393-402), a competência dos Tribunais de Contas para a celebração de TAGs advém do inciso IX do artigo 71 da CF/88, cujo teor dispõe que compete a eles assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. O artigo 26 da LINDB reafirmou essa competência e expandiu o rol de possibilidade de atuação concertada para os Tribunais de Contas. Desse modo, o autor conclui de forma assertiva:

A atuação dos Tribunais de contas na determinação, na homologação, na celebração ou na intermediação de Termos e Ajustamento de Gestão encontra amparo constitucional e na legislação infraconstitucional, a qual tem valorizado métodos de solução consensual de controvérsias que propiciem o incremento do diálogo, do consenso e da bilateralidade, em detrimento da determinação, da imperatividade e da unilateralidade, aspectos esses que restam resguardados para utilização subsidiária.

No âmbito dos Tribunais de Contas, embora sempre tenha havido margem constitucional para celebração de acordo voltado à adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em caso de verificação de ilegalidade, o advento da Lei Federal n.º 13.655/2018 não apenas explicitou referida possibilidade, como também ampliou a margem negocial para a busca de segurança na aplicação do direito público.

Nesse aspecto, não haveria a necessidade de Leis Orgânicas das Cortes de Contas expressamente disporem a respeito dos Termos de Ajustamento de Gestão. Em decorrência dessa maior abertura ao diálogo, poderá haver o reforço da atuação orientadora e colaborativa dos Tribunais de Contas junto à gestão governamental na implementação eficaz de políticas públicas.

Partindo dessa premissa, é possível afirmar que, todas as vezes que o TCE/MT, no exercício do controle externo, se deparar com uma irregularidade de sua esfera de competência, tem legitimidade para assinalar um prazo para a sua correção, o que também implica aceitar a possibilidade de que essa medida corretiva seja adotada de forma consensual, independentemente de previsão expressa em qualquer outra norma infraconstitucional.

Nesse sentido, em novembro de 2021, o TCE/MT editou a Resolução Normativa nº 12/2021, que instituiu a Mesa Técnica, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo.

Até 2022 não havia nenhuma legislação no Estado de Mato Grosso que tratasse especificamente desse instrumento ou que o tivesse inserido de forma expressa entre as competências do TCE/MT estabelecidas na Lei Orgânica. Todavia, compreende-se que a inexistência de previsão em lei específica não se consubstancia em óbice a sua utilização. A competência conferida no artigo 71 da CF/88 ao TCE/MT e o permissivo genérico do artigo 26 da LINDB são suficientes para assegurar a legalidade da celebração de acordos, até mediante o instrumento da Mesa Técnica.

Ademais, em 19 de dezembro de 2022, foi instituído o Código de Processo de Controle Externo, cujo inciso IV do artigo 2º estabelece como normas fundamentais do processo perante o Tribunal de Contas a promoção, quando for o caso, de soluções consensuais ou autocompositivas, até mesmo com uso da mediação e celebração de negócios jurídicos processuais.

Nessa linha, o artigo 55 prevê que o Tribunal de Contas poderá instituir procedimentos ou instrumentos destinados a promover o consensualismo, a autocomposição, a mediação, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo.

Ao tratar da articulação institucional no capítulo XV, o Código fixa o dever de recíproca cooperação mediante a elaboração de normas, acordos, consensos, projetos, termos e respostas a consultas em matérias que também envolvam a atribuição de outros entes administrativos, para fins do disposto no art. 30 da LINDB (art. 90, § 3º, II, b).

As disposições do inédito Código de Processo de Controle Externo vão ao encontro do permissivo genérico da LINDB e amparam o uso de ferramentas consensuais pela Corte de Contas do Estado de Mato Grosso para a resolução de conflitos instaurados nos processos de controle externo de sua competência.

3. COMPATIBILIDADE ENTRE A CONSENSUALIDADE E OS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

A evolução legislativa demonstrada no tópico anterior reflete a transformação do papel do Estado em meio a uma sociedade pós-moderna com diversos anseios e interesses a serem conciliados e atendidos de forma célere e eficiente. Oliveira e Schwanka (2009, p. 48) realçam a importância da substituição do modelo de atuação imperativa para consensual por parte da Administração Pública:

nas últimas três décadas, os movimentos transformadores do Estado contemporâneo visaram não somente à reavaliação dos fins do Estado, mas também ao reexame das funções típicas do modelo estatal providencialista e da forma como tais funções eram comumente desempenhadas. Com a ascensão de fenômenos como o Estado em rede e a Governança Pública, emerge uma nova forma de administrar, cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração. Assim, o processo de determinação do interesse público passa a ser desenvolvido a partir de uma perspectiva consensual e dialógica, a qual contrasta com a dominante perspectiva imperativa e monológica, avessa à utilização de mecanismos comunicacionais internos e externos à organização administrativa.

Trata-se da Administração Consensual, a qual marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Sua disseminação tem por fim nortear a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, habilitando o Estado contemporâneo a bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos.

A noção clássica de interesse público, que surgiu com a Revolução Francesa e foi introduzida no direito brasileiro como um dos pilares do regime jurídico-administrativo, a fim de impedir que o Estado atuasse em favor de interesses privados em vez de compatibilizar interesses existentes na sociedade (Ribeiro, 2010, p. 113/114).

