




CAPÍTULO 10

O CONSENSUALISMO COMO MEIO DE REDUÇÃO DE CONFLITOS E A SUA APLICAÇÃO NA PROCESSUALÍSTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.9601126200110>

Robinson Cavalcanti de Oliveira

Mestrando em Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho-RJ. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Argumentação

RESUMO: O artigo enfoca o Consensualismo como meio alternativo para a redução de litígios que envolvam os interesses metaindividuais e o interesse público e sua aplicação nos Tribunais de Contas Brasileiros. O estudo visa examinar a compatibilidade da aplicação do consensualismo nas Cortes de Contas com o ordenamento jurídico, em especial sob o prisma do regime jurídico constitucional administrativo. Ainda objetiva colher impressões a respeito da obtenção de vantagens pela implementação desta prática. Para tal foi pesquisado o posicionamento da doutrina e com escopo empírico foram colhidas opiniões a respeito da sua aplicação prática, nos moldes implementados nos Tribunais de Contas. Constatou-se previsão na legislação atual. A pesquisa sugeriu a possibilidade de aplicação nos Tribunais de Contas, bem como indicou a existência de vantagens práticas na implementação do consensualismo.

Consensualism as a Means of Reducing Conflicts and Its Application in the Procedural Practice of Courts of Accounts

ABSTRACT: The article focuses on Consensualism as an alternative means to reduce disputes involving meta-individual interests and the public interest, as well as its application within the Brazilian Courts of Accounts. The study aims to examine the compatibility of consensualism in these courts with the legal system, particularly under the perspective of the constitutional administrative legal framework. It also seeks to gather insights regarding the potential benefits arising from the implementation of this practice. To this end, doctrinal positions were analyzed and, with an empirical

scope, opinions were collected concerning its practical application in the manner adopted by the Courts of Accounts. Current legislation was found to provide for such mechanisms. The research suggested the feasibility of applying consensualism in the Courts of Accounts and highlighted the existence of practical advantages in its implementation.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a eclosão de conflitos presente na sociedade atual e enfoca o consensualismo como uma das soluções para evitar os efeitos negativos da conflituosidade exacerbada na sociedade contemporânea.

A globalização, a massificação e a competitividade intensificam as crises submetidas à judicialização. Os cidadãos, que nesta qualidade são dotados de direitos a serem impostos contra o Poder Público e contra particulares que venham a pôr em xeque suas posições jurídicas, são amparados pelo Estado democrático de direito e se apresentam cada vez mais informados pelos meios de comunicação. Desta forma, tornam-se mais críticos às leis e às decisões do Poder Público, ampliando os conflitos entre agentes sociais e Administração.”

Meios de prevenção, contenção, resolução rápida dos conflitos são buscados pelos doutrinadores e legisladores, porém enfrentam ainda resistência cultural contra as soluções mais pacíficas.

O marco processual das lides que envolvem direitos coletivos e metaindividuais demonstram grande avanço legislativo na criação de soluções preventivas e dialógicas das crises.

O Estudo dá ênfase à essência do consensualismo em suas diversas formas no processo civil e coletivo para que se entenda a adoção desta solução também nas Cortes de Contas.

Nesse objetivo, o artigo contextualiza e examina os aspectos jurídicos principais que envolvem o consensualismo no processo civil coletivo e sua recente implementação na processualística dos Tribunais de Contas. São incluídos aspectos como sua compatibilidade com o regime jurídico administrativo constitucional e as suas vantagens para a tutela do interesse público.

O problema de pesquisa consiste em responder como o consensualismo se insere na processualística dos Tribunais de Contas, se este instituto é compatível com o regime constitucional administrativo e se promove vantagens ao exercício do Controle Externo.

O consensualismo encontra aparentes empecilhos trazidos pela ultrapassada aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado da qual decorre da compreensão de que o interesse privado jamais teria o condão de se opor ao público, o que resultaria na inviabilidade de se falar em negociação dos conflitos entre estes interesses.

Por isso, será apresentada a origem do consensualismo na participação democrática dos particulares na Administração Pública. Será buscado evidenciar a importância do diálogo entre Poder Público e particulares para trazer legitimidade, segurança jurídica, eficiência e respeito aos direitos fundamentais às decisões administrativas.

