



PRÊMIO  
MINISTRO GUILHERME PALMEIRA

2023

3º LUGAR  
TRIBUNAIS DE CONTAS

A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS  
NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

UADSON ULISSES MARQUES MARTINS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

UADSON ULISSES MARQUES MARTINS

**A SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

2023

## RESUMO

A solução de controvérsias e a prevenção de conflitos vêm assumindo papel relevante nas relações do poder público com a sociedade disseminando uma cultura de pacificação. Este trabalho tem o objetivo de demonstrar como o Tribunal de Contas da União (TCU) organizou o processo de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos relacionados a órgãos de controle, gestores públicos e particulares no campo do controle externo. Realizou-se pesquisa exploratória na forma de estudo de caso, em que se procedeu a análise documental de normas legais obtidas nos portais institucionais e a revisão bibliográfica dentro de uma abordagem qualitativa. Verificou-se que o Tribunal de Contas da União elaborou, no final do ano de 2022, a Instrução Normativa nº 91/2022, instituindo procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como criou, em sua estrutura organizacional, por meio da Resolução nº 347/2022, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos para tratar da temática. Conclui-se que o Tribunal de Contas da União alinhou-se à moderna tendência de pacificação nas relações com os jurisdicionados e estabeleceu procedimento que propicia segurança jurídica às partes envolvidas, induzindo melhorias na gestão pública e possibilitando a construção participativa, negociada, consensual e cooperativa para solução de controvérsias e prevenção de conflitos envolvendo temas relevantes.

**Palavras-chave:** solução de controvérsias; prevenção de conflitos; controle externo; cultura de pacificação.

## ABSTRACT

The solution of controversies and conflict prevention have been assuming an important role in public power relations with society, disseminating a culture of pacification. This work aims to demonstrate how the Brazilian Federal Court of Accounts organized the process of consensual resolution of controversies and conflict prevention related to control agency, public and private managers in the field of external control. Exploratory research was carried out in the form of a case study, where a documentary analysis of legal norms obtained from public website and a bibliographical review within a qualitative approach were carried out. It was found that the Brazilian Federal Court of Accounts prepared, at the end of 2022, Normative Instruction nº 91/2022, establishing procedures for the consensual resolution of relevant disputes and conflict prevention affecting institutions and entities of the Federal Public Administration, as well as created, in its organizational structure, through Resolution nº 347/2022, the Secretary for External Control of Consensual Solution and Conflict Prevention to deal with the issue. It is concluded that the Brazilian Federal Court of Accounts has aligned itself with the modern trend of pacification in relations with those under jurisdiction and has established a procedure that provides legal certainty to the parties involved, inducing improvements in public management and enabling participatory, negotiated, consensual and cooperative construction for dispute resolution and conflict prevention involving relevant issues.

**Keywords:** controversy resolution; conflict prevention; external control; culture of pacification.

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Solicitação de Solução Consensual no TCU.....	35
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COOPERA	Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da Covid-19
CPC	Código de Processo Civil
CSC	Comissão de Solução Consensual
FCFP	Fiscalização Contínua da Folha de Pagamento
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISC	Instituições Superiores de Controle
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
SecexConsenso	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos
SEGECEX	Secretaria-Geral de Controle Externo
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SSC	Solicitação de Solução Consensual
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Problema.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Justificativa.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>9</b>
1.3.1 Objetivo final.....	9
1.3.2 Objetivos específicos.....	10
<b>2. DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Marco teórico-legal da solução de conflitos no âmbito da Administração Pública.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Melhorias e boas práticas advindas de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do controle externo.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 O processo de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do TCU.....</b>	<b>27</b>
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Coleta e análise de dados.....</b>	<b>38</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento de novas tecnologias, a demanda ascendente por bens e serviços, a evolução da sociedade, sempre pleiteando maiores direitos e liberdades, têm provocado uma intensa produção legislativa tornando o ordenamento jurídico brasileiro mais aderente a essas especificidades.

Diante da multiplicidade de direitos e liberdades é “curial” a ocorrência de controvérsias entre particulares, entre particulares e órgãos públicos e entre os órgãos públicos em seu exercício.

Tradicionalmente, o Estado, com o seu poder de império, é o responsável por dirimir as lides, até mesmo exercendo o seu papel sancionador-coercitivo, e emprega as prerrogativas e os meios legais para cumprimento de suas decisões.

Todavia, a máquina estatal foi se tornando menos eficiente, quando as demandas por solução de conflitos passaram a ser progressivamente maiores que a capacidade operacional para sua resolução, gerando elevado quantitativo de processos, maior tempo para solução meritória da lide e insatisfação da sociedade com a atuação do poder público em razão do excesso de burocracia.

Todas essas contingências levaram a Administração Pública a encontrar meios para solução consensual das controvérsias e prevenção de conflitos, notadamente no Poder Judiciário, em razão de criação e alteração da legislação de regência das situações de solução de contencioso jurídico.

O movimento veio a se expandir alcançando a Administração Pública para resolução dos conflitos do chamado contencioso administrativo.

No âmbito do controle externo, alguns tribunais de contas dos estados alteraram seu ordenamento jurídico instituindo o termo de ajustamento de gestão (TAG), envolvendo ações a serem implementadas pelos jurisdicionados para solução de controvérsias e prevenção de conflitos.

Nesta monografia, será apresentada a formalização do instituto da resolução de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), adequando a atuação da Corte de Contas às modernas práticas internacionais, o que contribuirá para induzir melhorias na gestão pública e atender de maneira efetiva as necessidades públicas.

## **1.1 Problema**

Como está organizada a solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos relacionados a órgãos de controle, gestores públicos e particulares no âmbito do TCU?

## **1.2 Justificativa**

A solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do TCU é uma temática relevante, pois tem sido um meio utilizado internacionalmente para reduzir a quantidade de processos litigiosos, direcionar os agentes públicos liberados desses processos para atuar em outras atividades necessárias na busca de fomentar a efetividade na administração pública e gerar valor agregado para a sociedade.

Embora o TCU já venha executando diversas ações de interlocução com gestores e particulares com vistas a exercer o seu papel pedagógico e orientador, a fim de colaborar com a geração de alternativas para a solução de problemas de interesse da Administração Pública, faltava o estabelecimento normativo interno que definisse, entre outros, os legitimados para pleitear e deliberar, a admissibilidade, os prazos envolvidos, a estrutura de controle externo para atuar e o rito processual propriamente dito.

Com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento do tema no âmbito do TCU, a monografia relaciona os normativos utilizados pela Administração Pública na solução pacífica de conflitos, apresenta as melhorias e boas práticas advindas da implementação da temática e, por fim, demonstra a ritualística estabelecida pela Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo geral**

Demonstrar como o TCU organizou o processo de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos relacionados a órgãos de controle, gestores públicos e particulares no campo do controle externo.

### 1.3.2 Objetivos específicos

A monografia apresenta três objetivos específicos para responder à problemática deste estudo:

- a) levantar o marco teórico-legal da solução de conflitos no âmbito da administração pública;
- b) identificar melhorias e boas práticas advindas de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do controle externo para fomentar a eficiência na administração pública federal; e
- c) demonstrar o processo de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do TCU.

## 2 DESENVOLVIMENTO

As transformações sociais decorrentes do processo evolutivo vêm motivando a produção legislativa para elaborar novos institutos e atualizar a legislação vigente diante dos cenários que se desenvolvem para adequar as normas à realidade e às demandas da sociedade.

Esse cenário fortalece o surgimento de direitos e obrigações, cabendo ao Estado garantir a sua proteção e assegurar seu restabelecimento, no caso de violações.

Os conflitos decorrentes de violações acabam, em sua maioria, “desaguando” no Poder Judiciário, o qual tem a função jurisdicional de realizar a heterocomposição e colocar o fim na lide.

Para fomentar a solução pacífica de conflitos e conseqüentemente reduzir o número de processos que tramitam no Poder Judiciário, a legislação brasileira autoriza os instrumentos autocompositivos da negociação, da conciliação e da mediação, e o instrumento heterocompositivo da arbitragem.

No âmbito da Administração Pública, o contencioso administrativo nas relações envolvendo o poder público e os particulares, as empresas e as pessoas naturais, ou entre órgãos públicos ou entre entidades públicas necessitou evoluir para possibilitar também a resolução consensual das controvérsias e a prevenção de conflitos.

Esse cenário de transformação da Administração Pública precisou ser acompanhado pelos órgãos de controle externo, evoluindo para quebra do paradigma da imposição sancionadora, para adotar também medidas de implementação da política da consensualidade, movimento esse que tem que ir além das perspectivas jurídica e normativa para alcançar a perspectiva cultural do órgão.

## **2.1 Marco teórico-legal da solução de conflitos no âmbito da Administração Pública**

A atuação da Administração Pública tem a finalidade de alcançar o interesse público, ou seja, ofertar bens e serviços públicos que atendam às necessidades da sociedade.