Ademais, segundo a crítica de Aragão (2013, p. 84), a doutrina clássica, mesmo sem previsão legal ou constitucional expressa, afirmou a supremacia do interesse público sobre o privado como um princípio geral do Direito Administrativo. Contudo, doutrinadores contemporâneos, a exemplo de Moreira Neto, Medauar e Ávila, passaram a defender a inexistência dessa prevalência, especialmente em razão dos múltiplos interesses públicos e privados e da contradição entre o caráter supremo desse princípio e a ponderação que os princípios jurídicos exigem na aplicação ao caso concreto.

Palma (2015, p. 172) explica com clareza os motivos pelos quais a negociação de prerrogativas públicas para celebração de acordos administrativos não afronta o princípio da supremacia do interesse público:

o ato consensual pode ele próprio ser considerado o interesse público perseguido pelo Estado e (ii) a funcionalidade do princípio da supremacia corresponde à legitimação de limitação a direitos individuais, bem como de conferência de prerrogativas exorbitantes ao estado, de forma que essa função não impede a celebração de acordos pela Administração. Porém, a concepção mais tradicional do princípio da supremacia não se coaduna com a dinâmica consensual, na medida em que tolhe o exercício da função de composição de interesses pela Administração. O princípio da supremacia não contém valor metodológico na seara da consensualidade, pois (i) o cenário de fragmentação social e da conseqüente pluralidade de interesses impede o reconhecimento de um interesse público uniforme na sociedade e definível em abstrato, (ii) o interesse estatal mais corresponde ao interesse público, e (iii) é insuficiente a fundamentação do provimento administrativo pelo princípio da supremacia, sendo imprescindível a explicitação no processo administrativo do critério para determinar a prevalência de um interesse em detrimento de outros.

Assim, diante da pluralidade de interesses, caberá à Administração demonstrar quais foram os contemplados no acordo, podendo haver uma negociação bilateral (administrador – administrado) ou plurilateral (diversos interessados).

Binenbojm (2019, p. 2) defende a profunda incompatibilidade da noção de supremacia do interesse público com o constitucionalismo democrático, o qual pressupõe a ideia de conformação possível entre direitos individuais e metas coletivas, em virtude de três motivos:

- i. a proteção de posições jurídicas individuais irredutíveis, identificadas, de modo geral, com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais e, particularmente, da dignidade da pessoa humana;
- ii. a primazia *prima facie* dos direitos fundamentais sobre metas ou aspirações coletivas, ainda quando admitida a ponderação proporcional pela sistemática constitucional;
- iii. a polivalência da ideia de interesse público, que pode abarcar, em seu conteúdo semântico, tanto a preservação de direitos individuais como a persecução de objetivos transindividuais, que, de resto, se encontram invariavelmente conjugados ou imbricados. Portanto, não há sentido útil em aludir-se abstratamente à supremacia do interesse coletivo sobre o individual ou do público sobre o privado.

Com base na doutrina exposta, compreende-se que a ideia da existência de uma supremacia geral e plena em favor do Estado não se sustenta à frente de um sistema de direitos fundamentais em que há uma multiplicidade de interesses a serem contemplados, inclusive o da pacificação social mediante a consensualidade. Por conseguinte, caberá ao administrador público efetuar o exame, no caso concreto, de quais interesses deverão prevalecer.

De igual modo, a indisponibilidade do interesse público foi por muito tempo compreendida como um empecilho à possibilidade de transação por parte da Administração Pública, permanecendo restrita a interesses públicos de natureza

apenas patrimonial ou financeira, considerados interesses públicos secundários ou disponíveis.

Nesse sentido, Aragão (2013, p. 87) realça o entendimento de Alfonso de que as atividades vinculadas admitem a consensualidade para dispor do seu próprio exercício ou, em hipóteses excepcionais de afastamento de regras legais, em razão de sua aplicação em determinado caso concreto ser contrária aos princípios da proporcionalidade e da eficiência. Caberá ao administrador, portanto, no caso concreto, sob a luz dos princípios da proporcionalidade e da eficiência, examinar os limites da sua margem de manobra.

Vale mencionar que, desde 2002, o STF, no Recurso Extraordinário nº 253.885/MG, da Relatora Ministra Ellen Gracie, contava com posicionamento favorável ao reconhecimento da consensualidade como instituto de maximização do interesse público:

Poder Público. Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à ultimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 253885, Relator(a): ELLEN GRACIE, Primeira Turma, julgado em 04/06/2002, DJ 21-06-2002 PP-00118 EMENT VOL-02074-04 PP-00796)

Para Medauar (2020, p. 139), o interesse público realiza-se plenamente, sem ter sido deixado de lado, na rápida solução de controvérsias, na conciliação de interesses, na adesão de particulares às suas diretrizes, sem os ônus e a lentidão da via jurisdicional.

Grego-Santos (2019, p. 284) afirma que a realização desse novo interesse público está vinculada a um processo de abandono gradual de posicionamentos adotados por atos unilaterais em favor de soluções construídas dialogicamente com os interessados, a fim de atingir o direito fundamental à boa Administração Pública. Ademais, essa visão também decorre da multiplicidade de interesses na sociedade:

assim como na passagem do ato para o processo administrativo, a nova visão acerca do interesse público implica no reconhecimento de que a administração pública não repousa sozinha na posição de protagonista e artífice da definição unilateral do interesse público a ser promovido por si,

mesmo porque o estado atual da sociedade implica na multiplicidade de interesses aos quais pode se aposto tal rótulo e aplicada a proteção dele consequente.

Assim, a regra geral é a possibilidade de transação de qualquer objeto na seara administrativa, sendo vedada apenas nos casos em que a lei expressamente vedar à Administração negociar determinado direito (Palma, 2015, p. 187).