Para tal abordagem, serão pesquisadas as previsões legais e regimentais a respeito da matéria, os posicionamentos doutrinários e precedentes de tribunais. Também serão utilizadas entrevistas publicadas com profissionais envolvidos com a inovação procedimental nas Cortes de Contas.

A investigação será bibliográfica de cunho exploratório. Tem como aplicabilidade o maior entendimento acerca do consensualismo, em especial a sua inovadora aplicação na processualística dos Tribunais de Contas do Brasil.

2. A ECLOSÃO DE CONFLITOS, A SOCIEDADE PARTICIPATIVA E A BUSCA DE SOLUÇÕES PREFERENCIAIS.

Como adverte Mancuso (2020), na atualidade, a massificação, em um mundo globalizado cuja tônica é a competitividade, normas cogentes e sanções para condutas ilícitas pouco efeito conseguem produzir para diminuir o ambiente de conflituosidade geral. Ao contrário, quanto mais severas as previsões de atuação sancionatória do Estado, mais desponta a conflituosidade e o desrespeito às normas estabelecidas pelos poderes constituídos.

A massificação, a globalização e a competitividade da sociedade contemporânea agravam as crises que são sujeitas à judicialização, tanto no aspecto quantitativo quanto em relação a sua intensidade.

Os cidadãos são dotados de direitos garantidos pela consolidação do Estado democrático de direito e, ao mesmo tempo, estão cada vez mais informados pelos meios de comunicação de massa acessíveis e conectados, por isso tendem a se tornarem questionadores das leis e das decisões do Poder Público. Tal estado de coisa incrementa os conflitos entre os diversos agentes sociais e entre estes e a Administração Pública. Então surge a necessidade de meios adequados de resposta à litigiosidade emergente.

Nesse desiderato, apareceram frentes de trabalho como soluções: Juizados especiais; Ação Popular e Ação Civil Pública (Lei 4.717/65, Lei 7.347 de 1985, e CDC). Surge um microsistema processual coletivo para a tutela de temas socialmente impactantes, como infância e juventude, improbidade administrativa, ordem urbanística, ordem econômica, direito do consumidor e outros.

No caminho da tutela coletiva, foram buscadas ainda técnicas processuais diferenciadas, dentre elas soluções consensuais. Entre as principais inovações, a justiça mais acessível, a simplificação de procedimentos, e em especial a justiça coexistencial nas formas de conciliação. Aqui o objetivo é remendar, restaurar e consertar com a finalidade de aliviar situações de ruptura e tensão. O Conselho Nacional de Justiça delineou, mediante a Resolução CNJ nº 225/2016, uma política nacional de justiça restaurativa, fundada na busca de espaços de escuta, responsabilização ativa, cultura de diálogo e reconstrução de vínculos.

Afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006) que os interesses na sociedade contemporânea se apresentam mesclados, onde o interesse público convive e interage com o interesse privado, o que gera uma necessidade de novas formas de participação democrática, além da escolha das representações políticas. O diálogo entre particulares e Estado surge como um novo paradigma democrático, também chamado de democracia participativa.

Percebe-se a importância de se desonerar o Poder Judiciário como destinatário dos conflitos pelo encaminhamento de lides aos meios informais.

Didier Jr e Zaneti Jr (2017) afirmam que os meios autocompositivos não devem ser encarados como uma simples alternativa. A expressão “meios alternativos” seria um equívoco, já que a autocomposição deve ser a primeira opção antes de se formar um litígio judicial. Esse meio, assim como o meio heterocompositivo, são preferenciais.

Ada Pellegrini Grinover (2007) elenca os benefícios da conciliação e dos demais meios pacificadores de conflitos: a) Recuperação de controvérsias que permaneceriam sem solução (na “justiça menor”); b) Racionalização e desobstrução dos Tribunais; e c) Participação popular; e d) Informação do cidadão sobre seus direitos.

Os meios alternativos de solução de conflitos, em especial a conciliação e a arbitragem, não têm como finalidade primordial a efetividade do direito material ou a estrita conformidade à lei. Seu objetivo central consiste na pacificação social, conferindo legitimidade às relações jurídicas e promovendo a estabilidade das interações sociais.

Nesse contexto, tais mecanismos se apresentam como instrumentos adequados à resolução de controvérsias, alinhando-se ao conceito contemporâneo de justiça, que privilegia a composição justa e tempestiva dos conflitos, independentemente da forma pela qual se concretiza.