Neste sentido, Medauar (2015, p. 62) considera a Administração Pública sob o aspecto funcional e o aspecto organizacional:

no aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...] Sob o ângulo organizacional, a Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo [...].

O sentido da existência da Administração Pública e dos órgãos e das entidades que dela fazem parte se justifica pela atuação voltada para o interesse público, ou seja, sua finalidade é o bem comum.

Para que a Administração Pública alcance a sua missão institucional, precisa desenvolver ferramentas para fortalecer a governança a fim de fomentar mecanismos para que seus procedimentos sejam céleres, eficientes e atinjam os resultados estabelecidos em seu planejamento.

A governança passou a ter relevo nas práticas administrativas a partir da positivação, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, do princípio da eficiência, inserido no rol de princípios do *caput* do art. 37 da Constituição da República de 1988 (CF/88):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Destaque-se que, desde a reforma administrativa de 1985, já se apregoava a eficiência como elemento necessário na atuação da Administração Pública, consignando evolução da administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

Neste diapasão, a Administração Pública evoluiu paulatinamente para processos de trabalhos voltados para a concretização de soluções eficazes e satisfatórias para atendimento do interesse público nos mais variados campos de sua atuação, e a governança pública assumiu papel central na mudança do paradigma burocrático focado em objetivos internos para atuação voltada ao atendimento das necessidades da sociedade.

O Referencial de Governança do TCU apresenta de forma cristalina o propósito da governança pública, que deve ser a diretriz da atuação dos órgãos e das entidades públicas na busca do bem comum (Brasil, 2020b):

o propósito da governança não é, nem poderia ser, a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor [...]. Por isso, a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade.

Esse movimento desencadeou a institucionalização da administração pública consensual como um mecanismo de agregar valor social para as ações desenvolvidas pelo poder público na busca de alcançar o interesse público.

A Administração Pública começou valorizar e privilegiar a gestão focada na associação, coordenação, cooperação, colaboração e em meios de solução pacífica de conflitos com os instrumentos de acordo, negociação, conciliação, transação e termo de ajuste de conduta (TAC).

A atuação da administração consensual influenciou e foi influenciada pelos métodos de solução pacífica de conflitos resultantes de normas elaboradas no âmbito do Poder Legislativo que modernizaram as relações entre o poder público e os particulares, deixando o Poder Judiciário de ser a única opção para pacificar eventuais controvérsias ou colocar termo nos conflitos existentes na sociedade, sem prejuízo de acesso aos órgãos jurisdicionais nos casos de solução não amigável.

Vale destacar que o Preâmbulo da CF/88 já exteriorizava a vontade política do constituinte de que existisse uma sociedade fundada na harmonia e comprometida na ordem, interna e internacional, com a solução pacífica de conflitos (Brasil, 1988).

Ainda, ao elencar os princípios que norteiam as relações internacionais do Estado brasileiro, a Carta Constitucional positiva a solução pacífica dos conflitos no art. 4º, inciso VII.

No tocante à Administração Pública, a pacificação de conflitos relaciona-se com o próprio princípio da eficiência, estatuído no artigo 37 da CF/88, considerando que o poder público deve utilizar os meios razoáveis necessários para atingir os resultados esperados, com maior produtividade, menor tempo e menor custo dos serviços ofertados para população.

Nessa seara de busca pela pacificação, cita-se que a evolução nas normas infraconstitucionais proporcionou a criação de diversos mecanismos para prevenir e solucionar consensualmente os conflitos. A seguir, elencam-se essas normas.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública, foi recepcionada pela CF/88 para autorizar, em seu art. 5.º, § 6.º, a instituição do TAC, para solução pacífica dos conflitos envolvendo a responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo, posteriormente, acrescentados os danos relativos a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, e ao patrimônio público e social (Brasil, 1985).

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de violação dos princípios da administração pública, de enriquecimento ilícito e de dano ao erário (Brasil, 1992a).

A citada lei não admitia transação, conciliação e acordo nas ações perpetradas em face dos responsáveis. Com a evolução da legislação no sentido de soluções não adversariais, a norma passou por alterações e atualmente permite a celebração de acordo para não persecução civil, nos termos da redação dada ao art. 17 e da inclusão do art. 17-B pela Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021b).

O normativo, em seu art. 17-B, § 3º, estabelece a necessidade de oitiva do Tribunal de Contas competente para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido.

No âmbito do TCU, a Resolução TCU nº 350, de 23 de dezembro de 2022, alterou a Resolução TCU nº 259, de 7 de maio de 2014, e incluiu, no rol de solicitações dispostas em seu art. 59, as solicitações de apuração de dano para fins de celebração de acordo de não persecução civil, formalizando o procedimento no âmbito do TCU (Brasil, 2023b).

Nesse caso, deve ser feita solicitação de apuração de dano para fins de celebração de acordo de não persecução civil ao TCU, nas ocorrências que envolvem recursos federais, nos termos disciplinados pela Resolução TCU nº 259/2014, segundo as alterações realizadas, devendo a Corte de Contas manifestar-se com indicação dos parâmetros utilizados no prazo de 90 (noventa) dias.

A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que dispunha sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, em seu art. 53 estabeleceu que o poder público poderia celebrar compromisso de cessação de prática sob investigação dessas infrações pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), condicionando que o representado deveria cessar a prática investigada no prazo pactuado (Brasil, 1994).

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF/88, autoriza a utilização de mecanismos de solução pacífica de conflitos no seu art. 23, inciso XV, estabelecendo a necessidade de cláusula essencial de solução amigável de conflitos nos contratos de concessão (Brasil, 1995).

Em novembro de 2015, foi incluído o art. 23-A, por meio da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, possibilitando que nesses contratos poderão ser previstos o emprego de instrumentos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem.

A Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, disciplina o procedimento de arbitragem para solução pacífica dos conflitos (Brasil, 1996a). Vale destacar que a partir do final de julho de 2015, a administração pública direta e indireta passou a ter a faculdade para utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis em razão da alteração feita pela Lei nº 13.129/2015.

A Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, autorizava a realização de acordos e transações para colocar fim aos litígios judiciais, dentro de limites fixados para o valor da causa estabelecidos nessa lei. A partir de 2010, foi autorizada a realização de TAC, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses em que envolvesse interesse público

da União, de suas autarquias e fundações (Art. 4º-A.). A norma foi novamente atualizada em 2015, desta vez autorizando a realização de acordos e transações no âmbito administrativo e judicial sem fixação de limite de causa (Brasil, 1997a).

O Código Civil de 2002, formalizado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, autoriza a utilização de meios consensuais para resolução conflitos decorrentes de direito material e até envolvendo interesse público (Martins, 2019).

O Código Civil de 2002 considera “lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas” (artigo 840) e permite a transação no tocante a “direitos patrimoniais de caráter privado” (artigo 841), o que, com o aporte da legislação e da doutrina, não mais é inaplicável, em tese, a situações que envolvam interesses indisponíveis e interesse público.

A Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que revogou a Lei nº 8.884/1994, manteve em seu art. 85, a possibilidade de o CADE tomar do representado o compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentado, considerar que atende aos interesses protegidos por lei (Brasil, 2011b).

A Lei nº 12.529/2011 inovou com a criação do programa de leniência, estabelecendo, em seu art. 86, que o CADE poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da Administração Pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração, e a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação.

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, chamada de Lei Anticorrupção, possibilitou a realização de acordo de leniência nos processos que tratem de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, nos termos de seu artigo 16 e 17 (Brasil, 2013):

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: [...]

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.

O Código de Processo Civil (CPC), formalizado nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, em seus artigos 3º, 6º, 174 e 175, autoriza a realização de solução pacífica de conflitos (Brasil, 2015a) e traz elementos para realizar procedimentos mais céleres e instrumentos para incentivar a solução pacífica de conflitos, a fim de reduzir a quantidade de processos que ingressam no Poder Judiciário.

O Poder Judiciário deve se libertar do excesso de demandas, dedicando-se a processos efetivamente relevantes para a pacificação social. Nesse sentido, Franco (2015) arremata:

apesar das críticas e das dificuldades da prática, o novo Código de Processo Civil, quanto ao intuito de promover a composição da lide, está alinhado com as mudanças que precisam acontecer urgentemente no país. A sociedade brasileira atual precisa de um poder judiciário ágil, eficaz e em conformidade com o judiciário de grandes economias mundiais. Muitas vezes os processos são desnecessários e uma conciliação tem o poder de colocar fim a uma longa demanda, cabendo a cada um fazer sua parte.

A Lei nº 13.140/2015 versa sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, na qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com competência para (Brasil, 2015b):

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e

III - promover a celebração de TAC.

O normativo faculta, então, ao poder público estabelecer estrutura para atuar na prevenção e resolução administrativa de conflitos, até mesmo entre órgãos da própria Administração Pública, representando evolução da cultura da litigiosidade para a cultura da pacificação.

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, chamado de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), acrescentou o artigo 26, autorizando a celebração de compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (Brasil, 2018).

