



— PRÊMIO —
MINISTRO GUILHERME PALMEIRA

2023

**MENÇÃO HONROSA
TRIBUNAIS DE CONTAS**

**IDEIAS E OLHARES SOBRE
AS SOLUÇÕES CONSENSUAIS: CAMINHOS
PARA UMA NOVA CONSCIÊNCIA E UMA
REAL PRÁTICA NO CONTROLE EXTERNO**

LUIS WAGNER MAZZARO ALMEIDA SANTOS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

LUIS WAGNER MAZZARO ALMEIDA SANTOS

**IDEIAS E OLHARES SOBRE AS SOLUÇÕES CONSENSUAIS:
CAMINHOS PARA UMA NOVA CONSCIÊNCIA E UMA REAL PRÁTICA NO
CONTROLE EXTERNO**

Monografia submetida ao Prêmio Guilherme
Palmeira.

RESUMO

O trabalho apresenta o cenário das soluções consensuais no âmbito do controle externo brasileiro, como forma de sanear divergências e prevenir conflitos que possam ter surgido a partir de processos e trabalhos de fiscalização e auditoria dos órgãos responsáveis por esse controle. O relato tem a forma de ensaio propositivo, passando por premissas básicas em soluções consensuais, por fatores críticos de sucesso, por experiências já exercitadas na área, chegando a propostas concretas para adoção nos órgãos de controle das soluções consensuais. O estudo é conduzido sob parâmetros aplicáveis aos diversos atores envolvidos nessas soluções consensuais, sejam do próprio controle, de órgãos jurisdicionados, de entidades privadas ou do Terceiro Setor.

Palavras-chave: soluções consensuais; solução de divergências e conflitos; negociações em ações do controle externo; prevenção de conflitos na administração pública.

ABSTRACT

The article presents the scenario of consensus-based solutions within the scope of Brazilian public external control, as a way to resolve divergences and prevent conflicts that may have arisen from inspection and audit processes carried out by the entities responsible for this oversight. The account takes the form of a propositional essay, covering basic premises in consensus-based solutions, critical success factors, experiences already practiced in the field, and arrives at concrete proposals for adoption within the oversight bodies for consensus-based solutions. The study is conducted under parameters applicable to the various actors involved in these consensus-based solutions, whether from the oversight itself, the entities being overseen, private organizations, or the called Third Sector.

Keywords: consensual solutions; resolution of disagreements and conflicts; business in actions of external control; conflict prevention in public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 PREMISSAS BÁSICAS PARA A ADOÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1 O Terceiro Setor pode surgir como parte em divergências, conflitos e soluções consensuais.....	10
2.2 As divergências e suas soluções consensuais são sempre multilaterais.....	10
2.3 O controle externo é um potencial agente de mudanças, até mesmo legais.	11
2.4 A qualidade social como cláusula pétrea no desenrolar da solução consensual e como balizadora no deslinde de impasses.....	12
2.5 A capacitação dos profissionais de controle externo para as soluções consensuais é fator essencial para o sucesso dessa estratégia.....	12
2.6 O princípio constitucional da Eficiência como elemento de segurança jurídica para as soluções consensuais.....	13
2.7 As soluções consensuais como oportunidade de exercício do foco didático- orientador do controle.....	14
2.8 A dificuldade em estabelecer as fronteiras no caso de divergências envolvendo cenários ou atores privados.....	15
3. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA A ADOÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL.....	16
4. REFLEXÕES SOBRE UMA SEGURANÇA JURÍDICA PARA SOLUÇÕES CONSENSUAIS APOIADA, NA SUA ESSÊNCIA, EM BASES FILOSÓFICAS DA ÉTICA.....	17
5. ALGUMAS PRÁTICAS DE SUCESSO JÁ EFETIVADAS PARA SEMEAR E EXECUTAR SOLUÇÕES CONSENSUAIS.....	20
5.1 A criação da SecexConsenso no Tribunal de Contas da União.....	21
5.2 O Grupo de Trabalho de Controle Social.....	22
5.3 O Diálogo Público promovido pelo Tribunal de Contas da União.....	22
5.4 Processos técnicos ligados aos focos de resultados e de desempenho.....	23
5.5 Os institutos de educação continuada das Casas de Controle.....	23
5.6 A participação de órgãos de controle em associações para troca de conhecimentos e conteúdos.....	24
5.7 A oportunidade de apresentação de propostas de análise de denúncias veiculadas pela imprensa e pela mídia.....	25

6. UM DECÁLOGO PARA A PRÁTICA DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS.....	25
7. IDEIAS E PROPOSTAS PRÁTICAS PARA UMA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PARA SOLUÇÕES CONSENSUAIS.....	26
7.1 Criação de secretarias ou departamentos especializados em soluções consensuais.....	27
7.2 A motivação para a escuta social nos processos e ações de controle externo voltados para soluções consensuais.....	27
7.3 A disponibilização de treinamento ligado às soluções consensuais.....	28
7.4 A estratégia das recomendações como precursoras de soluções consensuais e sementes de futura segurança jurídica na área.....	28
7.5 Incentivo ao acompanhamento de atividades dos conselhos municipais e estaduais de saúde, educação, gestão ambiental e de outros com forte potencial social.....	29
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
REFERÊNCIAS.....	31

1 INTRODUÇÃO

Neste ensaio, temos como objetivo estudar o cenário das soluções consensuais como forma de resolver divergências e, assim, evitar conflitos entre diversos atores envolvidos na atuação do Controle Externo da Administração Pública, que são as próprias entidades de controle, os órgãos públicos jurisdicionados e os agentes privados porventura inseridos, incluindo organizações do Terceiro Setor, como evidenciaremos em alguns pontos do trabalho.

Essa é uma questão que vem se configurando como importantíssima e crítica para os tribunais de contas brasileiros das diversas esferas de governo, a partir de tendências internacionais e das pressões internas no próprio país.

O estudo passará, principalmente, por premissas básicas, focos de planejamento de ações, questões polêmicas e fatores críticos de cuidados e de sucesso, além de propostas práticas para ação concreta nessa estratégia.

Não serão incluídos estudos de casos específicos para determinados tribunais de contas ou estabelecidos vínculos com legislação ou normas que poderão ser modificadas, contornando-se assim a possibilidade de que tenhamos um estudo muito restrito ou mesmo “datado”.

Acreditamos que, dessa forma, estaremos também evitando uma mera revisão bibliográfica, uma simples análise de normas ou dispositivos legais já estabelecidos, ou uma limitada avaliação histórica, o que não deixaria de soar paradoxal diante de tema tão inovador para as Casas de Controle. Nossa intenção é prospectar e propor práticas de real viabilidade e oportunidade de aplicação.