Destaca-se que esse entendimento vai ao encontro da evolução legislativa apresentada no tópico anterior e do permissivo genérico estabelecido no artigo 26 da LINDB, passando a regra geral a ser a admissão da consensualidade na Administração Pública como ferramenta de promoção dos mais diversos interesses públicos presentes na sociedade.

Nesse ponto, sustenta-se que a resolução consensual de conflitos é, por si só, um direito fundamental vinculado à ideia de um Estado Democrático de Direito e constitui um dos objetivos fundamentais de uma República que almeja construir uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, CF/88).

4. REQUISITOS MÍNIMOS PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS

Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, a solução de um conflito na seara administrativa por meios consensuais encontra amparo em diversos dispositivos legais, bem como potencializa a consecução do interesse público. No entanto, questiona-se quais requisitos mínimos devem ser observados no momento da celebração, para conferir validade ao compromisso a ser firmado.

Até a edição do permissivo autorizativo genérico do artigo 26 da LINDB, havia divergências doutrinárias e insegurança jurídica quanto ao conteúdo mínimo a ser respeitado, utilizando-se como premissa o artigo 104 do Código Civil brasileiro – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que estabelece como requisito geral para a celebração de qualquer negócio jurídico: i) agente capaz; ii) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; iii) forma prescrita e não defesa em lei.

Com a entrada em vigor da LINDB, o *caput* e § 1º do artigo 26 fixaram os requisitos mínimos necessários à validade dos compromissos a serem firmados pela Administração Pública, conferindo clareza e segurança aos administradores públicos

e às demais partes compromissárias. Nesse sentido são as lições de Guerra e Palma (2018):

reconhecendo a insegurança jurídica no tratamento de acordos administrativos, apesar da profusão de normas regulamentares dispondo sobre acordos especiais, a LINDB buscou conferir o *mínimo regulamentar* ao compromisso nela previsto na tentativa de conferir clareza e previsibilidade sobre o regime jurídico aplicável. Em seu art. 26, §1º, são previstos requisitos de validade, vedações e cláusulas obrigatórias aos compromissos, tornando não apenas mais certa a dinâmica de celebração desses acordos e de sua margem de negociação, mas principalmente permitindo uma modelagem de maior qualidade, como se demonstrará. Ao menos para os fins do compromisso da LINDB, toda a discussão doutrinária passa a ser obsoleta.

Como se verá a seguir, as condicionantes da LINDB vão ao encontro da regra geral do Código Civil e trazem outras especificidades.

No que diz respeito à extensão do termo “direito público” utilizado no *caput* do artigo 26, para delimitar o campo de atuação, Peixoto (2021, p. 74) explica que, para parcela da doutrina, a norma seria aplicável apenas ao direito administrativo, porém, na sua visão, o dispositivo faz referência ao direito público, o qual não se limita ao direito administrativo, sendo aplicável ao direito tributário, ambiental, a infraestrutura etc. O autor defende que o único termo restritivo é “autoridade administrativa” que deve ser interpretado como um elemento para “limitar os agentes públicos que podem realizar essa espécie de autocomposição, como apenas aqueles que possuem poder de decisão, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.784/1999.

A autoridade legítima para celebrar o termo de compromisso é, portanto, aquela dotada de competência para deliberar sobre a questão envolvida.

O *caput* do artigo 26 da LINDB delimitou a possibilidade de pactuação segundo a finalidade a ser alcançada. Desse modo, a celebração de determinado acordo pela Administração Pública está condicionada à existência de uma das três situações: a) irregularidade; b) incerteza jurídica ou c) situação contenciosa.

Assim, presente uma das situações acima discriminadas, a regra geral dispõe que a autoridade administrativa poderá celebrar o compromisso, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral. A oitiva do órgão jurídico é requisito condicionante de validade expresso na norma e a sua inobservância consubstancia-se em vício no procedimento.

Por outro lado, foi facultado ao administrador utilizar a consulta pública como instrumento de convalidação do interesse público. Desse modo, caberá ao administrador demonstrar os interesses presentes na pactuação do compromisso.

Nesse ponto, destaca-se a importância da motivação. Caberá ao administrador consignar as razões de relevante interesse geral que justificam a construção da solução consensual e que atestam ser ela a via mais adequada para o seu atendimento.

O Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os artigos de 20 a 30 da LINDB no âmbito da União, reafirmou a essencialidade da motivação e fixou os elementos mínimos do seu conteúdo nos parágrafos do artigo 2º:

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

O *caput* do artigo 26 da LINDB exige, ainda, a observância de outras disposições legais, a exemplo das específicas apresentadas no primeiro tópico desse capítulo. A regra geral será a possibilidade de celebração de acordos, mediante o cumprimento dos requisitos mínimos estabelecidos no § 1º. Contudo, caso haja uma norma especial que regule a celebração do acordo, por exemplo, a lei da arbitragem, deverão ser respeitadas as regras estabelecidas naquela legislação aplicável.

A publicação oficial do compromisso é outra condição imposta de forma expressa no dispositivo da LINDB para a produção de efeitos. A publicidade, além de ser uma condição de eficácia dos atos administrativos, promove a transparência e propicia o controle da atuação do administrador público.

Os incisos I, II e IV do § 1º do artigo 26 da LINDB traçaram, ainda, o conteúdo, as vedações e as cláusulas obrigatórias do compromisso a ser celebrado pelo administrador público.

Quanto ao conteúdo, em sintonia com o *caput* do artigo, o primeiro inciso reforça a necessidade de a solução atender ao interesse público, além de ser

juridicamente possível, proporcional, equânime, eficiente. Novamente, frisa-se a imprescindibilidade de o administrador público evidenciar as razões que fundamentam a escolha da solução consensual acordada, explicitando os interesses que serão contemplados.