A alteração modernizou a LINDB, que passa sugerir a adoção de meios para fomentar a consensualidade nas relações jurídicas que envolvam aplicação do direito público.

O Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou o disposto nos arts. de 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, detalhou os procedimentos para formalização do compromisso com interessados, em seu art. 10 e facultou a celebração de TAG entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral (art. 11) (Brasil, 2019a).

O regulamento vedou a possibilidade celebração de TAG nas situações de ocorrência de dano ao erário praticado por agentes públicos que agirem com dolo ou erro grosseiro.

A Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019, alterou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, chamada de Lei Geral das Desapropriações, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública (Brasil, 2019b).

Estes mecanismos possibilitam solução consensual, evitando que a situação litigiosa se estenda por longo período no Poder Judiciário. Todavia, para que o instituto seja alcançado, é necessário que a entidade pública e o particular desapropriado tenham possibilidade de fazer concessões recíprocas, sob pena de frustração do procedimento de solução consensual.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, chamada de Nova Lei de Licitações e Contratos, estabelece em seus artigos 151-154 a possibilidade da utilização dos meios alternativos para resolução de controvérsias (Brasil, 2021a).

A norma prevê a utilização de conciliação, de mediação, de comitê de resolução de disputas e da arbitragem nas controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, a exemplo do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, do inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e do cálculo de indenizações.

A possibilidade da utilização desses meios consensuais de solução de controvérsias nas contratações públicas fundamentadas na Nova Lei de Licitações e

Contratos exige mudança na cultura da Administração Pública contratante e capacitação dos agentes públicos para atuarem diante desse novo paradigma.

No âmbito do Direito Regulatório, a legislação que criou as agências reguladoras estabelece a possibilidade da solução de controvérsias no âmbito administrativo das eventuais situações adversariais surgidas na realização de suas atividades.

A título exemplificativo, citam-se estas normas que autorizam medidas de solução consensual de conflitos no campo administrativo, tendentes a reduzir demandas judiciais no campo regulatório: art. 3º, V, da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (Brasil, 1996b); artigo 19, XVII, da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) (Brasil, 1997b); artigo 20 e 43, X, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que constituiu a Agência Nacional do Petróleo (ANP) (Brasil, 1997c); artigo 35, inciso XVI, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) (Brasil, 2001).

Para organizar, uniformizar e disseminar os mecanismos de solução pacífica de conflitos no Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010 (Brasil, 2010), considerando a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento de mecanismos consensuais.

Essa norma trata a conciliação, a mediação e outros métodos consensuais como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de demandas, visto serem aptos a reduzir a judicialização, a interposição de recursos e a execução de sentença (Martins, 2019).

A partir da vigência dessa resolução, a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos passou a servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria, tendo por objetivo, entre outros, reduzir o quantitativo de demandas litigiosas no Poder Judiciário.

Cabe destaque a iniciativa do CNJ, que realiza, anualmente, desde 2006, a Semana da Conciliação, que é uma campanha em prol da conciliação, envolvendo os Tribunais de Justiça, Tribunais do Trabalho e Tribunais Federais. A XVIII Semana da Conciliação ocorrerá de 6 a 10 de novembro de 2023, em que serão selecionados

processos passíveis de conciliação judicial amigável, intimando-se as partes para participar da negociação e solucionar as lides de forma consensual (Brasil, 2023d).

No bojo do artigo 16 da Lei nº 12.527/2011, chamada de Lei de Acesso à informação, foi atribuída competência à Controladoria-Geral da União (CGU) para dirimir, em grau de recurso administrativo, os litígios acerca da negativa de acesso pelos órgãos aos demandantes nas situações de transparência passiva (Brasil, 2011a).

A CGU passou a adotar a resolução pacífica de conflitos em recursos a ela direcionados, utilizando as técnicas de resolução facilitada e resolução negociada.

A resolução negociada:

[...] ocorre quando na avaliação preliminar de uma reclamação ou de um recurso é possível demonstrar que o órgão falhou em cumprir com seu dever legal. Se o órgão concorda em remediar tal falha antes de uma decisão formal, esse procedimento é normalmente chamado de resolução negociada (Brasil, 2015c, p. 5).

Nesse caso, após a formalização do processo de recurso junto à CGU, o auditor do órgão de controle interno analisa a situação e entra em contato com o órgão litigante informando o provável desfecho da questão. O órgão pode reavaliar sua posição acerca da tomada de decisão equivocada sobre o acesso à transparência passiva questionada e solucionar a demanda pacificamente.

A resolução facilitada, por sua vez,

[...] é um processo mais complexo. Ela depende principalmente da ação do auditor, que colhe informações de ambas as partes em conflito e identifica uma oportunidade para resolver o caso sem uma decisão vinculante quanto ao mérito da questão. Difere do que ocorre na mediação, na qual o mediador não toma posições quanto ao caso e cabe a ele apenas aproximar as partes a fim de que explorem e troquem impressões sobre as soluções propostas. Ao contrário disso, a resolução facilitada é avaliativa, e se fundamenta na habilidade do auditor de persuadir as partes a aceitar a solução proposta (Brasil, 2015c, p. 6).

Nessa sistemática, o auditor do órgão de controle interno assume posição ativa no sentido de convencer as partes a aceitar a solução proposta. Para que haja desempenho exitoso, ele deve possuir habilidades de negociação e resolução de conflitos.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) emitiu a Resolução nº 02/2014, que trouxe novas diretrizes e orientações acerca do controle externo concomitante, referindo-se explicitamente aos T AGs (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2014).

A resolução acima remetia à regulamentação dos termos de ajuste de gestão aos Tribunais de Contas, tendo por objetivo:

- dar regularidade à execução de atos administrativos de execução continuada e que se encontrem com irregularidades passíveis de correção;
- suspender a aplicação de penalidades para a correção do procedimento administrativo;
- impedir a ocorrência de novas ilegalidades em razão de equivocado entendimento quanto à aplicabilidade da legislação referente a procedimentos licitatórios e à celebração de contratos administrativos, entre outros. (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2014, Resolução nº 02/2014, Anexo Único, p. 9).

Por meio da Nota Recomendatória nº 02/2022, a Atricon, considerando que as ações de controle consensual vinham alcançado notória relevância no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, especialmente os denominados TAGs e as Mesas Técnicas, recomendou aos Tribunais de Contas que adotassem instrumentos de solução consensual de conflitos nos processos de controle externo (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022):

RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. dentro de uma perspectiva de atuação marcada pela consensualidade, considerem, sempre que possível e nos termos do ordenamento jurídico, a adoção e a implementação de normas voltadas à solução consensual de conflitos quando do enfrentamento de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, com o objetivo de efetivar os princípios da eficácia e da eficiência, de forma a prestigiar ações de controle punitivo e preventivo;
2. diante da importância de compatibilizar seu funcionamento ao espectro de consensualidade e à modernização dos mecanismos de controle, aprimorem a estrutura de acordos nos processos de controle externo, bem como prossigam incrementando uma relação dialógica e de colaboração, priorizando a resolução consensual de controvérsias; e
3. frente à necessidade de se interpretar de forma abrangente a garantia da ampla defesa, considerem a possibilidade de criação e regulamentação de procedimentos processuais de audiência, com ou sem a finalidade conciliatória, de forma a buscar a abrangente participação das partes envolvidas, segurança jurídica, transparência e economia de tempo, proporcionando ainda maior adequação das decisões às especificidades das situações e a correção de inconformidades e de irregularidades de forma célere e eficaz.

O TAG é o compromisso que os gestores públicos responsáveis pelas entidades ou pelos órgãos fiscalizados assumem perante a Corte de Contas e que deve ser cumprido, sendo o próprio termo o instrumento de controle dos procedimentos e de correção de irregularidades e impropriedades. Assim, o TAG tem por objetivo a regularização voluntária de atos e/ou procedimentos administrativos considerados irregulares.

A legislação aplicável a cada Tribunal de Contas estabelece o procedimento, a admissibilidade, a legitimidade e o alcance desses instrumentos de solução pacífica de conflitos junto ao controle externo.

A título ilustrativo, a Deliberação TCE-RJ n° 329, de 22 de setembro de 2021, alterou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de regular o TAG naquela Corte de Contas. Entre os requisitos para celebração de TAG, devem ficar demonstradas a exequibilidade das metas a serem pactuadas nos prazos fixados, quando aplicável, a boa-fé do jurisdicionado e a inocorrência de dano (Rio de Janeiro, 2021).

No mesmo sentido, a Instrução Normativa TCE-TO n° 01/2019 instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, o TAG buscando alinhar a atividade do controle externo com uma gestão moderna na busca da solução de conflitos (Aguiar, 2019):

a Instrução Normativa que apresenta o TAG nasceu da constatação da necessidade de modernização das atividades do Tribunal de Contas e busca pelo apoio à governança, mostrando que o TCE está à serviço da população, acompanhando de perto a gestão do dinheiro público no percurso das ações e não apenas se posicionando como uma Corte de julgamentos e punições, mas de instituição fiscalizadora aberta às necessidades da população e ao seu patrimônio, possibilitando, inclusive, que o cidadão faça parte desse trabalho.