A importância desses instrumentos está amparada tanto nos tratados internacionais de direitos humanos quanto na Constituição Federal de 1988, em especial no artigo 5º, inciso LXXVIII, que garante a todos a duração razoável do processo, como condição essencial para o acesso a uma ordem jurídica justa.

Todavia, percebe-se que a prática jurídica no Brasil ainda enfrenta barreiras para a efetiva implementação desses recursos. O prolongamento excessivo das demandas resulta, em parte, da resistência à advocacia preventiva e às soluções consensuais, somando-se a problemas técnicos e estruturais que dificultam a agilidade processual.

Assim, os meios consensuais, como a conciliação e a arbitragem, se consolidam como meios legítimos e eficazes para a promoção da pacificação social, contribuindo para a concretização do direito fundamental à razoável duração do processo e para a efetividade do acesso à justiça. Apresenta atenção sobre os problemas sociais como causa, o que afirma serem meios mais adequados para certos tipos de conflitos.

Conforme Gavronski (2016), a autocomposição enfrenta no Brasil uma necessidade de mudança na mentalidade entre os sujeitos do sistema de justiça. É mister uma postura menos adversarial e mais orientada para a construção de consensos. Para tal objetivo tem-se como importante a capacitação dos operadores do direito e o trabalho contínuo da doutrina especializada.

Os instrumentos autocompositivos têm identificação com o paradigma da consensualidade. Almiro do Couto e Silva (2003, p. 199-200) caracteriza o consensualismo como um instrumento inovador de participação democrática, no qual os cidadãos colaboram diretamente para a concretização de objetivos de interesse público. Segundo o autor, em vez de adotar decisões unilaterais por meio de seus mecanismos tradicionais, o Poder Público passa a convidar os indivíduos para dialogar e discutir questões coletivas, cuja resolução ocorrerá mediante pactos consensuais.

Percebe-se que o consensualismo é aplicável nas questões coletivas e que envolvam interesses metaindividuais. Sua previsão nos inquéritos civis e nas ações coletivas indicam caminho possível para a utilização do consenso nas questões de interesse público usualmente enfrentadas pela Administração Pública.

2. O CONSENSUALISMO E O REGIME CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO.

Apresentado o consensualismo dentro das soluções incluídas no processo civil e nas ações coletivas para reduzir o aumento da litigiosidade, torna-se agora necessário verificar sua aplicabilidade frente ao regime constitucional administrativo, tendo em vista as peculiaridades e princípios que envolvem a Administração Pública no Brasil.

O regime de direito público inerente às atividades da Administração Pública implica na observância obrigatória de regras e princípios que lhe são peculiares e que compõem o chamado regime jurídico administrativo (Mello, 2006, p. 52) cujos pilares são o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 66) define o primeiro. Para o jurista a supremacia do interesse público sobre o privado é um princípio central do Direito Público moderno e afirma a prioridade do interesse coletivo sobre o individual. Essa prioridade é vista como essencial para garantir a estabilidade social, permitindo que todos os cidadãos se sintam protegidos e seguros. Além disso, a prevalência do interesse público é considerada indispensável para assegurar e preservar os próprios interesses particulares.

Em sentido contrário, Odete Medauar coloca que o princípio da supremacia do interesse público já se encontra ultrapassado, primeiramente em face da Constituição Federal de 1988 que enfatiza os direitos fundamentais e dela decorre que cabe à administração pública proceder à ponderação dos interesses presentes em uma determinada situação, evitando ou minimizando sacrifícios. Em segundo lugar, e na esteira da doutrina contemporânea, a autora afirma que o princípio da proporcionalidade mitiga o significado do primado, “pois implica, entre outras decorrências, a busca de solução menos gravosa na obtenção de um resultado” (2023, p. 137).

Para Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 44 e 45), o princípio da indisponibilidade do interesse público é inerente à própria atividade administrativa e consiste na impossibilidade de o administrador abrir mão do interesse público ou alterar a sua finalidade pública previamente estabelecida pela legislação.

Cabe ao Gestor Público, no seu mister de administrar, realizar o interesse público, sob pena de desvio de finalidade por violação ideológica da lei (Ferraresi, 2011, p. 128).