Guerra e Palma (2018, p.162/163) alertam que a proporcionalidade da decisão do administrador está intimamente ligada com a negociação para a melhor solução jurídica e expõem com clareza o teste a ser efetuado para aferição da presença das condicionantes no caso concreto:

primeiramente, depreende-se que toda e qualquer obrigação contida no compromisso *deve ser endereçada ao caso concreto*. O compromisso perde sua validade quando deixa de se votar às circunstâncias práticas que determinaram a sua celebração, considerando a relação finalística que a LINDB apresenta. Desse modo, a solução jurídica deve não apenas servir à satisfação do plano do compromisso, mas trabalhar do modo mais eficiente para a efetiva eliminação da irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. No caso concreto, é oportuno se valer das subregras da proporcionalidade para construir o seguinte teste: (i) a obrigação desenhada deve se relacionar com o problema jurídico – *adequação*; (ii) deve ser a menos onerosa dentre as suas alternativas – *necessidade*; e (iii) ser a que melhor traduz e potencializa o plano do compromisso – *proporcionalidade em sentido estrito*.

As sub-regras da proporcionalidade relacionam-se de forma subsidiária. A sub-regra da necessidade somente será exigível após a análise da adequação, assim como o exame da proporcionalidade em sentido estrito prescinde do exame da adequação e necessidade (Silva, 2012, p. 15).

Portanto, o ponto de partida será avaliar se a solução construída contribui para dirimir o problema e alcançar o objetivo almejado. Caso a resposta seja positiva, deverá ser verificada a existência de outras medidas igualmente eficazes. E, por fim, diante de duas ou mais possibilidades, deverá ser escolhida a que melhor promove o objetivo com o menor impacto restritivo sobre outros direitos e interesses.

O segundo inciso veda a possibilidade de o acordo estabelecer a desoneração permanente de um dever ou a efetivação de direitos. A celebração do instrumento não pode impor, por exemplo, que a Administração renuncie ao exercício de competência fiscalizatória em relação ao compromissário ou que este renuncie ao direito de petição.

O último dispositivo define o conteúdo mínimo obrigatório do termo a ser celebrado: obrigações das partes, prazo para o seu cumprimento e sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A delimitação desse conteúdo é fundamental para o

acompanhamento e a medição dos resultados, bem como para garantir a conformidade do comportamento dos compromissários aos termos pactuados, desestimulando condutas contrárias aos interesses públicos elegidos como relevantes na solução consensual. Ademais, em caso de inadimplemento, compreende-se que ele é importante para assegurar a adequada responsabilização.

Com base no exposto, de forma resumida, os requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública podem ser sistematizados de acordo com a finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia.

A finalidade deve ser eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. O objeto se traduz na construção de uma solução jurídica que seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público, e não ocasione a desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral. A motivação sobressai nas razões de relevante interesse que fundamentam a atuação consensual e as soluções construídas, explicitando os interesses que serão contemplados. Quanto à forma, o compromisso deve ser aprovado pelo órgão jurídico e dispor com clareza as obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A eficácia, por sua vez, está condicionada à publicação oficial do acordo.

Apesar de não estar explícito no texto da norma, é imperioso que o acordo tenha a forma escrita e que as partes sejam capazes e legitimadas para transacionar sobre a questão.

5. INSTRUMENTOS CONSENSUAIS PREVISTOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS NO TCE/MT

O Regimento Interno do TCE/MT (RITCE/MT) prevê de forma expressa dois instrumentos de consensualidade para as suas demandas, quais sejam: o TAG e a Mesa Técnica. O TAG foi inspirado no TAC, celebrado com o Ministério Público Estadual em caso de ameaça ou lesão a um direito coletivo. Ferraz (2020, p. 227) evidencia que a ferramenta foi criada dentro de um contexto de busca de instrumentos alternativos de controle, baseados na consensualidade:

o TAG é instrumento de controle afinado com a moderna tendência da Administração Pública e do direito administrativo, menos autoritários e mais

convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade sempre que possível ou, em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

Desde então, compreendeu-se como juridicamente viável a adoção, pelos tribunais de contas e pelos órgãos de controle interno de instrumentos que objetivassem “contratar” com os administradores públicos, alternativas e metas para a melhoria do desempenho dos órgãos, entidades e programas.

Bordin (2020, p. 401/402) afirma que a celebração de TAG valoriza o incremento do diálogo, do consenso e da bilateralidade, bem como a atuação orientadora e colaborativa dos Tribunais de Contas perante a gestão governamental na implementação eficaz de políticas públicas.

A Lei Complementar Estadual nº 486/2013 alterou a Lei Orgânica do TCE/MT e inseriu no artigo 1º, no inciso XIX, a competência para a celebração de TAGs. Logo, não se trata de uma novidade no âmbito do controle externo.

De acordo com o artigo 227 do RITCE/MT, o TAG pode ser firmado com autoridades competentes visando o desfazimento ou saneamento de ato ou negócio jurídico impugnado. No curso de um processo de controle externo, diante da detecção de irregularidades, os membros do Tribunal e os titulares de Poderes e de órgãos públicos possuem legitimidade para propor um acordo com a finalidade de regularizá-las (art. 228, § 1º c/c 231, *caput*, e § 1º, RITCE/MT).