Cita-se, de forma não exauriente, os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Espírito Santo, de Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, de Rondônia, Sergipe e Tocantins que instituíram o instituto do TAG.

As Mesas Técnicas, por sua vez, são reuniões técnicas de trabalho formalmente institucionalizadas, para discussão sobre problemáticas identificadas em processo de fiscalização específico, ou a respeito de temática que poderá ser objeto de fiscalização, podendo delas participarem o relator, seu gabinete, servidores da área técnica do Tribunal e os gestores e técnicos envolvidos das unidades jurisdicionadas.

Essas reuniões não têm a finalidade conciliatória, uma vez que buscam informações e esclarecimentos sobre um objeto de controle. Todavia, no decorrer dos trabalhos, pode surgir proposta de solução das eventuais irregularidades, resultando na celebração de TAG entre o gestor responsável e o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo instituiu os procedimentos das Mesas de Trabalho por meio da Resolução TCM-SP n° 02/2020, estabelecendo seus

objetivos, os legitimados para sua convocação, as atribuições do presidente da Mesa Técnica, os prazos e a formalização do resultado dos trabalhos (São Paulo, 2020).

Toda essa evolução legislativa, que envolve prevenção e solução pacífica dos conflitos na Administração Pública, e, notadamente nas Cortes de Contas, vai ao encontro da Agenda 2030 das Nações Unidas e da Declaração de Moscou, de 2019, adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), buscando promover maior proximidade entre o órgão controlador e seus jurisdicionados e alcançar cooperação para atender ao interesse público.

## **2.2 Melhorias e boas práticas advindas de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do controle externo**

Os Tribunais de Contas, no exercício da competência constitucional estabelecida pelos artigos 71 e 75 da CF/88, têm buscado o aprimoramento constante de suas funções institucionais, por meio de iniciativas que corroboram para efetividade do controle externo e consequente atendimento do interesse público tutelado.

A evolução da legislação, para formalizar e introduzir mecanismos de prevenção e solução de controvérsias de forma consensual mitigando o ingresso de demandas judiciais, assumiu contornos modernizantes e foi sendo paulatinamente disseminada na Administração Pública.

Paralelamente a esse processo formal, surgiram também melhorias e boas práticas para prevenção e solução de controvérsias no âmbito do controle externo, especialmente decorrentes da atuação pedagógica e orientadora dos Tribunais de Contas.

As boas práticas no âmbito dos Tribunais de Contas decorrem de *benchmarking* de procedimentos formais adotados por outras Cortes de Contas, considerando-se que a segurança jurídica e a legitimidade de sua atuação junto aos jurisdicionados está fundamentada na legislação legal ou infralegal.

Como dito, a prática formal de determinada sistemática que alcance maior eficiência, efetividade e resultados para melhoria da atuação do órgão e fomento do interesse público serve de inspiração para sua adoção em outros órgãos de controle externo.

Nesse sentido, as boas práticas devem ser aprendidas, compartilhadas e multiplicadas na busca do aperfeiçoamento do controle externo, sendo essa a máxima

do 1º Laboratório de Boas Práticas de Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lima; Castro, 2018).

Cabe destacar que a atuação pedagógica e orientadora do Tribunal de Contas da União não se confunde com intervenção na seara da conveniência e discricionariedade do gestor público na tomada de decisão sobre a produção ou não dos atos administrativos.

O TCU não é instância consultiva de situações que envolvem caso concreto, já que compete à Advocacia-Geral da União, no exercício de suas funções consultiva e de assessoramento e orientação às autoridades e dirigentes do Poder Executivo, dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por eles praticados.

A atuação pedagógica e orientadora se insere no estabelecimento e na divulgação de boas práticas, bem como no posicionamento jurisprudencial do Tribunal acerca de determinado tema, que serve de direcionamento para que o gestor tome decisões de acordo com a legislação e a jurisprudência pacificada.

No Tribunal de Contas da União existem práticas que fomentam a prevenção de controvérsias de possíveis irregularidades ou impropriedades, as quais serão listadas a seguir, de forma não exauriente.

Inicialmente, reporta-se ao instituto do Diálogo Público, que se iniciou em 2003, decorrente do convênio celebrado entre o TCU e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de modernizar sua gestão, aproximando-se de seus interlocutores e aperfeiçoando o controle externo, de modo a induzir melhorias no país.

Os Diálogos Públicos eram eventos realizados nos Estados, em que se abordavam temáticas como transferências de recursos, licitações e contratos, convênios e controle social, nos quais se apresentavam para gestores, servidores e sociedade as principais irregularidades encontradas pelo TCU e a jurisprudência envolvida. Também os órgãos de controle e jurisdicionados levavam para os debates temas relevantes.

Essa atuação servia para prevenir possíveis ocorrências em função do papel pedagógico e orientador do Tribunal juntamente com a ação participativa e colaboradora dos demais órgãos e entidades envolvidos, e ainda fomentava o controle social.

Na página institucional do TCU, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/eventos/dialogo-publico/eventos/>, consta relação dos eventos com os documentos e apresentações produzidos ao longo desse período.

A iniciativa do TCU buscou modernizar sua gestão, aproximando-se de seus interlocutores, a fim de aperfeiçoar o controle externo e induzir melhorias na Administração Pública, além de desenvolver a atuação do controle social.

Outro mecanismo que tem sido utilizado pelo TCU para solucionar controvérsias é a apresentação, em reunião, para os gestores fiscalizados, da Matriz de Achados das ocorrências apuradas pelas auditorias (Brasil, 2020c, p. 119). A ferramenta possibilita ao gestor conhecer previamente as falhas detectadas pelo órgão de controle externo e sua correção, quando, possível, o que evita ou mitiga a aplicação de medidas sancionadoras.

Da mesma forma, antes da elaboração do relatório final de auditoria, a equipe de fiscalização encaminha o relatório preliminar para comentários do gestor sobre as ocorrências, o que possibilita o esclarecimento de pontos obscuros, a correção de informações imprecisas ou inconsistentes, o aperfeiçoamento das medidas propostas de determinações ou recomendações, bem como o conhecimento das ações corretivas que pretende adotar (Brasil, 2020c, p. 143).

Os processos que não sejam de fiscalização, mas cuja proposta envolva recomendações ou determinações, também devem ser submetidos a comentários do gestor. A medida não será adotada, nos termos do art. 14, § 2º, da Resolução TCU nº 315/2020, quando (Brasil, 2020e):

- I - as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos;
- II- o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle.

Tanto na reunião da apresentação da Matriz de Achados quanto no envio do relatório preliminar para comentários do gestor, busca-se a colaboração do órgão auditado na solução das controvérsias, evitando-se o surgimento de processos de responsabilização que perduram, às vezes, por anos, bem como a atuação regular da Administração Pública no cumprimento de suas funções, a fim de atender as necessidades públicas.

Outro mecanismo utilizado pelo TCU que também tem conteúdo preventivo de controvérsias é o uso de métodos digitais de análise de editais licitatórios mediante sistemas de inteligência artificial.

A título ilustrativo, o robô de inteligência artificial Alice, acrônimo para Análise de Licitações e Editais, coleta, desde 2017, informações no Diário Oficial e no sistema Comprasnet sobre editais de licitação e atas de registro de preços publicados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal e de alguns órgãos estaduais (Minas Gerais, 2022).

Com os dados obtidos diante de uma parametrização previamente estabelecida como potenciais causas de irregularidades, chamada de trilha de auditoria, o Alice dispara diariamente *e-mails* para as unidades técnicas do TCU.

Diante de critérios de materialidade, relevância e risco, os alertas do Alice são analisados pelos auditores, que podem solicitar informações e realizar reuniões com as unidades jurisdicionadas demandantes dos procedimentos licitatórios para que sejam apresentados esclarecimentos ou complemento de informações.

Havendo constatação de falhas nos editais e nas atas de registro de preços, os gestores podem, espontaneamente, corrigi-las e dar seguimento à licitação. Nesse caso, ocorre a prevenção da ocorrência da irregularidade e da instauração de um processo para apuração de responsabilidade e de danos no âmbito do Tribunal.

Não havendo a regularização da situação, o Tribunal pode determinar a suspensão do procedimento licitatório em processo de representação. Contudo, o que se almeja é que o processo licitatório seja regular e atenda às necessidades para as quais foi instaurado. Se a correção da controvérsia ocorrer de forma consensual, a cooperação da unidade jurisdicionada com o TCU e com o interesse público estará alinhada, evitando-se atrasos na execução do objeto licitado, desperdícios de recursos públicos e demandas de contencioso administrativo.

A tecnologia da informação também é utilizada para realização de auditorias na folha de pagamento da Administração Pública Federal. Desde 2015, o Tribunal de Contas da União vem realizando Fiscalização Contínua da Folha de Pagamento (FCFP).