Também cabe a quem administra, assim como ao próprio Estado, harmonizar os interesses da coletividade, não impor limites além do absolutamente necessário à coexistência social, bem com manter o respeito aos direitos dos indivíduos, aí incluídas as atividades inerentes à uma vida próspera em sociedade (Azambuja, 1993, p. 163 e 164), por força de uma visão contemporânea do direito administrativo que exige consonância com a Constituição Federal de 1988 e seu capítulo dedicado à proteção e garantia do cidadão e ao princípio da dignidade da pessoa humana (Cunha Júnior, 2012, p. 38 e 39).

O atual conceito de interesse público não justifica uma autorização absoluta ao Estado para suplantar os interesses particulares, posto que o mesmo está ligado às garantias constitucionais dos cidadãos. O Estado ao realizar o bem público não pode deixar de respeitar os direitos dos indivíduos (Azambuja, 1993, p. 163 e 164).

Ainda cabe referir que a doutrina atual menciona o despontar de um “Novo Direito Administrativo” cujas características incluem a visão mais holística e interdisciplinar do interesse público, bem como a multiplicidade de instrumentos para seu alcance (Alencar, 2018, p. 46 e 47).

Além dos princípios acima enunciados, atribui-se importância para o estudo em pauta ao princípio da eficiência ou dever de eficiência (Meirelles, 1993, p. 90). O dever de eficiência exige que todo agente público execute suas funções com rapidez, qualidade e produtividade. Esse princípio, considerado um dos mais avançados na administração pública, vai além do simples cumprimento da legalidade, demandando resultados otimizados que beneficiem o serviço público e atendam de forma satisfatória às necessidades da sociedade e de seus cidadãos.

Uma vez apresentados os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, cabe agora indagar se o consensualismo, na forma apresentada, é com estes compatível e como desdobramento desta abordagem, se tais princípios limitam o uso do instituto em estudo. Por fim, é necessário verificar se tal prática favorece a implementação do dever de eficiência.

Como visto, no âmbito da atividade administrativa, daí também incluída a atividade de Controle Externo da Administração, faz-se mister observar que toda decisão está atrelada ao interesse público e deve respeito à sua indisponibilidade e aos direitos e interesses individuais.

De outro turno, a busca pela tutela do interesse público não possui, salvo previsão legal expressa em sentido contrário, forma única. Vários instrumentos estão à disposição do operador do direito para à realização ou proteção dos interesses da coletividade.

Sem embargo, o legislador atual, visando dar maior amplitude à tutela dos interesses públicos, trouxe notáveis inovações, em especial na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei Nº 4.657 de 1942 alterado pela Lei Federal nº 13.655 de 2018) e na Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133 de 2021). Dentre as novidades apresentadas, percebe-se a busca de soluções consensuais.

Por sua vez, a Nova Lei de Licitações estabelece a possibilidade de prevenção e solução de controvérsia mediante o que denomina de “meios alternativos”, dentre os quais a conciliação e a arbitragem. Assim constou no seu artigo 151.

Encontramos outras previsões legais, como nos artigos 174 e 175 do Código de Processo Civil, com previsão de resolução consensual de conflitos na Administração Pública, e na Lei Federal nº 13.140/2015 que estabelece regras para autocomposição de conflitos envolvendo pessoa jurídica de direito público.

Para a Odete Medauar (2023, p. 138), a atuação do Estado para conciliar interesses no âmbito administrativo não afasta a indisponibilidade do interesse público, posto que visa à sua implementação por um procedimento otimizado. Em suas palavras:

Não se mostra adequado invocar tal princípio como impedimento à realização de acordos, à utilização de práticas consensuais e da arbitragem pela Administração. Na verdade, o interesse do público realiza-se plenamente, sem ter sido deixado de lado, na solução rápida de controvérsias, na conciliação de interesses, na adesão de particulares às suas diretrizes, sem os ônus e a lentidão da via jurisdicional.

Luzardo Faria (2022, p. 286 e 287) esclarece que a consensualidade não afasta a indisponibilidade do interesse público e esta característica continua presente, já que o consensualismo é apenas uma forma colocada à disposição do

Administrador para alcançar as finalidades previstas em lei. Refere que, salvo os casos em que a lei expressamente estipula forma para a solução das controvérsias, não há vedação para o uso da consensualidade. Vejamos de seu artigo publicado recentemente na Revista de Direito Administrativo:

No entanto, é certo que “o problema não está na indisponibilidade. Não se contesta que o interesse público, em seu núcleo essencial, é indisponível.