O artigo 228 do RITCE/MT dispõe que o TAG deverá conter no mínimo: i) a identificação precisa da obrigação ajustada e da autoridade responsável pelo seu cumprimento; ii) a fixação de prazo para o cumprimento da obrigação e comprovação junto ao Tribunal de Contas; iii) a expressa adesão, de todos os signatários, aos TAGs; iv) as sanções cabíveis no caso de descumprimento do termo.

De acordo com o § 3º do art. 227 do RITCE/MT, constituem fases do procedimento: a apresentação do TAG ao Plenário, instruída com a cópia do termo de adesão ao ajustamento de gestão, devidamente assinado; a homologação do TAG pelo Plenário e publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas; a execução e fiscalização do TAG; a quitação ou rescisão do TAG pelo Plenário; e a aplicação de sanção, no caso de rescisão do TAG.

O TAG passa a ter validade somente depois de homologado e publicado, constituindo-se em título executivo e, enquanto em execução, suspende a aplicação de novas sanções sobre o mesmo ato ou fato (art. 228, §§ 3º e 4º, RITCE/MT). A execução será permanentemente monitorada pelo Tribunal, cabendo ao Relator original acompanhar todas as suas etapas até o final, ficando sob sua relatoria todos

os atos posteriores relacionados diretamente ao objeto do TAG ou que derivem do seu cumprimento (art. 229, RITCE/MT).

A eventual rescisão do TAG possibilita a aplicação das sanções de multa de até 1.000 vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso (UPF/MT), determinação de restituição de valores, declaração de inidoneidade e inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança (art. 228, § 6º, RITCE/MT).

É importante registrar que o Regimento Interno (art. 228, § 5º, RITCE/MT) veda a celebração de TAG quando o ato ou o fato impugnado configurar ato doloso de improbidade administrativa ou de desvio de recursos públicos; quando o ajustamento implicar renúncia de receita pública; e nos casos em que já houver decisão irrecorrível do Tribunal de Contas sobre o ato ou o fato impugnado (coisa julgada).

O TAG foi a primeira ferramenta consensual introduzida no Regimento Interno do TCE/MT e pressupõe a existência de um ato ou negócio jurídico a ser desfeito ou saneado. O seu campo de atuação limitado às situações que não envolvam desvio de recursos públicos ou renúncia de receitas reflete os conceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público vigentes à época, que não mais se sustentam, o que será objeto de estudo no próximo capítulo.

Em relação aos casos que compreendam atos de improbidade, destaca-se que a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, introduziu o artigo 17-B na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), a partir do qual passou-se a admitir a celebração de acordos, desde que deles advenha, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Logo, se a própria lei que trata da improbidade administrativa admite a possibilidade de acordo até quando tiver havido dano ao erário, não há motivo para manter-se essa vedação.

Vale acrescentar que a exigência de verificação de dolo na prática do ato é complexa no processo de controle externo, em especial diante das limitações probatórias dos processos de controle externo.

Com a evolução da consensualidade no campo do Direito Administrativo, concebeu-se a Mesa Técnica, que é utilizada para consenso, estudo ou solução sobre temas controvertidos, relevantes e complexos relacionados à Administração Pública e ao controle externo (art. 237, RITCE/MT).

A ferramenta foi inspirada na experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (Resolução nº 2/2020-TCM/SP) e se assemelha com as audiências

judiciais, embora não apresente finalidade conciliatória, conforme impressões de Bordin e Monteiro (2021, p. 47-48):

ao mesmo tempo, os próprios jurisdicionados têm esclarecidas as principais problemáticas apontadas pelo TCMSP, ocorrendo, não raro, de se comprometerem a suspender procedimentos licitatórios para adequação – dispensando-se, assim, o exercício do poder cautelar pelo Tribunal de Contas.

As discussões havidas nas Mesas Técnicas também permitem aos jurisdicionados o aprimoramento dos esclarecimentos a serem posteriormente formalizados, por escrito, ao Tribunal de Contas, em decorrência da melhor assimilação das problemáticas técnicas verificadas no processo de fiscalização; bem como o aperfeiçoamento de editais eivados de irregularidades e de impropriedades. Nessa perspectiva, as Mesas Técnicas são espécies de “diálogos público-públicos” (SCHIE-FLER, 2016, p. 286), voltadas que estão a esclarecimentos recíprocos entre distintos órgãos e entes estatais a respeito de matérias constantes do processo de fiscalização, do que resulta o paulatino aperfeiçoamento da gestão pública – finalidade última dos Tribunais de Contas.

De acordo com os autores, a iniciativa atende à segurança jurídica e valoriza o diálogo institucional que deve haver entre diferentes órgãos e entes estatais, especialmente em prol do aperfeiçoamento da gestão municipal e da adequada destinação dos recursos públicos.

No âmbito do TCE/MT, a Mesa Técnica foi criada e regulamentada pela Resolução Normativa nº 12/2021. Posteriormente, com a publicação da Resolução Normativa nº 16/2021, a sua previsão foi incorporada no RI TCE/MT.

Segundo o § 1º do artigo 237 do RITCE/MT, são objetivos da Mesa Técnica realizar um controle externo mais célere, preferencialmente preventivo e orientado para procedimentos que prestigiem o consensualismo, o diálogo e a cooperação.

O procedimento da Mesa Técnica é conduzido pela Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência e regulamentado pela Resolução Normativa nº 12/2021-TP, cujo § 1º do artigo 1º reafirma os seus objetivos:

- 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.

A realização da Mesa Técnica poderá ser proposta por Conselheiros, Procurador-Geral de Contas, Secretário-Geral da Presidência, Secretário-Geral de

Controle Externo e o Secretário de Normas e Jurisprudência, e também por provocação de gestores públicos ou particulares interessados e dos secretários das unidades técnicas do TCE/MT (art. 2º, *caput* e § 1º, RN 12/2021).