Os dados são coletados em três bases principais: o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape); o Extra-Siape, que contempla a base de dados das folhas de pagamento de entes da União que não usam o Siape; e o Relatório Anual de Informações Sociais (Rais). Também podem ser utilizadas informações estaduais

e municipais obtidas por meio de acordo de cooperação com órgãos de controle nessas esferas.

Após a análise dos dados, os indícios de irregularidades levantados, tais como pagamentos indevidos e acúmulo de cargos, são levados ao conhecimento das unidades jurisdicionadas para que elas possam esclarecer os fatos ou tomar medidas corretivas. Essa ação possibilita a prevenção de controvérsias e, ao mesmo tempo, a solução, de forma consensual, de conflitos detectados na folha de pagamento.

A iniciativa do TCU foi transformada em uma nota técnica elaborada pelo BID, servindo de referência para instituições superiores de controle (ISC) de outros países que buscam combater fraudes e corrupção (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022).

Em abril de 2020, o TCU lançou o Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da Covid-19 (Coopera), instrumento que contribuiu para a legitimidade dos atos e para a segurança dos gestores na tomada de decisão, bem como para dar transparência à sociedade sobre a destinação do dinheiro público alocado para o enfrentamento da crise provocada pelo novo coronavírus.

O TCU acompanhou ações desenvolvidas no âmbito de vários ministérios. O trabalho não tinha a finalidade de prevenir controvérsias e solucionar conflitos, porém a atuação concomitante e pedagógica da Corte de Contas contribuiu para que eventuais conflitos fossem mitigados (Brasil, 2020d).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União promoveu reuniões estratégicas com os gestores com o objetivo de debater questões de relevância para a sociedade, tais como medidas emergenciais para a saúde do ambiente de negócios, reequilíbrios econômico-financeiros e adaptações contratuais (Brasil, 2020d).

Vale destacar que o Tribunal de Contas da União também atua em acompanhamento de TACs firmados por órgãos da administração pública com particulares.

A título ilustrativo, o TCU avaliou o processo de celebração de TAC entre a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a empresa Algar relativo aos temas licenciamento, direitos e garantias dos usuários e interrupções. Na oportunidade, a empresa se comprometeu a melhorar os serviços de telefonia oferecidos a seus clientes, em vez de pagar R\$ 76 milhões em multas (Brasil, 2020a).

Nessa seara, o TAC tem o objetivo de impedir ou cessar a continuidade de uma situação irregular na prestação de determinado serviço, sendo um acordo, substitutivo ou suspensivo, de um processo sancionador.

Essas práticas, decorrentes da normatização interna ou de ações pedagógicas e orientadoras de procedimentos de auditoria ou de análise de processos de controle externos, mitigam a ocorrência de controvérsias entre os órgãos jurisdicionados e o TCU, bem como possibilitam a construção participativa das deliberações, resultando no atingimento do interesse público tutelado.

### **2.3 O processo de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do TCU**

A CF/88 outorgou, nos artigos 71; 72, § 1º; 74, § 2º; e 161, parágrafo único, competências ao TCU para o exercício da atividade de controle externo em auxílio ao Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Para cumprimento de sua missão institucional, o TCU exerce as funções judicante, fiscalizadora, corretiva, sancionadora, informativa, normativa e consultiva, nos termos da CF/88 e de sua lei orgânica, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Brasil, 1992b).

Controvérsias e conflitos podem se instaurar no exercício dessas funções, exceto as orientações das funções normativa, informativa e consultiva, em razão da natureza orientadora, esclarecedora e pedagógica que permeia os conteúdos envolvidos.

De forma geral, o exercício da função judicante que atribui ao TCU a competência para julgar as contas dos gestores públicos que executam despesas orçamentárias com recursos federais pode suscitar conflitos, quando ocorre julgamento pela irregularidade das contas.

No uso da função fiscalizadora, as auditorias do TCU podem gerar propostas de realização de audiências por irregularidades sem débito e até instauração de tomada de contas especial, por irregularidades com débito, todas com potencial elevado para conflitos em processos adversariais.

No mesmo sentido, a utilização da função corretiva com determinações e fixação de prazos para correção de irregularidades pode provocar medidas conflituosas junto a órgãos e entidades demandados.

Por fim, a função sancionadora, quando cabe ao Tribunal, com amparo na CF/88 e da legislação infraconstitucional, aplicar aos responsáveis sanções por irregularidades cometidas, de forma isolada ou cumulativamente, a saber:

a) aplicação de multa proporcional ao valor do prejuízo causado ao erário ao agente público (art. 57 da Lei nº 8.443/1992);

b) multa ao responsável por contas julgadas irregulares, por ato irregular, ilegítimo ou antieconômico, ou quando ocorrer o não atendimento de diligência ou determinação do TCU, por obstrução ao livre exercício de inspeções ou auditorias (art. 58 da Lei nº 8.443/1992);

c) inabilitação de responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (art. 60 da Lei nº 8.443/1992);

d) declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação, para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela Administração Pública (art. 46 da Lei nº 8.443/1992);

e) afastamento provisório do cargo quando obstruir a realização de auditorias ou inspeções (art. 44 da Lei nº 8.443/1992); e

f) decretação de indisponibilidade de bens art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/1992).

Cada uma dessas sanções tem o condão de provocar conflitos, pois atinge diretamente gestores, servidores e empresas no aspecto patrimonial e nas relações de trabalho e de contrato com o poder público.

Para evitar ou mitigar a ocorrência de controvérsias e conflitos no âmbito da Administração Pública Federal, o TCU, alinhado às necessidades públicas e às melhores práticas internacionais para prevenção e solução de conflitos, elaborou a Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que versa sobre o processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), para a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Brasil, 2023a).

A normatização do procedimento permite a abertura de um canal específico e autônomo para solução amigável de controvérsias sujeitas à jurisdição do TCU, mitigando as dificuldades procedimentais impostas à autocomposição no âmbito dos processos de controle externo em trâmite no Tribunal.

A regulamentação do processo de SSC pelo TCU, por meio da IN TCU nº 91/2022, promove segurança jurídica e eficiência, sendo aplicados os chamados métodos alternativos de resolução de litígios pelos órgãos de controle.

A sistemática previne a ocorrência de controvérsias e a perpetuação de situações conflituosas e prejudiciais ao interesse público, possibilitando a construção de soluções participativas (TCU e jurisdicionado) e a geração de resultados práticos vantajosos às necessidades da sociedade.

A iniciativa do TCU vai ao encontro da Nota Recomendatória nº 2/2022 da Atricon, que recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros que adotassem medidas de solução consensual de conflitos nos processos de controle externo (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022).

A SSC)tem os seguintes legitimados, de acordo com o art. 2º da IN TCU nº 91/2022 (Brasil, 2023a):

- I - autoridades legitimadas para formulação de consultas junto ao TCU;
- II - dirigentes máximos das agências reguladoras; e
- III - relator de processo em tramitação no TCU.

De acordo com o Regimento Interno do TCU, são legitimados para formular consultas junto ao Tribunal (Brasil, 2002):

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:  
I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;  
II – Procurador-Geral da República;  
III – Advogado-Geral da União;  
IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;  
V – presidentes de tribunais superiores;  
VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;  
VII – comandantes das Forças Armadas.

A norma não prevê a prerrogativa da formulação da solução consensual pela iniciativa privada, a exemplo de empresas licitantes e contratadas, apesar de se envolverem em controvérsias solidariamente com agentes públicos em matéria cujo objeto seja contratação e execução de obras, serviços ou compras.

A SSC deve especificar a materialidade, o risco e a relevância do objeto da busca da solução consensual, indicar os particulares e as unidades jurisdicionadas envolvidos, a existência de processo no Tribunal sobre a matéria, e a manifestação de interesse na solução do conflito, quando o legitimado na composição for relator de processo em trâmite no TCU. Ainda, o processo de solicitação de solução consensual deve ser instruído com pareceres técnico e jurídico, especificando as dificuldades para a solução do conflito.

Compete ao Presidente do TCU, após análise prévia da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual, levando em consideração, conforme o art. 5º da IN TCU nº 91/2022, com redação da Instrução Normativa TCU nº 92, de 25 de janeiro de 2023 (Brasil, 2023a):

- I - a competência do TCU para tratar da matéria;
- II - a relevância e a urgência da matéria;
- III - a quantidade de processos de SSC em andamento; e
- IV - a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC.

A SecexConsenso, integrante da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), foi criada pelo art. 39 da Resolução TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022, que definiu a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do TCU com a finalidade de contribuir para a solução consensual de controvérsias relevantes afetas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Brasil, 2022).