O que caracteriza, geralmente, as pretendidas relações consensuais entre os atores dos processos de controle supracitados? Que reflexos tem esse instrumento de recente evolução para a gestão pública brasileira e como evitar possíveis efeitos sociais, políticos ou econômicos nocivos? Qual poderia ser a estrutura básica de planejamento das ações das Casas de Controle Externo nas vertentes operacional e de legalidade dessa área? Essas são as questões principais de nosso estudo.

Teremos como fundamentos de análise os seguintes parâmetros:

- embora as soluções consensuais sejam uma tendência inexorável de controle e de gestão, não pode o interesse público colocar-se em pedestal inferior a modelos aplicáveis apenas à cultura privada, como o lucro, o imediatismo e a pouca transparência de processos;

- a atuação dos órgãos de controle externo, sempre em patamar de igualdade, deve buscar a assimilação de outros conceitos da cultura privada que devem ser usados na busca das soluções consensuais, em conjunto com todo o arcabouço legal e normativo natural do interesse público, criando um cenário de profícua sinergia, o qual, afinal, é o próprio cenário ideal do consenso positivo;

- educação, saúde e meio ambiente são áreas estratégicas da gestão pública e devem ser inseridas nas questões das soluções consensuais dentro de uma visão de Qualidade Social (Araújo, 1997);

- o interesse público e essa sólida qualidade social, como valores perenes e independentes de modismos, devem ser colocados como pontos prioritários (Cohen, 2018) no difuso terreno das soluções consensuais multifacetadas entre instituições de controle externo, órgãos públicos, agentes privados e, como veremos ao longo do estudo, também instituições do Terceiro Setor, muitas vezes esquecidas nos estudos desse consenso, mas que, não raramente, podem acabar interferindo no desdobramento da atuação do controle público, podendo, sim, acarretar divergências e conflitos subsequentes;

- o controle social, a transferência de métodos, tecnologias e experiências, bem como o amplo acesso a todas as classes socioeconômicas e a permanência da qualidade do desempenho dos projetos devem ser pilares na busca de soluções consensuais pelo controle externo englobando interlocutores institucionais com os quais possam ter surgido divergências detectadas, intermediadas ou acompanhadas por essas entidades de controle (Branco, 2019).

Acreditamos que essas questões podem deflagrar interessantes e produtivas discussões que extrapolem a mera apresentação de definições e de partes da legislação, iniciando, sim, um salto evolutivo na atuação dos tribunais de contas nessa área.

Assim, podemos resumir a mensagem que materializa o foco deste ensaio: apresentar o fortíssimo potencial de discussão, no cenário de controle externo, das soluções consensuais surgidas por divergências entre atores desse controle, buscando evitar conflitos e assim atuar como catalisador de resultados concretos para os tribunais de contas e, por fim, para o Cidadão, como cliente final desse controle sobre a operação das organizações públicas.

2 PREMISSAS BÁSICAS PARA A ADOÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Procuraremos, neste tópico, estabelecer algumas premissas básicas que norteiam este ensaio e que entendemos como essenciais para gerar ideias e práticas aplicáveis para a adoção de soluções consensuais.

2.1 O Terceiro Setor pode surgir como parte em divergências, conflitos e soluções consensuais

Além dos órgãos de controle, das entidades públicas jurisdicionadas e de possíveis agentes privados envolvidos ou afetados, é importante lembrar que as organizações do Terceiro Setor aparecerão como atores que poderão deflagrar divergências quando da aplicação de propostas do controle externo, assim como poderão gerar necessidades de contorno e estratégias de reavaliação em estágios temporais subsequentes às auditorias, fiscalizações ou a processos correlatos (Queiroz, 2021).

Isso toma contornos ainda mais críticos no caso de ações em áreas de tangência direta ou imediata ao cliente-cidadão, como saúde, educação, meio ambiente, concessões de serviços públicos e obras (Araújo, 1996).

Assim, muitas das propostas aqui feitas, ao longo do ensaio, devem sempre ser entendidas de forma a incluir as organizações do Terceiro Setor, as quais podem necessitar de formas especiais de diálogo e negociação por parte dos profissionais de controle.

2.2 As divergências e suas soluções consensuais são sempre multilaterais

Muitas vezes, o senso comum aponta para um entendimento de que, em processos de controle, as divergências que necessitarão de soluções consensuais surgem, basicamente, entre o órgão de controle e a entidade jurisdicionada que foi alvo da ação de controle.

Porém, na maior parte das vezes, existem desdobramentos institucionais diretos ou indiretos, internos ou externos ao processo.

Outras entidades, públicas ou não, poderão ser envolvidas quando as hipóteses de negociação e solução forem pensadas. Como dito antes, entidades do Terceiro Setor poderão ter iniciativa de envolvimento ou para isso podem ser conclamadas. Associações de classe podem vir a atuar na defesa de interesses.

A própria noção do interesse público e o conseqüente conceito da sociedade como grande cliente das instituições da Administração Pública e seus órgãos de controle levam a esse espectro multifacetado e abrangente das soluções consensuais (Branco, 2019).

Dessa forma, a fim se evitar um frustrante e fatal cenário de círculo vicioso de divergências, paradoxalmente surgido para as soluções prospectadas, é essencial que o diálogo e a escuta técnica planejada estejam sempre abertos pelo controle externo para todos os atores potenciais para suas soluções consensuais.

2.3 O controle externo é um potencial agente de mudanças, até mesmo legais

Um fator poderoso para motivar e semear soluções consensuais é terem os órgãos de controle um forte potencial como geradores de mudanças na operação das entidades públicas.

E isso deve ser estendido até mesmo para a vertente de mudanças em normas e instrumentos legais.

Afinal, já há um bom tempo foi modificado o pensamento de que as amarras legais deveriam se sobrepor às possibilidades de maior efetividade e alcance das ações públicas, passando as instituições de controle a dialogar mais com os planejadores de políticas públicas, com o Poder Legislativo e com as Casas Cíveis, alcançando mesmo algumas vitórias ao propor recomendações para avaliar a conveniência e a oportunidade de encaminhar alterações legais, quando os trabalhos de controle detectaram possibilidades de correções ou inovações que pudessem aperfeiçoar o arcabouço legal e normativo. Exemplo marcante dessa atuação foi o Acórdão TCU nº 2.731/2008-Plenário, que recomendou mudanças no arcabouço legal que rege as fundações de apoio a universidades federais, mudanças que foram acatadas e dirimiram várias divergências e conflitos que existiam nesse cenário.

Temos, então, nesse caso, um outro fator a ser somado às finalidades das soluções consensuais, em nosso entender.