De acordo com o § 3º do artigo 1º da Resolução Normativa nº 12/2021, a Mesa Técnica tem por objetivo estabelecer consenso sobre temas definidos pelo TCE/MT, objetos de consultas formais, normas a serem expedidas pelo TCE/MT com efeitos externos; esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização; apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT; bem como mediar a autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres.

Desse modo, além de serem relacionados à competência do TCE/MT, os temas e questões a serem submetidos à Mesa Técnica devem ser relevantes, complexos e/ou de grande repercussão sobre a Administração Pública e a sociedade (art. 1º, § 2º, RN 2/2021).

O § 5º do art. 1º da Resolução Normativa prevê a utilização das técnicas de conciliação e mediação, preferencialmente, na condução de Mesa Técnica. Os consensos, estudos e outros encaminhamentos estabelecidos poderão ser, a critério do Presidente da Mesa Técnica, encaminhados ao Relator ou Presidente do Tribunal para homologação em Plenário ou outras medidas necessárias (art. 237, § 2º, RITCE/MT).

Ressalta-se que o § 2º do artigo 228 do RITCE/MT estabelece a possibilidade de o Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência propor ao final a celebração de TAG. No entanto, conforme mencionado, as regras relativas ao TAG encontram-se defasadas e limitam a sua utilização para a correção de um ato ou negócio jurídico impugnado que não envolva ato de improbidade, desvio ou renúncia de recursos.

A Mesa Técnica é uma ferramenta mais moderna, que visa a construção de consensos e a promoção de segurança jurídica e não pressupõe a existência de um processo de fiscalização ou a imputação de uma situação irregular para a sua realização. Por outro lado, é destinada aos casos de maior complexidade, permanecendo uma lacuna no RITCE/MT acerca da utilização de ferramentas consensuais nos casos de menor complexidade e que não admitam a celebração de TAG.

6. REFLEXÕES SOBRE AS FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DA FERRAMENTA

A Mesa Técnica é uma ferramenta com grande potencial para a resolução de conflitos, porém a sua regulamentação carece de melhorias. Atualmente, a Resolução Normativa nº 12/2021 conta com apenas seis artigos, dos quais quatro prescrevem de forma tímida um único procedimento para todas as demandas que lhe são submetidas. Todavia, compreende-se necessário um tratamento diferenciado entre os casos de a) consenso sobre temas e interpretação de normas, b) resolução de irregularidades e situações contenciosas, e c) problemas estruturais.

Além disso, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados ao procedimento de forma clara, a exemplo de falta de previsão de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode vir a ocasionar a nulidade da Mesa Técnica.

Em relação à previsão de obrigações das partes, ao prazo para o seu cumprimento e às sanções do inciso III do art. 26 da LINDB, compreende-se que ela não é aplicável ao primeiro caso – consenso sobre temas e interpretação de normas – como regra geral, à exceção de alterações de orientações que exijam regras de transição, a exemplo do que ocorre na modulação de efeitos em ações judiciais.

Não há dúvidas de que a Mesa Técnica é uma ferramenta de grande utilidade e permite criar um ambiente de cooperação e diálogo entre o órgão de controle, a Administração Pública e demais atores envolvidos em torno de alguma temática que atraia a competência do TCE/MT.

Considerando-se que os Tribunais de Contas exercem um vasto controle sobre os atos administrativos, há uma evidente potencialidade de utilização desse espaço para a harmonização de entendimentos e a celebração de acordos, até mesmo com a participação de instituições diversas de controle, para a resolução de conflitos administrativos, além de problemas estruturais.

A discussão sobre a possibilidade de estabelecimento de um balcão ou guichê único surgiu no âmbito dos acordos de leniência em virtude da pluralidade de órgãos de diferentes esferas jurisdicionais autônomos e competentes para atuarem na negociação e da incerteza quanto a aceitação ou recusa em cada uma dessas esferas (Macedo; Sant'Ana, 2019, p. 30-33).

O sistema constitucional brasileiro exigiria uma mudança profunda para a implantação de um balcão único de negociação. Todavia, compreende-se que é possível a participação de outras instituições de controle na construção das soluções para problemas complexos, desde que elas possuam competência e interesse para tratar da questão, bastando a sincronização da atuação, articulação e cooperação institucional.

Recentemente, o TCE/MT celebrou uma Mesa Técnica com a participação da Defensoria Pública da União, do Ministério Público Federal, das Secretarias de Estado de Infraestrutura e Logística e Meio Ambiente, do Governador do Estado e da Procuradoria-Geral do Estado e da empresa Rumo S/A para a resolução de um impasse quanto à consulta livre aos povos indígenas para a continuidade da obra do Sistema Ferroviário Rondonópolis-Cuiabá-Lucas do Rio Verde, referente ao Contrato de Adesão nº 021/2021. O acordo, celebrado no âmbito do TCE/MT, foi submetido ao juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Rondonópolis, em que tramitava uma ação civil pública com o mesmo objeto, e devidamente homologado.

Para exemplificar, um litígio sobre determinado contrato administrativo pode ser objeto de denúncia ou representação no Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, de processo na justiça estadual, em virtude da independência das jurisdições. Assim, a judicialização não tem o condão de afastar a atuação do órgão de controle externo, e vice-versa. Contudo, os processos podem vir a ser julgados em momentos e formas distintos, ocasionando conflitos e insegurança.