De acordo com o normativo, compete a essa unidade técnica:

Art. 40. Compete à SecexConsenso, além das competências previstas no art. 36 desta Resolução:

- I - desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes para solução consensual de controvérsias afetas ao processo de controle externo;
- II - instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, os processos que tratem da busca de solução consensual de controvérsias;
- III - instruir, em conjunto com as demais secretarias de controle externo, processos que tratem da possibilidade de o TCU celebrar acordos;
- IV - acompanhar e instruir os processos relacionados à fase de negociação dos acordos de leniência a que se refere a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 [...];
- V - instruir os processos relevantes de acordo de não persecução civil previstos no § 3º do art. 17-B da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e propor à Segecex a redistribuição dos processos que impactem a capacidade operacional da unidade para instrução pelas demais secretarias de controle externo;
- VI - interagir com o Ministério Público da União sobre processos em andamento no TCU que possam ser objeto de acordo de não persecução civil;
- VII - apoiar as demais secretarias de controle externo no que concerne ao emprego de métodos e técnicas para solução consensual de controvérsias;
- VIII - realizar intercâmbio com instituições e especialistas a fim de manter métodos e técnicas de solução consensual alinhados com as normas de referência e as melhores práticas existentes;
- IX - coordenar a articulação com tribunais de contas brasileiros e com as respectivas entidades representativas para a definição de estratégias de trabalhos cooperativos definidos pela Segecex;
- X - planejar, de modo articulado com as demais secretarias de controle externo, e coordenar a execução da estratégia de participação cidadã no âmbito da Segecex; e

XI - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

A Instrução Normativa TCU nº 91/2022, em seu art. 6º, estabeleceu que, caso exista no Tribunal processo tramitando sobre o objeto da solicitação de solução consensual, o Presidente do Tribunal fará o juízo de admissibilidade e, em sendo favorável, o processo de SSC será encaminhado ao relator do processo originário para ratificar ou não a manifestação (Brasil, 2023a).

Recebida a SSC pelo relator e havendo sua ratificação, o processo originário será suspenso no tocante à matéria objeto da solicitação. Se não houver ratificação, o processo de SSC será arquivado.

Aqui cabe reflexão acerca do normativo sob o aspecto procedimental.

Na primeira hipótese, se o Presidente do Tribunal não admitir o processo de solicitação de solução consensual, quando já tramite processo sobre a matéria, o processo original seguirá o seu curso e a SSC será arquivada.

Na segunda hipótese, se o Presidente do Tribunal admitir o processo de solicitação de solução consensual e o relator não ratificar a decisão, também seguirá o seu curso o processo originário e a SSC será arquivada.

Nas duas hipóteses, o juízo de admissibilidade deveria ser do relator do processo original. Na primeira hipótese, por possuir informações mais detalhadas e específicas do processo de sua relatoria. E, na segunda hipótese, não parece produtora o Presidente do Tribunal admitir o processo de solicitação de solução consensual e o relator não ratificar a decisão, gerando, guardadas as devidas proporções, uma controvérsia interna em um processo de solicitação de solução consensual.

Uma vez admitido, o processo de SSC será conduzido por uma Comissão de Solução Consensual (CSC) composta por representantes da SecexConsenso, da unidade de auditoria especializada e unidades jurisdicionadas envolvidas, na forma preconizada pelo art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 (Brasil, 2023a).

A comissão não é paritária, pois dela participam dois representantes do Tribunal (servidor da SecexConsenso e outro da unidade de auditoria especializada) e um membro da unidade jurisdicionada interessada.

Para equilibrar essa comissão, poderia ser reconhecido o direito subjetivo dos particulares diretamente afetados de participarem da comissão do processo de SSC,

especialmente quando envolvesse controvérsias ou conflitos sobre licitação e contrato.

A fim de mitigar essa falta de legitimidade formal e ampliar o alcance de obtenção de solução amigável, a norma prevê a possibilidade de participação dos representantes de particulares envolvidos na controvérsia, devendo a Segecex avaliar as circunstâncias envolvidas na SSC. Como dito antes, não é um direito subjetivo, pois a participação de representantes de particulares no processo de SSC fica à mercê de pronunciamento favorável desse órgão de controle externo (art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa TCU nº 91/2022).

A SSC admite também a participação de especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia, na qualidade de colaboradores, quando por unanimidade convocados pela CSC.

Tanto o representante de particulares envolvidos na controvérsia quanto os especialistas convocados não têm direito a voto, mas participam das discussões da construção da solução consensual apresentando o posicionamento das empresas envolvidas e as informações e os documentos técnicos relativos ao objeto da SSC.

Cabe destacar que, apesar de a IN TCU nº 91/2022 não especificar, o representante do jurisdicionado deve ter poderes para atuar em nome do órgão ou da entidade que representa, considerando-se que os termos ajustados para se chegar à solução consensual devem ser cumpridos. Ainda, os termos aceitos consensualmente devem ter anuência do dirigente máximo do órgão ou da entidade jurisdicionada para serem submetidos à deliberação do Tribunal, salvo se no documento de representação já constem poderes dessa natureza.

A CSC deverá elaborar uma proposta de solução em até 90 dias, prorrogáveis por mais 30. Não conseguindo elaborar a proposta, será dada ciência ao Presidente do Tribunal, que determinará o arquivamento do processo de SSC.

Elaborada proposta de solução de conflito, o processo de SSC será encaminhado para o Ministério Público junto ao Tribunal, que terá quinze dias para se manifestar. O Parquet de Contas emitirá parecer anuindo ou não à proposta, podendo sugerir alterações.

Após a manifestação do Ministério Público, o processo de SSC será encaminhado à Presidência do Tribunal para sorteio de relator entre os ministros. A técnica aqui adotada vai ao encontro do princípio da impessoalidade, uma vez

que o relator da SSC não é o mesmo do processo originário, o qual pode proceder à análise sem a influência dos embates nos procedimentos anteriores do processo originário. É certo que terá o conhecimento dos embates prévios, mas não teve o envolvimento direto, fato que pode propiciar ganhos na busca da solução do conflito.

O relator do processo de SSC terá 30 dias para submeter a proposta ao Plenário, podendo solicitar deste a dilação por, no máximo, mais 30 dias.

O Plenário, por meio de acórdão, pode sugerir alterações na proposta de solução de conflito, acatá-la integralmente, ou recusá-la.

No caso de alterações, os membros da Comissão de Solução Consensual terão 15 dias para se manifestar. Se não houver concordância dos representantes da unidade jurisdicionada, o processo de SSC será arquivado por decisão do relator, com ciência ao Plenário.

A formalização da solução será realizada por meio de termo firmado pelo Presidente do TCU e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e das entidades que solicitaram a solução de conflito, em até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, o cumprimento do termo será feito por meio de monitoramento realizado por unidade técnica do Tribunal (Brasil, 2023a).

No caso de descumprimento do termo, a norma não estabelece os procedimentos a serem adotados. Todavia, fazendo-se uma interpretação sistêmica, o descumprimento deve ser avaliado pelo Tribunal, ouvidos os envolvidos, e poderia ser feita nova conciliação, dependendo da situação no caso concreto, avaliando-se a materialidade, o risco envolvido, a relevância da matéria e as informações produzidas pelo jurisdicionado.

Não parece razoável, verificado o descumprimento, voltar de imediato toda a situação litigiosa que se procurou pacificar dentro do processo de SSC.

Ainda sobre o monitoramento do termo de solução consensual, a atuação do TCU na verificação de seu cumprimento deve ser proativa e, em dada medida, concomitante, uma vez que os processos submetidos a esse procedimento são específicos e relevantes, devendo ser tratados de forma diferenciada, para se verificar se os resultados obtidos estão de acordo com os estabelecidos, propiciando, ao final, ganhos na prestação dos serviços para a sociedade e melhoria na atividade administrativa.

O que não parece razoável é o TCU, após anos, ser tomado de surpresa pelo não cumprimento do termo de solução consensual do conflito, sem ter intervindo preventivamente no curso da situação.

A Instrução Normativa TCU nº 91/2022 estabeleceu que não será admitido processo de SSC quando haja processo originário com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual.

Nesse ponto, a norma estabeleceu uma limitação para solução consensual nos processos em trâmite no Tribunal, fixando como marco temporal para busca amigável e consensual antes da Corte de Contas deliberar decisão meritória sobre matéria, mostrando-se coerente com a técnica jurídica, uma vez que a decisão meritória só pode ser alterada por meio de recurso ou desconstituída, nos casos previstos na legislação, pelo Poder Judiciário.

Da mesma forma, a norma não autoriza a utilização de recurso das decisões que forem proferidas nos autos de SSC, tendo em vista a natureza dialógica desses processos, nos quais foi construída proposta de solução consensual de forma participativa, colaborativa e consensual no âmbito da CSC, não admitindo contraditório ou contrarrazões das deliberações produzidas pelo TCU.

A utilização de recurso nas decisões de processos de SSC criaria uma controvérsia dentro de um procedimento que foi autuado para prevenir controvérsias e dirimir conflitos pela solução consensual, afigurando-se um verdadeiro contrassenso.

Todavia, existem decisões monocráticas adotadas pelo Presidente do Tribunal e pelo relator que poderiam ser submetidas ao Plenário para serem referendadas. Como visto antes, compete ao Presidente do Tribunal decidir por critério de conveniência e oportunidade sobre a admissibilidade do processo de SSC, e ao relator referendar ou não a admissibilidade decidida pela Presidente do Tribunal sobre processos que estão tramitando na Corte de Contas.