2.4 A qualidade social como cláusula pétrea no desenrolar da solução consensual e como balizadora no deslinde de impasses

Como outra premissa do presente estudo, a qual o permeará constantemente, acreditamos que a identificação do foco social poderá servir como referência e justificativa das ações de controle externo que envolvam a busca de soluções consensuais.

Afinal, mais do que as tradicionais formas de qualidade empresarial industrial, comercial ou de serviços, há uma Qualidade Social a ser intensamente buscada (Davidow, 2019) pelos mediadores das soluções. Essa qualidade social deve se sobrepôr às análises custo/benefício guiadas apenas por resultados a curto e médios prazos e deve também adequar-se às indispensáveis bases de transparência, cidadania e controle social que não são exigíveis, de forma explícita, para todos os atores da negociação da solução, aumentando assim a importância dos agentes de controle no processo de consenso (Queiroz, 2021).

2.5 A capacitação dos profissionais de controle externo para as soluções consensuais é fator essencial para o sucesso dessa estratégia

É muito importante que as Casas de Controle, diante do propósito de introduzir essa técnica metodológica em seus processos, planejem as estratégias de formação e capacitação para seus profissionais, no que tange às disciplinas e áreas de conhecimento correlatas ao tema.

Afinal, como já se pôde perceber ao longo deste ensaio, o trabalho com soluções consensuais demanda uma mudança de posturas e de consciência de trabalho em relação às tradicionais vertentes de conformidade, de visão essencialmente punitiva e mesmo de conservadorismo, de certa forma já consolidadas nas áreas de controle.

Não estamos aqui dizendo que essas vertentes são errôneas no seu todo, mas, sim, que a opção pela introdução de soluções consensuais requer um salto evolutivo na forma de trabalho do controle externo.

E isso é válido não só para as áreas técnicas especializadas nessas soluções consensuais, mas também para todos os profissionais de controle, que precisarão agregar os devidos valores aos diversos processos de fiscalização e auditoria, propiciando boas condições para um possível desdobramento posterior de

divergências e as consequentes soluções consensuais, além do fato de que esses profissionais poderão evitar tais divergências em seu nascedouro, com um profícuo trabalho técnico de negociação e escuta.

Dessa forma, é importante que a instituição de controle introduza cursos, seminários e outras táticas formativas de habilidades e competências nas áreas de, por exemplo:

- Negociação
- Entrevistas prospectivas
- Diálogo com usuários de serviços públicos
- Qualidade social
- Indicadores de desempenho
- Simulação de cenários
- Solução e intermediação de conflitos

2.6 O princípio constitucional da Eficiência como elemento de segurança jurídica para as soluções consensuais

Como será aprofundado em capítulo posterior neste trabalho, o princípio constitucional da Eficiência, que veio a se juntar, por meio de emenda constitucional, aos da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, pode se tornar um em efetivo instrumento de segurança jurídica para a adoção de soluções consensuais firmes e perenes.

Afinal, se soluções consensuais nascem da necessidade de sanar divergências e prevenir conflitos, há a possibilidade de essas divergências não terem nascido, de forma exaustiva e fechada, de discussões de legalidade ou de desencontros interpretativos com relação aos demais princípios.

Certo é, também, em nosso entender, que, se uma divergência tiver brotado de falhas nos princípios da impessoalidade ou da publicidade, com bastante probabilidade o terá sido por processos ineficientes de transparência ou de procedimentos de gestão falhos, o que acaba sendo um foco, em termos de controle, de aferição de desempenho em termos de eficiência.

Adicionalmente, as questões de moralidade costumam transitar também pelas fronteiras do interesse público e da oferta da prestação de serviço público ao cidadão, o que também tangencia a linha da eficiência (Brito, 2005).

E o próprio princípio da legalidade, tão levantado em argumentos para os aspectos de rigidez de controle e de necessidades punitivas, também pode ser avaliado, em termos de soluções consensuais, quanto às possibilidades de ação dos órgãos de controle como agentes propositivos de recomendações de mudanças legais ou normativas.

Assim, é inegável, em nosso entender, a validade do princípio constitucional da Eficiência como base de segurança jurídica para deflagrar e materializar as soluções consensuais, tendo também, como valor agregado, certo efeito catalisador para essas soluções, ao atuar como antídoto preventivo para um excessivamente rígido e engessado enfoque de legalidade fechada, sempre tão estanque, impermeável ao controle e danoso aos objetivos e às finalidades da Administração Pública.

Podemos, enfim, afirmar que o princípio constitucional da Eficiência é a força jurídica e a própria meta das soluções consensuais.

2.7 As soluções consensuais como oportunidade de exercício do foco didático-orientador do controle

As instituições de controle externo, em sua atuação na vertente pedagógica didático-orientadora, com maior foco no desempenho de gestores e órgãos públicos, podem encontrar nas soluções consensuais um poderoso valor agregado.

As etapas de discussão e negociação para essas soluções acarretam uma intensa sinergia entre controle e jurisdicionado. Ambos observam e assimilam conhecimentos de troca mútua, o que é natural para se chegar a um frutífero consenso.

É possível que a ação pedagógica ocorra de forma bilateral. O órgão de controle certamente se valerá das assimilações de conhecimento técnico e observação social para uma disseminação posterior para outros jurisdicionados, talvez evitando futuras divergências e novos esforços de soluções consensuais. A entidade pública jurisdicionada e seus parceiros privados ou de Terceiro Setor certamente também propagarão os valores que agregaram para outras instituições congêneres, em diversos fóruns, com resultados positivos para trabalhos futuros de

órgãos de controle, criando-se, assim, essa rica sinergia a partir de uma ou mais experiências de soluções consensuais.

2.8 A dificuldade em estabelecer as fronteiras no caso de divergências envolvendo cenários ou atores privados

Não é difícil identificar, em uma reflexão sobre as soluções consensuais que tenham origem em divergências em cenários ou atores privados, que as fronteiras entre as duas vertentes envolvidas são muito difíceis de serem estabelecidas, tanto em termos de responsabilidades e poderes de gestão, de fontes e aplicações financeiras, quanto de comprometimento para metas socioeconômicas (SANTOS, 2005).

É fácil, também, constatar que todos esses cenários de contato têm total correlação com ações de órgãos de controle externo.

Esses órgãos de controle, diante, muitas vezes, de barreiras de legislação ou de posições restritivas por parte dos responsáveis pelas ações — fatores esses que acabam por se realimentar mutuamente —, não conseguem transitar de forma efetiva por essas fronteiras (Brito, 2005).