A situação torna-se mais complexa e demanda maior articulação diante de situações que envolvem a execução de políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes da federação, a exemplo das relacionadas à Saúde, cuja gestão é tripartite.

Quando se está diante de um problema que não pode ser resolvido com um único ato, isto é, que admite mais de uma solução e exige tempo e providências para a reestruturação de uma situação, esse problema é classificado como um problema estrutural.

A ideia de um processo estruturante advém do direito norte-americano, a partir de casos que exigiam a reestruturação de um sistema, a exemplo do sistema educacional e do penitenciário. Trata-se de um processo que tem por finalidade solucionar um estado de desconformidade estrutural, que exige a adoção de uma série de providências para se atingir um estado ideal de coisas. Didier Jr., Zaneti e

Oliveira (2020, p. 33) explicam que o processo estrutural envolve diversos polos de interesses, problemas coletivos e com mais de uma solução possível, e elenca cinco características essenciais:

- (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;
- (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;
- (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;
- (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;
- (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).

A solução de um conflito social complexo exige também flexibilidade e consensualidade. A flexibilidade no procedimento revela-se no fracionamento da resolução do mérito em duas etapas, à semelhança do que ocorre no processo de recuperação judicial e de falência, nos termos do parágrafo único do artigo 354 e do artigo 356 do CPC.

A primeira fase é destinada à constatação do estado de desconformidade e à definição do estado a ser alcançado. A segunda fase é reservada à implementação de ações para atingir o estado ideal previamente definido. Assim, o processo de mudança da realidade desconforme demandará que sejam percorridas as fases de diagnóstico, elaboração de um plano de ação e, não menos importante, de implementação e acompanhamento.

As auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas aproximam-se dessa ideia, visto que têm por finalidade identificar as fragilidades do desempenho da Administração Pública e exigir a apresentação de um plano de ação para implementação de melhorias.

A auditoria operacional realizada pelo TCE/MT com o objetivo de avaliar a efetividade e a governança da estrutura e organização do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso (Processo nº 371734/2018) é um bom exemplo. Neste processo, foram propostas recomendações para a melhoria do programa, com determinação para que o Governo do Estado elaborasse um plano de ação, o qual seria objeto de monitoramento por parte do controle externo.

No entanto, ressalta-se que não houve uma discussão prévia sobre o estado ideal a ser alcançado, nem um espaço de consensualidade para o debate sobre as soluções mais adequadas para a reestruturação da política de desestatização ou da organização das atividades do órgão jurisdicionado. Ao contrário, as determinações e recomendações foram elaboradas de forma unilateral e expedidas pelo órgão de controle externo ao jurisdicionado.

Para a reestruturação de uma instituição ou política pública, é preciso que haja certa flexibilidade, de modo que o administrador público — aquele que conhece os problemas, os obstáculos e as limitações da gestão — tenha condições de modificar o que foi proposto, razão pela qual a consensualidade e a cooperação entre os atores envolvidos são essenciais, em especial devido ao esforço maior demandado pelos problemas complexos, que admitem mais de um caminho/solução.

A criação de um ambiente de cooperação comprometido com a resolução de problemas vai ao encontro da boa governança, que exige do administrador público que o processo decisório e a gestão se baseiem na fixação de metas e na identificação dos meios para alcançá-las. De igual modo, a colaboração de diversos atores e a possibilidade de realização de audiência pública cria um espaço de verdadeiro exercício da cidadania e vai ao encontro da democracia participativa.

A natureza complexa dessas demandas não pode representar um óbice ou empecilho para o seu enfrentamento. Cabe ao processo de controle externo desenvolver ferramentas e utilizar-se das melhores práticas, a exemplo das previstas no CPC, para estruturar os meios de resolução de conflitos na seara administrativa.

7. CONCLUSÃO

A consensualidade foi introduzida nos procedimentos do TCE/MT em 2013 por meio da possibilidade de celebração de TAG. O seu campo de atuação limitado às situações que não envolvam desvio de recursos públicos ou renúncia de receitas reflete os conceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público e a tímida legislação vigentes à época.

A evolução da consensualidade no campo do Direito Administrativo e a introdução de normas no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a partir de 2015 com o CPC, fortaleceram a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos.

A grande mudança veio com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cujo artigo 26 introduziu o permissivo genérico para a celebração de acordos administrativos. A regra geral, portanto, é transformada para admitir a celebração de acordos pela Administração Pública, sendo vedada apenas nos casos em que a lei expressamente dispõe em sentido contrário.

A norma também estabeleceu requisitos mínimos para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública, sistematizados segundo finalidade, o objeto, motivação, forma e eficácia.

A finalidade deve ser eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. O objeto se traduz na construção de uma solução jurídica que seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público, e não ocasione desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral. A motivação sobressai nas razões de relevante interesse que fundamentam a atuação consensual e as soluções construídas, explicitando os interesses que serão contemplados.

Quanto à forma, o compromisso deve ser aprovado pelo órgão jurídico e dispor com clareza as obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A eficácia, por sua vez, está condicionada à publicação oficial do acordo, que deve ter a forma escrita e ser assinado pelas partes capazes e legitimadas para transacionar sobre a questão.

Nesse contexto, a Mesa Técnica foi concebida pelo TCE/MT como uma ferramenta mais moderna, que visa estabelecer consenso sobre temas, objetos de consultas formais e normas a serem expedidas pelo TCE/MT com efeitos externos; esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização; apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT; bem como mediar a autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres (art. 1º, § 3º, Resolução Normativa nº 12/2021-TCE/MT).