A verdadeira questão reside em identificar quando há interesse público no caso concreto — ou até, muitas vezes: ‘de lado está’ o interesse público”.

No estado social e democrático de direito, o poder público está juridicamente obrigado a perseguir a consecução dos interesses públicos. No entanto, não necessariamente de maneira unilateral, como se fosse o único titular ou o único ente capaz de definir o que é matéria de interesse público. Deve, nesse sentido, permitir e fomentar a participação popular da sociedade civil como forma de colaborar na tomada de decisões administrativas.

No entender de Bruno Dantas (2020, p. 273 e 274), não existe incompatibilidade entre consensualismo e a indisponibilidade do interesse público, já que a consensualidade é uma ferramenta para a materialização deste interesse, além de proporcionar eficiência e economicidade à atividade administrativa. Destaca também que se trata de uma via mais célere e menos traumática para o atingimento da finalidade pública do que as soluções convencionais. Sustenta que a transação é um instrumento utilizado pela Administração para alcançar seus objetivos. Caso esses objetivos possam ser realizados de forma mais ágil, menos complexa e menos onerosa do que pelos métodos convencionais, o interesse público será plenamente atendido em suas duas dimensões.

Das leituras realizadas pode-se extrair que o consensualismo não só é uma importante ferramenta na consecução do interesse público como também promove eficiência e celeridade à resolução de controvérsias administrativas, previne conflitos e eleva a legitimidade das decisões.

3. BREVE VISÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CONSENSUALISMO DAS CORTES DE CONTAS: ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E VANTAGENS PRÁTICAS.

Seja em razão da previsão legal de soluções consensuais no âmbito da Administração Pública, seja pela ausência de violação aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado ou da indisponibilidade do interesse público, tem-se entendido viável a aplicação do consensualismo na esfera de Controle da Administração Pública.

O consensualismo na processualística dos Tribunais de Contas no Brasil vem sendo implementado através de modificações em seus regimentos e resoluções de matéria processual, incluindo técnicas e previsões de audiência pacificadoras de conflitos e de soluções voluntárias de controvérsias.

A pesquisa aqui implementada, colheu experiências e inovações normativas em duas Cortes pioneiras na implementação do consensualismo no Controle Externo: Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e Tribunal de Contas da União.

O Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, Conselheiro José Carlos Novelli (2023), manifestou em entrevista que foram criadas mesas técnicas de consensualismo que legitimam o processo decisório e ampliam a segurança jurídica, privilegiando ações de controle externo preventivo antes de processos sancionadores. Aduziu ser um andar na trilha da efetividade e celeridade dos processos de contas.

Observou-se que o Consensualismo promove importante diálogo entre Estado e Sociedade, por meio das Cortes de Contas. Como ressaltou Carvalho de Alencar (2023) na palestra inaugural, tem-se aqui uma grande oportunidade para as Cortes de Contas, tanto de aproximação para com a sociedade, como de protagonismo na guarda da efetividade na Administração Pública.

A palestrante Lisandra Ishizuka Hardy Barros (2023) destacou, durante o Encontro de Boas Práticas da Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) em Cuiabá-MT, que entre os resultados práticos positivos estão a redução dos litígios e processos envolvendo a Administração Pública, a agilidade, eficácia nas decisões e a prevenção de conflitos por meio de construção consensual de soluções técnico-jurídicas e de acordos autocompositivos.

Importante observar que a solução estudada afasta a ultrapassada visão de um estado concentrador de poderes ao permitir que os particulares adotem outras escolhas além daquelas unilateralmente estipuladas pelo ente público. Aqui “a conversa com os atores sociais é importante para fortalecer a noção de comunidade e promover a legitimidade” (Alencar, 2018, p. 247).

O consensualismo observado no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso tem como característica primordial a construção amigável de soluções para a eliminação de controvérsias e para a prevenção de danos ao interesse público, mediante acordos autocompositivos com ampla participação dos envolvidos nos negócios, procedimentos, contratos e atos administrativos.