Como veremos adiante, surgem assim questões críticas e de difícil abordagem nas soluções consensuais, tais como:

- recursos oriundos de fontes essencialmente públicas continuam sendo fiscalizados com esse enfoque ao ingressar em um projeto de natureza público-privada?
- projetos que têm, prioritariamente, focos sociais no âmbito, por exemplo, das áreas de educação, saúde e meio ambiente (Demo, 2008), passam a ser alvo de ações operacionais de controle externo público?
- O Terceiro Setor é clientela de ações de controle público, por congregarem entidades de caráter ou fonte de financiamento mistos?

São pontos que, embora já de certa forma pacificados em termos jurisdicionais, ao entrarem no campo das soluções consensuais, acabam por fortalecer uma das premissas básicas de nossa discussão: a de que o controle externo público transitará frequentemente por fronteiras tênues e dinâmicas, críticas e polêmicas.

3. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA A ADOÇÃO DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

Alguns fatores críticos de sucesso surgem como catalisadores importantes na vertente das soluções consensuais.

Eles nascem nas áreas de interesse de cada um dos diversos atores institucionais envolvidos nessas soluções, tanto por ocasião do aparecimento de divergências entre eles (quando o fator vai funcionar como motivação para a solução consensual) como, mais permanentemente, por expectativas, já durante as etapas de negociação e esboço da solução, de que exista um bom desempenho da máquina pública de gestão de políticas e serviços.

Apresentaremos, a seguir, alguns desses fatores críticos de sucesso, os quais devem ser aplicados como sementes de motivação para os profissionais das instituições envolvidos na busca de uma solução consensual, além de servirem como constante referencial do que deve ser evitado para não causar frustração com o advento de negociações e soluções infrutíferas ou ineficazes:

- a) a diminuição, que certamente ocorrerá com boas soluções consensuais, do estigma que ainda persiste, embora bem minimizado em relação ao passado, sobre as instituições de controle, no sentido de que elas poderiam prejudicar o funcionamento da Administração Pública, por meio de ações excessivamente rígidas, inflexíveis e sem margem de negociação em face da burocracia e das normas, em uma atuação unilateral do controle;
- b) a crescente posição de expectativa positiva da sociedade, que deseja “ter os olhos e as mãos” sobre o funcionamento das instituições públicas e quer, com esse objetivo, acompanhar e ser parceira dos órgãos de controle (Gohn, 2009);
- c) a crescente introdução de mecanismos de transparência e de controle social na gestão pública, o que certamente facilita e pode alavancar as operações de soluções consensuais por parte do controle público;
- d) o rico potencial que têm os processos de soluções consensuais para motivar os profissionais de controle externo, nas diversas esferas, para que defendam causas mais efetivas para todos os agentes envolvidos, sejam públicos, privados ou de Terceiro Setor, para oferecerem

melhores resultados para a sociedade, dando assim a esses profissionais uma, podemos dizer, “camisa a vestir”, aumentando o valor agregado à atuação das Casas de Controle;

- e) a possibilidade de se ter, finalmente, o princípio constitucional da Eficiência, introduzido já há bastante tempo ao lado dos princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, mas ainda não plenamente lembrado, exercitado e verificado em toda a sua plenitude tangível ou intangível (Subirats, 2019);
- f) a possibilidade concreta de se chegar, por esforço direto dos órgãos de controle, a soluções mais efetivas, oriundas de negociações e soluções consensuais, em atuação frontalmente oposta à que poderia contribuir para o estigma por parte da sociedade, que mencionamos acima;
- g) a concreta possibilidade de que as instituições de controle exerçam um papel muito peculiar, cujas potencialidades poderão ser desenvolvidas a partir de algumas soluções consensuais, que é o de recomendar às Casas Cívis e aos Poderes Legislativos a análise da oportunidade e conveniência do encaminhamento de mudanças e correções legais, com base em trabalhos técnicos que tenham deflagrado as correspondentes soluções consensuais.

4. REFLEXÕES SOBRE UMA SEGURANÇA JURÍDICA PARA SOLUÇÕES CONSENSUAIS APOIADA, NA SUA ESSÊNCIA, EM BASES FILOSÓFICAS DA ÉTICA

Como mencionamos em nossa introdução, não é intenção deste ensaio fazer uma revisão de normas e legislação que poderiam se tornar desatualizadas e também poderiam pouco acrescentar a um tema que necessita de novas propostas, uma vez que é de evolução recente, mesmo no âmbito internacional.

Pensando assim, optamos, neste capítulo, por propor um raciocínio que ligue o manuseio do possível arcabouço legal e normativo cabível em cada cenário cronológico de soluções consensuais a uma base apoiada na Filosofia, em especial na área da Ética e, mais esteticamente ainda, nos legados de Kant e dos autores utilitaristas.

Acreditamos ser possível identificar pontos focais de Ética Pública aplicáveis a este estudo de soluções consensuais com apoio em uma visão que considere os atores dessas soluções como agentes com intenções alinhadas com essas bases éticas teóricas de Kant e do Utilitarismo, correntes classicamente antagônicas, mas tangentes a gestão e controle públicos, como aqui procuraremos demonstrar.

Seria essa uma empreitada viável no sentido de buscar mais um reforço para a segurança jurídica das soluções consensuais? Se, afinal, as soluções nascerão da meta de solucionar divergências, a ideia de traçar pontos em comum entre correntes teóricas aparentemente opostas não se mostraria interessante?

Esse exercício teórico para aplicação nas soluções consensuais também tem um desdobramento mais abrangente, em termos gerais de ética pública, uma vez que, sabidamente, essa ética tem se limitado à existência de normas de “quarentena” ou à existência de Códigos de Ética sazonais ou mesmo inconsistentes (TCU, 2006),

Temos, assim, em nosso entender, instigadoras carências, tanto na área da Filosofia como na de Gestão Pública, no que se refere a estudos que levem a instrumentos de avaliação da Ética — ética essa que tenha como agente ativo não o Homem em sentido restrito, como recorrente no enfoque filosófico, mas as próprias instituições públicas e seus gestores e clientes-cidadãos.

Tratando inicialmente do embasamento filosófico da ideia em discussão neste capítulo, cremos que a clássica oposição das correntes deontológicas kantianas e do Utilitarismo de Bentham, aprofundado posteriormente por Mill (2005), pode ser contornada e mesmo servir de apoio para que se chegue a conclusões sobre qual seria a verdadeira base ética de atuação dos gestores públicos por meio do próprio resultado esperado da atuação do controle público na busca de soluções consensuais diante de divergências institucionais.

Lidar com essa dicotomia Kant *versus* Utilitaristas pode se constituir exatamente na face mais desafiadora na busca de segurança jurídica para essas soluções.