A inexistência de previsão da ferramenta em lei específica até 2022 não se consubstanciava em óbice a sua utilização, diante do permissivo genérico da LINDB — suficiente para fundamentar a celebração de acordos em situações de baixa complexidade, os quais não são objeto da Mesa Técnica.

O permissivo genérico somado à competência assegurada pela Constituição da República ao TCE/MT para assinalar prazo para a correção de ilegalidades (art. 71, IX, CF/88) e as recentes disposições introduzidas na legislação mato-grossense pelo Código de Processo de Controle Externo alicerçam a promoção de acordos nos processos finalísticos do TCE/MT. Para tanto, deverão ser observados os requisitos mínimos impostos no artigo 26 da LINDB.

Além da grande utilidade para a solução de problemas complexos, a ferramenta tem o potencial de promover a segurança jurídica, mediante o envolvimento de outras instituições de controle na construção de consensos e soluções, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Outro potencial da ferramenta está na sua utilização para a solução de problemas estruturais, que abrangem a avaliação da execução de políticas públicas, bem como de matérias de competência concorrente dos entes da federação, os quais envolvem uma série de atores e demandam a confecção de um plano de solução de longo prazo a partir de um diagnóstico.

A despeito de ser uma ferramenta adequada para dirimir conflitos administrativos, a norma que regulamenta a Mesa Técnica carece de melhor estruturação do procedimento, concedendo um tratamento diferenciado entre os casos de: a) consenso sobre temas e interpretação de normas, b) resolução de irregularidades e situações contenciosas, e c) problemas estruturais.

Outrossim, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados ao procedimento de forma clara, a exemplo da falta de previsão de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode vir a ocasionar a nulidade da Mesa Técnica.

Em relação à previsão de obrigações das partes, prazo para o seu cumprimento e sanções do inciso III do art. 26 da LINDB, compreende-se que ela não é aplicável ao primeiro caso como regra geral, à exceção de alterações de orientações que exijam regras de transição (art. 23, LINDB), a exemplo do que ocorre na modulação de efeitos em ações judiciais.

As conclusões e sugestões extraídas da recente e pioneira experiência do TCE/MT tem por propósito fortalecer a ideia de que a utilização de métodos consensuais pelas Cortes de Contas está amparada na legislação e na doutrina, assegura a promoção dos mais diversos interesses presentes na sociedade e constitui salvaguarda do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BINENBOJM, G. Ainda a supremacia do interesse público. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 1-4, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/68>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Disponível em: Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo. **Diário Oficial da União**. Seção 1. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/14/IN_CGU_17_2019.pdf. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 142, de 29 de abril de 2022**. Cria o Comitê de Resolução de Disputas Judiciais de Infraestrutura (CRD-Infra), responsável pelo tratamento adequado de conflitos judiciais referentes a projetos qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei nº 13.334/2016, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4513>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá

outras providências. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994**. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm. Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica [...]. Brasília: Presidência da República, [2022].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127. Acesso em: 24 set. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral [...]. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015**. Altera as Leis nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13190.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BORDIN, Newton Antônio Pinto. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por Tribunais de Contas. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 1 dez 2022.

MONTEIRO, Egle dos Santos; BORDIN, Newton Antônio Pinto. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. **Simetria**, v. 1, n. 7, p. 46-50, 2021.

FARIA, Flávia Bortot Scardini. **Métodos Consensuais de Solução de Conflitos nos Tribunais de Contas**: análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2022.

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.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>. Acesso em: 30 set. 2022.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GREGO-SANTOS, Bruno. **Transação extrajudicial na administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. Balcão Único para negociação de Acordos de Leniência no Brasil. **SSRN Electronic Journal**, v. 23529, p. 1-36, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. Acesso em: 8 dez. 2022.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado de Mato Grosso de 1989**. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/>. Acesso em: 2 set. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 486, de 7 de janeiro de 2013**. Altera a Lei Complementar nº 269/2007. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/lei-complementar/486/2013>. Acesso em: 1º set. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar Estadual nº 269, de 22 de janeiro de 2007**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: Tribunal de Contas, 2007. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/lei-organica-tce-lc-26907>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar Estadual nº 752, de 19 de dezembro de 2022**. Código de Processo de Controle externo do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Tribunal de Contas MT, 2022. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/codigo-de-processo-de-controle-externo>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2021**. Institui a Mesa Técnica no TCE/MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Cuiabá: Tribunal de Contas MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 16, de 4 de dezembro de 2021**. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: Tribunal de Contas MT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>. Acesso em: 10 jun. 2022.

TCE-MT propõe criação de Termo de Ajustamento de Gestão. **TCE MT**, 22 ago. 2012. Notícias. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tce-mt-propoe-criacao-de-termo-de-ajustamento-de-gestao/33614>. Acesso em: 1 set. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 223, p. 01-24, jan./mar. 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48309. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309>. Acesso em: 4 out. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; 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 da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 23 set. 2022.

PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública: uma análise dos limites e possibilidades. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 67-92, set./dez. 2021. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/241>. Acesso em: 9 out. 2022.

RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. A. Interesse Público: um conceito jurídico indeterminável. In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella di; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (coords.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Altas, 2010.

SÃO PAULO. **Resolução nº 2/2020**. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de contas do Município de São Paulo. São Paulo: TCM SP, 2020. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8768>. Acesso em: 4 set. 2022.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, v. 798, ano 91, p. 23-50, abr. 2002. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RT798-Proporcionalidade.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS?rom=cover_page. Acesso em: 02 dez. 2022.