O modelo mato-grossense possui uma composição plural nas Mesas Técnicas, com a participação dos representantes do Ente ou Órgão Jurisdicionado, procuradores, representação do Ministério Público de Contas, integrantes do corpo técnico do Tribunal de Contas e demais interessados. Conta-se ainda com a participação do Órgão Jurisdicional do Tribunal de Contas, por seus Conselheiros, com a finalidade de referendar eventual consenso celebrado pelas Mesas Técnicas.

O Tribunal de Contas do Mato Grosso editou a Resolução Normativa nº 12/2021-TP que institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controversos relacionados à Administração Pública e ao controle externo.

O artigo 1º da Resolução Normativa nº 12/2021-TP traz a definição do instituto da Mesa Técnica. As Mesas Técnicas, previstas nos artigos 237 e 238, são procedimentos que o Tribunal pode adotar para promover consenso, estudo ou solução de questões relevantes e complexas ligadas à administração pública e ao controle externo. Elas têm como objetivo tornar esse controle mais ágil, preferencialmente preventivo, e fundamentado no diálogo, na cooperação e no consensualismo. Os resultados obtidos podem ser encaminhados pelo Presidente da Mesa Técnica ao Relator ou ao Presidente do Tribunal para homologação em Plenário ou para outras medidas cabíveis. Além disso, os pedidos de realização de Mesa Técnica devem observar requisitos de admissibilidade e seguir os procedimentos definidos em normas internas do Tribunal.

Sistemática similar vem sendo aplicada no Tribunal de Contas da União - TCU, a exemplo da prática mato-grossense. A prática de consensualismo adotada naquela Corte é regulamentada pela Instrução Normativa nº 91/2022-TCU. Visa promover soluções consensuais para controvérsias relevantes e prevenir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Conforme leitura da Instrução Normativa nº 91/2022-TCU, eventuais consensos celebrados pela Comissão de Solução Consensual (CCS) devem seguir para o Ministério Público de Contas para emissão de parecer e posteriormente ao Plenário do TCU que poderá acatar a proposta de solução, recusá-la ou alterá-la. Neste último caso, é cabível nova manifestação dos membros da CCS e, em caso de não aceitação da alteração por um ou mais de seus membros, o processo deverá ser arquivado.

Apesar de incipiente, a implementação das soluções consensuais no Controle Externo acompanha a tendência de busca de meios alternativos (preferenciais) para a redução da litigiosidade.

Vale lembrar que a Lei Federal nº 13.655 de 2018 prevê a aplicação da consensualidade, inclusive na atividade de controladoria nos novos artigos 26 e 27, o que faz perceber não haver conflito entre as resoluções dos Tribunais de Contas e a legislação federal neste ponto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da conflituosidade, trazida pela maior facilidade de participação do cidadão nos assuntos que envolvem interesses coletivos e interesse público, promove a importância de se buscar meios que evitem a judicialização de conflitos e controvérsias e que promovem resposta mais célere, menos traumática e mais econômica. Além disso, alternativas como o consensualismo promovem maior legitimidade na solução aplicada.

Os meios autocompositivos são realidade no processo civil, inclusive nas ações coletivas, sendo instrumento importante na adequada tutela dos interesses metaindividuais.

Igualmente, a aplicação do instituto consensual na esfera de controle, em especial nos Tribunais de Contas, tem ampla aceitabilidade sob o prisma jurídico, posto que ao contrário de ofender a supremacia do interesse coletivo ou de violar a sua indisponibilidade, vem aprimorar a implementação deste interesse.

Sendo a obrigação do Administrador não se desviar da busca do interesse da coletividade e da finalidade pública estabelecida em lei, não se verifica violação ao mesmo *munus* ao se buscar diferentes formas de alcançar a efetivação do interesse público. O consensualismo não caracteriza finalidade diversa da escolhida pelo legislador, mas sim forma diferenciada de busca da mesma finalidade e, por isto, harmônica com os princípios que regem o regime jurídico administrativo.

Além disto, a ferramenta apresentada tem previsão na legislação, destacando-se sua presença na Nova Lei de Licitações e na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro com direta referência à sua utilização na esfera de controle.

Percebe-se que a solução consensual economiza recursos e dá celeridade à atuação do Controle Externo, posto que permite dar fim às situações de conflito, controvérsia ou risco antes mesmo da instauração de procedimento convencional, caracterizando-se, como visto, em atuação preventiva.