Afinal, ao se tomar o Imperativo Categórico de Kant (2005c) em um sentido abrangente de gestão pública, teríamos a constatação de que seria necessária uma atuação em termos de modelos parametrizados que deveriam, idealmente, ser aplicados por todos os gestores públicos e tendo também toda a sociedade como foco. Sendo a sociedade, então, o ponto focal ético desse “imperativo social”, já é possível

antever as conexões com o Utilitarismo, ao se pensar a referência desse imperativo como sendo a efetiva “felicidade” dos diversos segmentos sociais atingidos pela solução consensual.

Algo similar à “máquina da felicidade” esboçada por Farrel (*apud* Peluso, 1998, p.190), na qual os cidadãos não pretendessem apenas usufruir as promessas de discursos éticos alheios a uma realidade (Bardin, 2009), e sim desfrutar de resultados que atingissem a maior parcela possível de beneficiários e que fossem o norte da ação dos atores da solução, de forma independente de sazonalidades socioeconômicas ou geopolíticas (Bethlem,1981) e procurando estabelecer o que seriam Virtude e Boa Vontade, clássicos parâmetros filosóficos, no decorrer da solução da divergência e do conflito, como previa Bentham ao dizer que “a instrumentalização apropriada dos responsáveis por políticas públicas faria deles agentes moralmente empenhados na erradicação da miséria social” (*apud* Peluso, 1998, p. 13), quando pesquisado em contraponto a um hipotético “imperativo social” da gestão e do controle derivado do imperativo categórico de Kant.

No sentido de contornar de forma pragmática essa aparente dicotomia entre o sentido deontológico de Kant e o consequencialismo de Bentham e Mill, a escolha do cenário das soluções consensuais como foco de estudo aplicado parece ser bastante adequada, pois teríamos, certamente, premissas aglutinadoras de correntes de pensamento filosófico, tais como em Santos (2010):

- a verificação da necessária e preliminar aderência a todo um arcabouço legal e normativo (a Lei no sentido kantiano);
- a possibilidade, ainda que em segundo plano na visão do consenso, de aplicação de sanções e instrumentos corretivos e mesmo punitivos, em concomitância com a complementar e cada vez mais importante vertente didático-orientadora (ainda uma visão kantiana);
- a verificação de parâmetros de efetividade de ações públicas com o atendimento do maior número de beneficiados, no sentido utilitarista, conforme alerta Bentham (*apud* Peluso, 1998, p. 18) ao dizer que “o princípio da utilidade aprova ou desaprova qualquer ação que, respectivamente, aumente ou diminua a felicidade, sendo essa ação passível de origem não só de um indivíduo particular, mas também de qualquer ato ou medida de governo”, o

que nos aproxima, como pretendíamos, do cenário de soluções consensuais conduzidas no ambiente do controle externo;

- a vertente didático-orientadora que a ação aqui em estudo possibilita, a qual atinge tanto os gestores como os clientes das instituições e a própria sociedade (pela disseminação dos resultados), o que encontra eco em uma das cláusulas pétreas do trabalho filosófico: a da geração de Conhecimento e Evolução (Cossutta, 2001);
- a lacuna a ser preenchida em termos de avaliação do que seja a Felicidade preconizada pelos utilitaristas, lacuna essa resultante da interrupção da obra de Bentham no que tange à quantificação de relações custo/benefício entre ações realizadas e fins atingidos, conforme lembrado por Peluso (1998, p. 15):

o limite que pode ser posto ao projeto ético de Bentham envolve, ainda hoje, as questões que cercam o problema da elaboração do cálculo moral. Isto sugere que as dificuldades graves do utilitarismo benthamiano surgem no momento em que se pretende fazer a contabilidade da utilidade e do prazer, uma aritmética moral...

— algo que pode ser alvo de exercício interessante no campo de negociações e soluções aqui estudadas;

- os estudos que “têm fornecido respostas adequadas à indevida pretensão de desligar o mundo dos valores do mundo dos fatos, tirando do ostracismo Mill, a ele levado pelo único defeito de construir uma ponte entre o desejado e o desejável” (Peluso, 1998, p. 112), o que cria as condições para propostas de novas metodologias de conexão entre a Filosofia e a área de avaliação de gestão e políticas públicas, o que mais uma vez nos liga à solução consensual de divergências e conflitos.

Assim, em nosso entender, é bastante válido um estudo mais aprofundado pelos órgãos de controle, com vistas a uma conscientização, por meio de capacitação profissional, quanto ao uso de parâmetros éticos da Filosofia na busca, que sempre será constante, de segurança jurídica para as soluções consensuais diante das divergências e conflitos surgidos na execução de seus trabalhos e decisões.

5. ALGUMAS PRÁTICAS DE SUCESSO JÁ EFETIVADAS PARA SEMEAR E EXECUTAR SOLUÇÕES CONSENSUAIS

Embora as soluções consensuais deflagradas e conduzidas por órgãos de controle externo sejam uma metodologia e uma prática relativamente recentes, especialmente no Brasil, já é possível identificar um conjunto de iniciativas que tem total conexão com o tema.

É importante notar que não existe uma fronteira bem delimitada entre as iniciativas que não são exatamente uma ação de solução consensual, sendo mais algo com a feição de semente na área, e aquelas em que fica mais clara a proximidade ou convivência com as soluções em si.

Essa observação pode tornar ainda mais proveitoso o relato deste tópico, pois, afinal, ao longo do ensaio procuramos mostrar a importância da conscientização e da motivação dos profissionais de controle e suas instituições para criar as condições para que se chegue às reais soluções.

Assim, é essencial que se perceba que o sucesso das soluções consensuais depende de e começa quando o espírito de efetividade final permeia os diversos processos e as diversas atividades de fiscalização e auditoria dos órgãos de controle e, primordialmente, semeia interações e parcerias com outros atores potenciais no cenário das soluções consensuais.

5.1 A criação da SecexConsenso no Tribunal de Contas da União

No transição entre os anos de 2022 e 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) implantou uma secretaria técnica especializada em tratar soluções consensuais, a Secretaria de Controle Externo de Soluções Consensuais e Solução de Conflitos – SecexConsenso, no âmbito dos processos que tinham suscitado divergências institucionais ou de interesses que pudessem desaguar em conflitos com possibilidade ter deslinde com prazos imprevisíveis e, de modo mais crítico, com também imprevisíveis resultados para os afetados pelas divergências e, em última instância, que pudessem ter efeitos prejudiciais para a sociedade, usuária maior e final da Administração Pública.

Embora, como já aqui dissemos, não seja a nossa intenção o registro de normas e fatos que poderiam deixar nossa análise “datada”, vale observar que essa

experiência tem diversas faces de ineditismo e ousadia que podem criar resultados de sucesso.