Ainda, o normativo do Tribunal não traz autorização de incentivo à instituição de um período de tempo para promover a conciliação para solução pacífica de processos elegíveis para esse procedimento, o que poderia ser uma boa prática para reduzir o volume de processos adversariais que tramitam na Corte de Contas, colocando termo a essas demandas.

Como visto antes, o CNJ incentiva a prática da semana de conciliação desde 2006, o que reduz quantidade significativa de processos na Justiça do Trabalho, Justiça Federal e Justiça Estadual (Brasil, 2023d).

Tal procedimento não foi instituído pela IN TCU nº 91/2022, uma vez que considerou os processos relevantes caracterizados pela sua materialidade, risco e relevância do objeto. Contudo, como forma de boas práticas e melhoria na sistemática, poderia ser feita alteração normativa possibilitando solução consensual de controvérsias em processos agrupados por determinados parâmetros, a exemplo de valor, objeto, tempo de trâmite, e se buscaria conciliação em certos períodos do ano.

Cabe destacar que a Resolução TCU nº 350, de 23 de dezembro de 2022, alterou a Resolução TCU nº 259, de 7 de maio de 2014, incluindo, em seu art. 59, a SSC no âmbito do TCU (Brasil, 2023b).

Dessa forma, o procedimento de Solicitação de Solução Consensual foi formalmente organizado e criada unidade técnica com a competência de analisar os processos dessa natureza que transitam no âmbito do TCU .

A título de ilustração, a Figura 1 abaixo apresenta o passo a passo da SSC no TCU:

**Figura 1 – Solicitação de Solução Consensual no TCU**



Fonte: TCU (Brasil, 2023c)

As primeiras solicitações de solução consensual (SSC) que ingressaram no TCU foram pleiteadas pela ANTT, e versavam sobre controvérsias envolvendo a malha ferroviária (Brasil, 2023c):

Os primeiros processos a tramitar na nova unidade do TCU são de proposta da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que entrou com duas Solicitações de Solução Consensual (SSC): uma para devolução do trecho ferroviário entre Presidente Prudente (SP) e Presidente Epitácio/SP, localizado na Malha Sul, e outra para atualização do Caderno de Obrigações da Concessionária Rumo Malha Paulista (RMP), pactuado por ocasião da prorrogação antecipada do contrato de concessão.

O processo que trata da devolução do trecho ferroviário entre Presidente Prudente (SP) e Presidente Epitácio (SP) tem como objetivo dar nova destinação ao segmento, o que possibilitaria evitar fatores de antieconomicidade, degradação e ociosidade. A controvérsia diz respeito à metodologia de cálculo dos passivos patrimoniais decorrentes da ausência de manutenção e conservação por parte das concessionárias e subconcessionárias ferroviárias, para fins de indenização do trecho a ser devolvido.

Já o processo que trata da atualização do Caderno de Obrigações da Concessionária Rumo Malha Paulista discute a possibilidade de alteração de parte dos investimentos previstos, com nova alocação dentro da malha ferroviária ou mesmo via investimento cruzado, o que manteria as vantagens das condições da prorrogação. As alterações propostas são da ordem de R\$ 363,2 milhões em valor de outorga, dos R\$ 2,96 bilhões de investimentos previstos na renovação antecipada, aproximadamente 15% do total de investimentos. [...]

A IN TCU nº 91/2022, no intuito de avaliar e melhorar a sistemática adotada pelo TCU na solução consensual de conflitos no âmbito do controle externo, criou, no bojo do art. 14, a Comissão Temporária de Acompanhamento, pelo prazo de 360 dias contados da publicação desse normativo, com o objetivo de acompanhar a implementação dos procedimentos de SSC e resultados dela advindos (Brasil, 2023a).

A Comissão é formada pelos ministros designados: Vital do Rêgo, Antonio Anastasia e Benjamin Zymler, que possuem a incumbência de encaminhar à Presidência do TCU relatório de suas atividades, o qual deverá conter proposta de torná-la definitiva ou de extingui-la, além de apresentar medidas de aperfeiçoamento do procedimento de solução consensual (Brasil, 2023c).

O procedimento adotado pelo TCU traz segurança jurídica para as demandas envolvidas nas SSCs, possibilitando a construção participativa com os envolvidos dentro de um processo transparente para solução de controvérsias sobre temas relevantes.

Percebe-se que o procedimento pode sofrer melhorias e o próprio TCU antecipou-se, criando a Comissão Temporária de Acompanhamento, que tem, entre suas funções, a de sugerir ajustes no procedimento a depender das avaliações que venha a produzir sobre as medidas processuais e resultados envolvidos.

A sistemática adotada pelo TCU passa a ser indutora de outras ações no âmbito do controle externo exercido pelos demais Tribunais de Contas brasileiros e da própria Administração Pública, considerando a sistemática empregada para mitigar as controvérsias e solucionar os conflitos no âmbito administrativo.

Apesar do avanço da medida, não se pode deixar de lado que a sistemática necessita da mudança da cultura sancionadora para uma cultura pacificadora, envolvendo membros e servidores das Cortes de Contas, servidores e gestores da Administração Pública e demais partes envolvidas.

Nesse diapasão, a SecexConsenso, como unidade técnica especializada, assume papel de relevância na mudança de paradigma, uma vez que deve desenvolver, propor, sistematizar, avaliar e disseminar diretrizes para solução consensual de controvérsias afetas ao processo de controle externo, integrando-se com as demais unidades do Tribunal e com outras instituições e especialistas.

Cabe destacar que o procedimento estabelecido pela IN TCU nº 91/2022 envolve, além da SecexConsenso, as unidades técnicas especializadas na temática objeto das controvérsias e o Ministério Público junto ao Tribunal, que, como visto

antes, atuam de acordo com suas competências e com o que foi estabelecido pela norma mencionada.

A sistemática não é um ajustamento de conduta, uma vez que não decorre da construção unilateral, pelo TCU, de ações e procedimentos que devem ser adotados pelos jurisdicionados.

A construção participativa envolvendo o órgão de controle externo e o jurisdicionado contempla o que pode ser feito, de acordo com os princípios da Administração Pública e das normas infraconstitucionais, considerando a boa e regular execução dos recursos públicos.

Jurisdicionados e particulares, quando cabível, devem apresentar as possibilidades para prevenir conflitos e solucionar as controvérsias diante dos temas relevantes submetidos à SSC junto ao TCU.

A discussão de temas relevantes dentro de um processo de SSC possibilita que o bom gestor apresente o cenário e as alternativas para atingir os objetivos da Administração Pública e, por sua vez, que o Tribunal conheça os fatos, as possibilidades, as alternativas e os objetivos. A negociação e a solução consensual das demandas partem do conhecimento desses fatos, ouvidos, quando necessário, os particulares envolvidos e especialistas na matéria.

O sucesso da SSC passa pela construção participativa e negociada dos atores envolvidos e pelo acompanhamento da execução do termo firmado para solução consensual, cabendo ao TCU atuar de forma proativa nesse processo, para evitar e possibilitar correção de eventuais desvios do que foi pactuado.

### **3 METODOLOGIA**

Para responder ao problema, realizou-se uma pesquisa exploratória na forma de estudo de caso, uma vez que o instituto da solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos no âmbito do TCU foi disciplinado recentemente pela IN TCU nº 91/2022, e que a unidade de controle externo responsável pelas demandas do tema foi criada pela Resolução TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022, passando a funcionar a partir do início do exercício de 2023.

#### **3.1 Coleta e análise de dados**

As técnicas utilizadas para coleta de dados para responder ao problema foram a análise documental de normas legais obtidas nos portais institucionais, e a revisão bibliográfica, para conhecer como a temática vem sendo estudada no campo doutrinário.

A pesquisa foi realizada por meio de uma abordagem qualitativa, a partir da análise de dados disponibilizados nos normativos de instituição do instituto solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, levantando-se informações sobre a sua construção até chegar aos órgãos de controle externo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho, verificou-se uma evolução da Administração Pública na adoção de meios de prevenção de controvérsias e solução pacífica de conflitos entre particulares, entre particulares e o poder público e entre os órgãos públicos.

A consensualidade celebrada em acordos formais vem ganhando espaço significativo na esfera do Direito Administrativo, pois fomenta alternativa para a prevenção de controvérsias e solução de conflitos.

A cultura das medidas unilaterais e imperativas vem paulatinamente cedendo espaço à cultura do consenso, da boa prática, da cooperação, da participação, buscando-se solução mais adequada para evitar ou mitigar o contencioso administrativo e até o ingresso de demandas judiciais.

O fenômeno da consensualidade na Administração Pública foi crescendo, amparado em normas jurídicas que dão o arcabouço da segurança jurídica para sua utilização no âmbito dos Poderes Judiciário e Executivo, bem como no Poder Legislativo, quando do exercício de suas funções administrativas.