Dentre suas vantagens, encontra-se a maior legitimação das decisões das Cortes de Contas, em razão da prévia participação dos envolvidos na sua elaboração, considerando também que anuem com seus termos. Além disso, aproxima a sociedade do Estado, mediante a abertura do diálogo e ao evitar o uso de soluções impositivas e potencialmente traumáticas.

O consensualismo dá corpo à visão contemporânea do direito administrativo e da tutela dos interesses coletivos, na qual são considerados e respeitados os direitos individuais em harmonia com o interesse coletivo e com o interesse público. Evita sacrifícios desnecessários às atividades e aos interesses privados sem abrir mão da implementação da finalidade pública e ainda busca solução mais célebre e econômica para o alcance dos resultados almejados pela sociedade. Em uma acepção objetiva, vem atender ao dever de eficiência.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O Novo Direito Administrativo e Governança Pública**: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. São Paulo Revista dos Tribunais, 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Globo, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Resolução nº 225 de 31 de maio de 2026**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>. Acesso em 30.11.2025.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

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. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências (Código de Defesa do Consumidor). Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 12 de setembro de 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.140 de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em 12 de setembro de 2023.

BRASIL. **Lei Federal 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, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em 30 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 29 de agosto de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa-TCU nº 91/2022** de 25-01-2023. Brasília-DF: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/ato-normativo/%22ATO-NORMATIVO-6802%22>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo, Eficiência e Pluralismo Administrativo:** um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. In: Revista Jurídica da Presidência. Volume 22, nº 127, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em 05 de setembro de 2023.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e Regulação**: reflexões para um Direito Administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: autocomposição em direitos coletivos**. In: Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Coleção Grandes temas no novo CPC. V.9. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 35 a 52.

ESTADO DO MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 12/2021-TP**. Cuiabá-MT: Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-Normativa-no-122021-tp-processo-no-7957632021/104388>. Acesso em 04 de agosto de 2023.

ESTADO DO MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 16/2021**. Cuiabá-MT: Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>. Acesso em 11 de agosto de 2023.

ESTADO DO MATO GROSSO - SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO/TCE-MT. **Mesas Técnicas do TCE-MT são referência na implantação do consensualismo no TCU**. Notícias. Cuiabá-MT: 17 de fevereiro de 2023. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/mesas-tecnicas-do-tce-mt-sao-referencia-na-implantacao-do-consensualismo-no-tcu/55726>. Acesso em 04 de setembro de 2023.

ESTADO DO MATO GROSSO - SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO/TCE-MT. **Técnicos do TCU apontam mesa técnica do TCE-MT como solução mais moderna entre as Cortes de Contas**. Notícias. Cuiabá-MT: 15 de março de 2023. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tecnicos-do-tcu-apontam-mesa-tecnica-do-tce-mt-como-solucao-mais-moderna-entre-as-cortes-de-contas/55868>. Acesso em 30 de agosto de 2023.

ESTADO DO MATO GROSSO - SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO/TCE-MT. **Fiscalização e Consensualismo são abordados em oficinas na manhã do 2º dia do LabTCs**. Notícias. Cuiabá-MT: 22 de junho de 2023. Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/fiscalizacao-e-consensualismo-sao-abordados-em-oficinas-na-manha-do-2o-dia-do-labtc/56593>. Acesso em 04 de setembro de 2023.

FARIA, Luzardo. **O Papel do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público na Administração Pública Consensual**. In: Revista de Direito Administrativo. Volume 281, nº 3, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/88324>. Acesso em 05 de setembro de 2023.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa**: Lei 8.429/1992 Comentada. São Paulo: Método, 2011.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Autocomposição no novo CPC e nas ações coletivas**. In: DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes (Coord.). Repercussões do novo CPC: Processo Coletivo. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 8, cap. 14, p. 333-361.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.). In: **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional – guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação**. São Paulo: Atlas, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A Indisponibilidade do Interesse Público e a Disponibilidade dos Direitos Subjetivos da Administração Pública**. In: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 49 a 150.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A Resolução dos Conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 49 a 150.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações no Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justiniano de (Coord); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (Org). **Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020.

SILVA, Almiro do Couto e. **Os Indivíduos e o Estado**. – Revista da Procuradoria-Geral do Estado RS, Porto Alegre, Cadernos de Direito Público, n. 57 Supl., 2003, p. 179-206.