Afinal, a iniciativa de uma seção técnica especializada pode propagar, pela instituição, a importância da ferramenta metodológica, fazendo com que os profissionais atentem para a inclusão de quesitos correlatos a uma futura solução consensual, muitos apontados ao longo deste ensaio, ou quiçá atentem para a atuação com vistas a evitar divergências, o que poderíamos denominar de atuações contra divergências ou talvez de soluções consensuais antecipadas.

5.2 O Grupo de Trabalho de Controle Social

Por passo inicial da Controladoria-Geral da União (CGU), o Grupo de Trabalho de Controle Social (GTCS), com atuação central no estado do Rio de Janeiro, englobou a própria CGU, o TCU, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas municipal da capital desse estado, diversas universidades, o BNDES, a Petrobras, a Receita Federal, o governo estadual do RJ, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e outras entidades que foram se agregando aos trabalhos.

O GTCS era composto de representantes oficiais de cada uma das entidades participantes e planejava e executava atividades periódicas de reuniões técnicas, de apreciação de trabalhos de gestão pública e controle, de palestras para a sociedade, de seminários em universidades, de painéis com exposição de expectativas dos participantes, de estudos técnicos de transparência e controle, além de muitas outras similares.

Essa iniciativa merece registro, dado o fato de ter relações com muitos quesitos do entorno das soluções consensuais discutidos no presente trabalho.

5.3 O Diálogo Público promovido pelo TCU

Outra profícua ação que merece registro é a do Diálogo Público promovido pelo TCU, criado inicialmente com essa denominação, mas chamado, em algumas ocasiões, de nomes similares, embora mantendo o formato de palestras, seminários, painéis de discussão e mesas-redondas, abertos para outras Casas de Controle, jurisdicionados, instituições acadêmicas e de pesquisa, mídia e imprensa e para a sociedade em geral.

Mais uma vez, apresenta-se a vertente de diálogo e escuta sociais, tão importante para a materialização de boas soluções consensuais ou mesmo para evitar o nascedouro de divergências.

5.4 Processos técnicos ligados aos focos de resultados e de desempenho

Apesar de já ser uma prática enraizada há tempos nos órgãos de controle, cabe relembrar, neste ponto, o funcionamento de algumas categorias de processos técnicos como propulsores de ações que sempre se aproximaram de soluções consensuais e que continuarão a manter essa condição, em nosso entender, a propiciar trabalhos que poderão fornecer elementos para dirimir divergências, por meio de um registro histórico relativo aos órgãos públicos envolvidos.

Os processos de Acompanhamento e Monitoramento, por exemplo, têm como importante produto os resultados e desdobramentos de decisões, as quais poderão posteriormente gerar indicativos com viabilidade de uso no próprio órgão de origem do processo ou em outros com situações semelhantes.

São, em nosso entender, fontes com potencial adicional de origem de segurança jurídica, caso alimentem soluções consensuais posteriores, pois já terão servido de teste e avaliação de propostas, fundamentação legal e decisões.

Outro exemplo rico são as categorias de auditorias operacionais, auditorias de orientação centralizada e levantamentos, uma vez que são o cenário rotineiro de várias táticas indispensáveis para boas soluções consensuais, como as entrevistas com gestores, apuração de indicadores de desempenho, identificação de arcabouços legais e normativos, cenários de mercados, estudo de parcerias público-privadas, escuta social de usuários de serviços públicos e vários pontos interessantes para uma observação técnica de controle externo orientada para soluções consensuais (Santos, 2005b).

5.5 Os institutos de educação continuada das Casas de Controle

Um ponto forte de oportunidade para o sucesso de soluções consensuais, bem como historicamente tem sido para todas as estratégias de controle externo, é a

existência de institutos de educação continuada nessas instituições de controle, como o Instituto Serzedello Corrêa do TCU.

No caso das soluções consensuais, essas instituições podem atuar, principalmente, em três pontos de apoio detalhados a seguir.

Temos o caso da capacitação e conscientização de profissionais internos, por meio de cursos e ações similares, com exemplos de conteúdos já mencionados no tópico 2.5 deste ensaio.

Na vertente de capacitação externa, os cursos para profissionais de entidades jurisdicionadas funcionam, claramente, como ação preventiva de divergências e, adicionalmente, em possível passo posterior, como facilitadores e catalisadores de soluções consensuais.

E no papel de promotores de eventos de diálogos públicos, esses institutos atuam como disseminadores de aspectos gerais de controle para a sociedade civil, acadêmica e de associações de classe, como já mencionado em tópico anterior.

5.6 A participação de órgãos de controle em associações para troca de conhecimentos e conteúdos

Uma prática também já enraizada é a participação de instituições de controle em associações conjuntas com órgãos congêneres, com a promoção de seminários, encontros técnicos e congressos periódicos.

Exemplos de sucesso podem ser lembrados, tanto em nível nacional como internacional, como o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), a Associação dos Tribunais de Contas Brasileiros e a (Atricon)Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs) (Santos, 2005a).

Para a área de soluções consensuais, essas participações oferecem promissores horizontes para troca de experiências, em especial pelo fato de ser esse um assunto de interesse geral e de maior avanço já em outros países.

Áreas que são cenário bastante típico em soluções consensuais costumam ser bem discutidas nesses fóruns, tais como:

- Saúde
- Educação
- Meio ambiente

- Obras públicas
- Tributos
- Incentivos fiscais
- Auxílios sociais
- Qualidade social

5.7 A oportunidade de apresentação de propostas de análise de denúncias veiculadas pela imprensa e mídia

É um instrumento disponibilizado também há tempos por muitas entidades de controle externo.

Mesmo sem ser classificado diretamente na categoria de soluções consensuais, até porque essa denominação é mais recente, a oportunidade oferecida já funcionava nesses moldes, tanto como solução direta consensual, por meio da abertura de processos que culminam com propostas que concatenavam partes divergentes, como por ações prévias que recomendavam ou determinavam passos que evitavam divergências (Zymler, 1996).

No caso do TCU, tivemos a Portaria nº 98/1997, depois revogada com a Portaria nº 231/2002, ainda vigente, sendo que ambas deflagaram a oportunidade de representações de unidades técnicas que culminaram com vários casos de auditorias e fiscalizações de sucesso técnico, social ou de gestão, boa parte deles podendo ser classificados como saneamento de divergências ou de uma solução consensual entre partes.

Em nosso entender, esse continuará sendo um forte instrumento de soluções consensuais, dado que a imprensa e a mídia estão tradicionalmente presentes em cenários de divergências potenciais, não fugindo a essa regra a atuação de órgãos públicos e seus interlocutores.

6. UM DECÁLOGO PARA A PRÁTICA DAS SOLUÇÕES CONSENSUAIS

A partir das considerações feitas até aqui e já antecedendo a apresentação de uma linha de ação prática (Santos, 1996), podemos estabelecer o que seria, em nosso entender, um decálogo do controle externo conectado às soluções consensuais:

1º) O controle externo existe para atender à sociedade brasileira e para isso devem estar voltados seus esforços de soluções consensuais.