A atuação pedagógica e orientadora das Cortes de Contas provocada por diversas ações institucionais, a exemplo do Diálogo Público, de iniciativa do TCU, sinalizava para o exercício de práticas não adversariais no âmbito do controle externo.

A consensualidade foi objeto de recomendação pela Atricon e os Tribunais de Contas dos estados passaram a instituir mecanismos, como o TAC e as Mesas técnicas, para alinhamento de seus procedimentos a esse paradigma.

O TCU, por meio da IN TCU nº 91/2022, estabeleceu procedimento interno disciplinando a sistemática do ingresso das SSC para prevenir controvérsias e solucionar consensualmente conflitos no âmbito da Administração Pública Federal.

A institucionalização de meios para prevenção de controvérsias e solução de conflitos no controle externo não tem o condão de suprimir ou colocar em segundo plano as funções julgadora, fiscalizadora, sancionadora e corretiva das Cortes de Contas, uma vez que foram outorgadas pela própria CF/88 para proteger o interesse público.

A pacificação nas relações privilegia a cooperação, a participação, a governança, a boa gestão, para que venha atingir o interesse público satisfazendo as necessidades públicas, sendo a outra face do controle externo para tutelar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Significa dizer que esse movimento deve ser realizado envolvendo os órgãos e as entidades públicas, as entidades privadas e o controle externo, para construção de uma solução consensual tendo por finalidade maior o bem comum da sociedade.

A boa governança deve ser buscada e exercitada pela Administração Pública, e a contribuição para produção de soluções pacificadoras, colaborativas, construtivas e fundamentadas no interesse público alinha-se intrinsecamente com esse movimento de modernização na gestão pública.

A prestação de serviços de qualidade, a eficiência dos processos, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, a geração de valor para a sociedade, decorrente da execução das funções públicas, como saúde, educação, justiça, segurança, devem ser objetivos e direcionamentos da governança, e o controle externo deve participar desse processo de forma proativa, aproximando-se da gestão para induzir mudanças nessa direção.

Essa aproximação entre jurisdicionado e órgão controlador deve mitigar as irregularidades na prestação dos serviços públicos, de forma que ocorram ganhos qualitativos e quantitativos na execução de obras e serviços e nas aquisições públicas.

A mudança introduzida pela IN TCU nº 91/2022 representa o alinhamento do TCU às modernas práticas internacionais de auditoria, em especial à Agenda 2030 das Nações Unidas e da Declaração de Moscou, de 2019, adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), objetivando promover maior proximidade entre o órgão controlador e seus jurisdicionados para melhoria dos serviços prestados.

O processo de trabalho formalizado pelo TCU possivelmente sofrerá melhorias a partir da disseminação da sistemática, do potencial de ganhos sociais e de gestão e de elementos novos que possam subsidiar o aperfeiçoamento do procedimento,

cabendo à Comissão Temporária de Acompanhamento analisar a implantação e os resultados da aplicação e provocar os ajustes necessários.

Por fim, a sistemática adotada pelo TCU reflete o esforço da direção em implantar e consolidar a cultura consensual na atuação dessa Corte de Contas, a fim de colaborar e induzir melhorias nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Severiano. **Termo de Ajustamento de Gestão é uma ferramenta de modernização coragem.** Instituto Rui Barbosa, 2019. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/termo-de-ajustamento-de-gestao-e-uma-ferramenta-de-modernizacao-que-exige-coragem/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon nº 2, de agosto de 2014.** Aprova as diretrizes de controle externo Atricon 3202/2014 relacionadas à temática “Controle Externo Concomitante” integrante do anexo único. Fortaleza: Atricon, 2014. Disponível em: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon\\_02-2014\\_DCE3202-2014\\_Concomitante.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon_02-2014_DCE3202-2014_Concomitante.pdf). Acesso em: 2 jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Atricon nº 2, de 24 de agosto de 2022.** Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Brasília: Atricon, 2022. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em: 2 maio 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Inovação digital baseada em dados para fortalecer a integridade:** fiscalização, realizada pelo TCU, de folhas de pagamento da Administração Pública Federal no Brasil. WETZEL, Deborah; CARTAXO, Fátima; POPPI, Ricardo; LAFUENTE, Mariano (org.). Brasília, nov. 2022. Disponível em: [https://publications.iadb.org/pt/inovacao-digital-baseada-em-dados-para-fortalecer-integridade-fiscalizacao-realizada-pelo-tcu-de#:~:text=Esta%20iniciativa%20usa%20ferramentas%20digitais,\(US%24%20515%20milhes\)](https://publications.iadb.org/pt/inovacao-digital-baseada-em-dados-para-fortalecer-integridade-fiscalizacao-realizada-pelo-tcu-de#:~:text=Esta%20iniciativa%20usa%20ferramentas%20digitais,(US%24%20515%20milhes).). Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ 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. **Diário da Justiça Eletrônico [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: CNJ, 1 dez. 2010. Republicado em 1 mar. 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional de Conciliação.** Brasília: CNJ, [2023d]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/semana-nacional-de-conciliacao/>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2023.

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 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 27 maio 2023.

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, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em: 9 jun. 2023.

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, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm). Acesso em: 1º abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o 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, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre arbitragem. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996**. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm). Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9469.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm). Acesso em: 3 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm). Acesso em: 6 jun. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 24 abr. 2023.

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; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 24 maio 2023.

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; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 22 maio 2023.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm). Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas condições que especifica. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13867.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13867.htm). Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 29 abr. 2023.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. **A Resolução Pacífica de Conflitos em Recursos à CGU**. Cartilha. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU); Ouvidoria-Geral da União (OGU), 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29796>. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. **BTCU Especial**, Brasília, ano 42, n. 3, jan. 2023. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72729378>. Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 618/2020 – Plenário**. Relatório de acompanhamento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) relativos aos temas “Licenciamento”, “Direitos e Garantias dos Usuários” e “Interrupções”. Relator: Bruno Dantas, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3835520191.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NU%2520MACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=0c9ed0d0-702f-11ea-a8ab-89c7b44a3167>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual\\_auditoria\\_operacional\\_4\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf). Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 315, de 22 de abril de 2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução – TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Brasília, 2020. BTCU Deliberações dos Colegiados do TCU e dos Relatores, ano 3, n. 75, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/btcu/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 347, de 12 de dezembro de 2022**. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72598724>. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília: TCU, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/01/2023&jornal=515&pagina=41&totalArquivos=48>. Acesso em: 2 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 350, de 23 de dezembro de 2022**. Altera a Resolução-TCU nº 259, de 7 de maio de 2014, que estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Brasília: TCU, 31 jan. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/01/2023&jornal=515&pagina=41&totalArquivos=48>. Acesso em: 2 maio 2023.

COMO os robôs Alice, Sofia e Mônica ajudam o TCU a caçar irregularidades em licitações. **Auditoria Interna**, Belo Horizonte, 4 mar. 2022. Notícia. Disponível em: <https://www.audit.cefetmg.br/2022/03/04/como-as-robos-alice-sofia-e-monica-ajudam-o-tcu-a-cacar-irregularidades-em-licitacoes/>. Acesso em: 17 maio 2023.

FRANCO, Cíntia. A solução consensual de conflitos no novo Código de Processo Civil. **DireitoNet**. São Paulo, 22 mar. 2015. Disponível em:

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9012/A-solucao-consensual-de-conflitos-no-novo-Codigo-de-Processo-Civil>. Acesso em: 27 abr. 2023.

LIMA, Luiz Henrique; CASTRO, Risodalva Beata de Castro (org.). **Aprender, compartilhar e multiplicar**: síntese da apresentação do 1º laboratório de boas práticas do controle externo. PubliContas: Cuiabá, 2018. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/AprendCompMult1ED/4/index.html#zoom=z>. Acesso em: 14 abr. 2023.

MARTINS, Humberto. Pensar sobre os métodos consensuais de solução de conflitos. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-24/direito-civil-atual-pensar-metodos-consensuais-solucao-conflitos>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Deliberação TCE-RJ nº 329, de 22 de setembro de 2021**. Altera o Regimento Interno com o objetivo de regular o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2021. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/deliberacoes>. Acesso: em 7 jun. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Resolução TCM-SP nº 02, de 4 de março de 2020. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial de Contas**. São Paulo, 7 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/18947#:~:text=Ementa,Paulo%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 15 abr. 2023.

TCU investe em soluções consensuais de conflitos para temas de grande relevância. **Portal TCU**, 19 fev. 2023. Notícia. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-investe-em-solucoes-consensuais-de-conflito-para-temas-de-grande-relevancia.htm>. Acesso em: 27 de abr. 2023.

TCU lança o Coopera - Programa especial de atuação no enfrentamento à crise da Covid 19. **Portal TCU**, 24 abr. 2020. Notícia. Brasília. 2020d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-o-coopera-programa-especial-de-atuacao-no-enfrentamento-a-crise-da-covid-19.htm>. Acesso em: 19 maio 2023.