2º) O controle externo apresenta uma vertente de exemplo a ser seguido, no sentido de aprimorar o funcionamento de outras instituições da sociedade, aprimorar-se também com as soluções geradas e seu acompanhamento, causando um efeito de sinergia, multiplicador de aperfeiçoamento e minimização de divergências e conflitos.

3º) A evolução histórica da gestão pública trará sempre novos desafios e novas modalidades de soluções, desafios aos quais o controle externo deve responder.

4º) O controle externo deve estar sempre conectado às práticas, metodologias e expectativas dos atores de possíveis divergências no âmbito de suas decisões e orientações, inclusive aqueles da esfera privada e do Terceiro Setor.

5º) Estruturas organizacionais não devem ser rígidas demais, para não trazer atrasos e barreiras, nem muito flexíveis, para não causar desorientação, e as soluções consensuais devem ter isso como orientação.

6º) O profissional do controle externo deverá sempre inovar e se autoaprimorar, também em modalidades de conhecimento típicas de soluções consensuais.

7º) Os esforços para soluções consensuais devem ser medidos por indicadores e metas que levem em conta as faces de desempenho de projetos como realmente são vistas pela sociedade, usuária maior.

8º) A ética, a eficiência e a boa gestão são os parâmetros que o controle externo deve buscar em seu trabalho de análise, preparação, negociação, mediação e execução de possíveis soluções consensuais em sua esfera de atuação.

9º) É preciso ter Qualidade Interna para oferecer Qualidade Externa, nas soluções consensuais, sob a visão de todos os atores dessas soluções.

10º) A atualidade e a efetividade das ferramentas de soluções consensuais é uma jornada sem fim, porque sem fim é a evolução qualitativa e quantitativa das instituições públicas, privadas, de Terceiro Setor e da própria sociedade.

7. IDEIAS E PROPOSTAS PRÁTICAS PARA UMA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PARA SOLUÇÕES CONSENSUAIS

Como aqui afirmamos, desde o início de nosso ensaio, diante de tema tão inovador e instigante como o das soluções consensuais para solução de divergências

que possam levar a conflitos na área de controle, o mais importante é tentar chegar a propostas práticas para adoção dessa metodologia nas Casas de Controle.

Procuraremos, neste tópico, apresentar algumas ideias de ações práticas, não exaustivas, que possam ser implantadas na realidade e naturais limitações de cada caso. Essas propostas foram alinhavadas e embasadas ao longo do trabalho e podem ser adaptadas e aprofundadas pelas equipes de gestão e planejamento de cada agente de controle externo.

7.1 Criação de secretarias ou departamentos especializados em soluções consensuais

A exemplo do que fez o TCU, com a criação da SecexConsenso, é possível para cada órgão de controle, nas diversas esferas, aventar a criação de setores similares.

É claro que a realidade do cenário institucional do órgão poderá indicar um formato diferente para o setor e para a equipe de profissionais que o irá compor. Em alguns casos, poderá ser indicada a adoção de um grupo temporário para os eventuais casos de necessidade de soluções consensuais. Em outros, poderá ser adotada a atuação de profissionais experientes em negociações e estudos de casos de divergências que atuem para determinados processos mais críticos. Em outras situações, poderá ser experimentada a capacitação de profissionais em cada departamento técnico já existente, para que atuem nos casos necessários de soluções consensuais, nos processos correspondentes à especialização dos respectivos departamentos, como uma espécie de consultores em soluções consensuais.

Mais importante do que uma estruturação organizacional sazonal, é a real conscientização do órgão de controle quanto à aplicabilidade, já reconhecida, dessas soluções e a conscientização dos profissionais sobre os conhecimentos técnicos para lidar com as análises e com as negociações necessárias, além da capacitação para organizar cada arcabouço legal e normativo para embasar a indispensável segurança jurídica aplicável a cada caso.

7.2 A motivação para a escuta social nos processos e ações de controle externo voltados para soluções consensuais

Como discutimos em alguns tópicos do trabalho, é preciso que os esforços de soluções consensuais tenham como espírito norteador o alcance de situações em que os atores envolvidos busquem o atendimento das expectativas do cliente maior da Administração e do controle públicos, que é o Cidadão.

De nada adiantaria todo um trabalho estanque que resolvesse as possíveis divergências e evitasse conflitos apenas para as entidades em si mesmas, atendendo apenas as suas próprias expectativas administrativas.

Assim, como mostrado nos tópicos referentes à capacitação e conscientização, é primordial semear as noções de qualidade social e, principalmente, a escuta social durante os trabalhos técnicos de fiscalização e auditoria e também durante os trabalhos com foco na solução consensual.

Os frutos de tal postura certamente serão muito mais efetivos, duradouros e vão gerar novas soluções consensuais futuras, em uma repercussão realimentadora de inovações para o controle externo e a gestão pública.

7.3 A disponibilização de treinamento ligado às soluções consensuais

É essencial que as instituições de controle implantem, na medida do possível, treinamentos com conteúdos voltados para habilidades e competências necessárias a diversas fases dos esforços de soluções consensuais.

No tópico 2.5 deste trabalho, exemplificamos algumas disciplinas correlatas ao assunto.

Cabe registrar que alguns conteúdos sugeridos aparentemente não têm ligação com o conhecimento técnico específico de controle, mas, potencialmente, têm total importância para a disseminação da cultura e conscientização da área das soluções consensuais. É o caso, por exemplo, dos treinamentos voltados para as negociações e para o foco social, importantíssimos para o cotidiano de um trabalho que semeie realmente a base para tais soluções e para a prevenção de divergências e conflitos. E são, adicionalmente, habilidades exigíveis da quase totalidade de profissionais, atualmente, em muitas e muitas áreas.

7.4 A estratégia das recomendações como precursoras de soluções consensuais e sementes de futura segurança jurídica na área

O uso de propostas de recomendações apresenta um rico potencial para o controle, muitas vezes despercebido ou até relegado a segundo plano, quando colocado em comparação com as determinações.

As recomendações feitas a jurisdicionados, em trabalhos de controle externo, podem apresentar vários pontos de valor agregado, tais como:

- lidam diretamente com a vertente do poder discricionário dos gestores jurisdicionados, despertando uma análise que nem sempre as determinações diretas permitem e, quiçá, um desejo de real melhoria por parte de quem as pode adotar;
- têm geralmente como base o princípio constitucional da Eficiência, o qual, como estudamos aqui anteriormente, ainda é pouco aventado em face de outros princípios, tendo total relação com o objetivo maior das soluções consensuais e também funcionando de forma eficaz diante de lacunas ou incompletudes legais ou normativas que poderiam reforçar determinações;
- recomendações podem se apresentar como instrumentos indicados para áreas sociais como saúde, educação, benefícios e meio ambiente, a partir de trabalhos de auditoria e fiscalização com focos de qualidade e escuta social, os quais, por serem de face crítica em termos de discussão e negociação, podem gerar divergências e conflitos a evitar;
- recomendações feitas às Casas Cíveis e ao Poder Legislativo, como registramos em outros pontos do trabalho, que tenham como intuito propor a análise de conveniência e oportunidade de mudanças e correções nas leis, podem funcionar como provedoras de segurança jurídica para soluções consensuais, além de terem naturalmente um valor de aprimoramento da eficiência e efetividade da máquina pública, grande objetivo do controle externo.

7.5 Incentivo ao acompanhamento de atividades dos conselhos municipais e estaduais de saúde, educação, gestão ambiental e outros com forte potencial social

Tendo em vista serem áreas com forte possibilidade de se tornarem cenário de divergências ou lacunas geradas a partir de sua própria atuação, é bastante interessante que as Casas de Controle acompanhem, tanto por participações solicitadas como por trabalhos técnicos de auditorias operacionais, acompanhamento

e levantamentos, quando viáveis e cabíveis, a operação de tais conselhos, que têm a missão de avaliar o mais próximo possível dos resultados de políticas públicas de cada uma dessas áreas, o que, mais adiante, poderá realimentar soluções consensuais mais certas, quando surgirem divergências entre mentores, executores e agentes de controle dessas políticas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esperamos ter conseguido apresentar uma reflexão e o delineamento de ações práticas na área de soluções consensuais e suas relações com o controle externo, um instrumento ainda recente no Brasil.

Buscamos uma feição prospectiva para o estudo, fugindo à simples descrição de leis, à repetitiva e pouco crítica apresentação de vantagens, à retrospectiva histórica e, também, fugindo à tentação de não ousar propostas evolutivas.

Esperamos ter atingido nossos objetivos e, principalmente, ter semeado contribuições para que se usem efetivas experiências nos órgãos de controle brasileiros, na medida em que forem se multiplicando as oportunidades para tais soluções consensuais —, ter, enfim, nossos órgãos de controle, que tantos resultados evolutivos já deixaram na gestão pública de nosso país, preparados para agir diante deste grande desafio:

“Soluções consensuais: o Controle Externo atuando em críticas mas não intransponíveis fronteiras!”

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Marcos Valério de. **Programas de Qualidade no Serviço Público**: em busca do tempo perdido. Prêmio Serzedello Corrêa. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. **Auditoria Ambiental**: emergente forma de controle do patrimônio público. Prêmio Serzedello Corrêa. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1996.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BERELSON, Bernard. **Content Analysis in Communication Research**. Nova York: New York University Press, 1971.
- BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada, compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005.
- BETHLEM, Agrícola de Souza. **Política e Estratégia**. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.
- BOURDIEU, Pierre. **Ésquisse d'une Théorie de la Pratique**. Paris: Librairie Droz, 1972.
- BRANCO, Janaína Soares Noletto Castelo. **Advocacia Pública e Solução Consensual dos Conflitos**. Salvador: Editora JusPodivim, 2019.
- CARLZON, Jan. **A Hora da Verdade**. Tradução: Maria Luiza Newlands Silveira. Rio de Janeiro: COP, 1990.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Evaluación de proyectos sociales**. Santiago: ILPES, 2018.
- CORRÊA, Elizeu de Moraes. **Auditoria ambiental**: guia básico no âmbito dos tribunais de contas. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.
- COSSUTTA, Frédéric. **Elementos para a leitura de textos filosóficos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

DAVIDOW, Willian H; UTTAL, Bro. **Serviço Total ao Cliente: a Arma Decisiva.** Tradução: Outras Palavras Consultoria Lingüística. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

DEMING, W. Edward. **Qualidade: a revolução da Administração.** Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade.** Campinas: Papirus, 2008.

DUBNICK, Melvin J.; BARDES, Barbara. **Thinking about public policy: a problem-solving approach.** Nova York: Wiley, 1983.

FARIA, Filipe Ceppas de Carvalho. **Notas de aula da disciplina Investigação Filosófica.** Rio de Janeiro: UGF, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação.** São Paulo: Cortez Editora, 1999.

GONÇALVES Jr., Derval. **Planejamento Estratégico, Organização e Controle.** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1996.

HABERMAS, Jurgen. **Dialética e Hermenêutica.** Porto Alegre: Ed. LPM, 1987.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos.** São Paulo: Martin Claret, 2005.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura.** São Paulo: Martin Claret, 2005.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática.** São Paulo: Martin Claret, 2005.

MARIOTTI, Humberto. **Organizações de Aprendizagem.** São Paulo: Atlas, 1996.

MILL, John Stuart. **Utilitarismo.** Porto: Porto Editora, 2005.

OLACEFS. Ética de lo publico y control sobre el gobierno como fundamentos del sistema democratico. **Anais da VIII Assembleia Anual.** Caracas: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 1998.

PELUSO, Luis Alberto (org.). **Ética e Utilitarismo.** Campinas: Alinea, 1998.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Manual de soluções extrajudiciais de conflitos na Administração Pública.** Londrina: Editora Thoth, 2021.

RIBEIRO, Carlos A. C.; CAMARGO, Manuela L. G. Programas de Produtividade no Setor Público: Uma Discussão acerca de Alguns Elementos Básicos. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**, Brasília, v.1, n. 1, p. 67-78, jun. 1994

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. **Um programa de qualidade e capacitação**: caminho para um TCU preparado para novos desafios. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1996.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. Controle Social, Meio Ambiente e Auditoria de Obras Públicas: uma oportunidade de ouro para a sinergia controle externo – cidadão. Gramado: **Anais do XXXIII Congresso Nacional dos Tribunais de Contas e I Congresso Internacional de Controle Externo**, 2005.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. Parcerias Público-Privadas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, 2005.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. A Filosofia como Base da Ética Pública, **Revista do Tribunal de Contas da União**, 2010.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. **O Tribunal de Contas na História do Brasil, Evolução Histórica, Política e Administrativa**. Prêmio Serzedello Corrêa. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1998.

SUBIRATS, José. **Análisis de Políticas y Eficácia de la Administración**. Madrid: INAP/MAP, 2017;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditorias**. Brasília: CEDOC, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdãos, Portarias e Decisões Similares**. Brasília: TCU, jurisprudência.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditoria Operacional. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

ZYMLER, Benjamin. **O Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União**. Prêmio Serzedello Corrêa. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1996.