

ARTIGO

O CONSENSUALISMO COMO ESTRATÉGIA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO CONTROLE EXTERNO

Gustavo Ribeiro Dortas¹

Graduado em Ciências Contábeis – UFS
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Marcelo Lopes²

Graduado em Ciências Contábeis – UEL
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Nayara do Amaral Carpes³

Graduada em Direito – UFES
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Pós-graduanda em Direito Digital – PUC/PR
Analista de Controle – TCEPR

Wilmar da Costa Martins Junior⁴

Graduado em Direito – UNIPLAC
Especialista em Direito Processual – ESMESC/UNIDAVI
Especialista em Direito Tributário – ANHANGUERA-UNIDERP
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

O objetivo do artigo é promover uma análise da utilização do consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelos órgãos de controle externo. Trata-se de uma pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas do país com intuito de identificar a existência de tal estratégia, bem como suas diferentes formas de implementação e operacionalização. A coleta de dados ocorreu por meio de envio de formulário eletrônico aos Tribunais de Contas. A análise das respostas foi a principal técnica adotada para organização do material coletado. Identificou-se que o consensualismo ainda é estratégia de prevenção e correção pouco utilizada pelos Tribunais. Entretanto, os Tribunais que já utilizam citada estratégia apontam diversos benefícios e vantagens quando comparada ao tradicional papel sancionador das Cortes de Contas.

1 Contato: gustavo.dortas@tce.pr.gov.br

2 Contato: mlopes@tce.pr.gov.br

3 Contato: nayara.carpes@tce.pr.gov.br

4 Contato: wilmar.martins@tce.pr.gov.br

PALAVRAS-CHAVES

Consensualismo. Controle externo. Tribunais de Contas. Estratégia.

ABSTRACT

The objective of the article is to promote an analysis of the use of consensualism as a conflict resolution strategy by the state external control agencies. It is a survey carried out with the Courts of Account of the country in order to identify the existence of such strategy, as well as its different forms of implementation and operationalization. The data collection took place by sending an electronic form to the Courts of Accounts. The analysis of the answers was the main technique adopted to organize the collected material. It was identified that consensus is still a strategy of prevention and correction little used by the Courts. However, the Courts that already use this strategy point out several benefits and advantages when compared to the traditional sanctioning role of the Courts of Auditors.

KEYWORDS

Consensualism. External control. Courts of Accounts. Strategy.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública está submetida a um regime jurídico administrativo especial, que a coloca numa posição privilegiada nas suas relações jurídicas. As atividades desenvolvidas em seu âmbito são, em última instância, realizadas em prol do bem comum e dentro dos limites legais.

As transformações de ordem econômica, social e política ocorridas no fim do século XIX e início do século XX, ampliaram o rol de atuação do Estado para fazer frente às novas demandas da sociedade. A necessidade de satisfazer os interesses coletivos conferiu a Administração Pública certas prerrogativas e privilégios nas suas relações jurídico-administrativas, limitando o exercício dos direitos individuais em prol do bem comum.

Porém, essa supremacia encontra contraponto na indisponibilidade do interesse público, pois seus agentes devem proceder nos limites estipulados pela lei que autoriza ou determina sua atuação.

Esse contexto é marcado por um forte viés sancionatório nos processos envolvendo a Administração Pública Brasileira, lamentavelmente reconhecida pelos altos custos processuais e extensos prazos para conclusão dos pleitos.

Nessa esteira, surge a necessidade de buscar novas estratégias de resolução de conflitos, notadamente àquelas que promovam instrumentos de consensualismo, em linha com o processo de transformação da Administração Pública no século XXI.

A partir do supramencionado, a quebra de paradigma inicia sua influência na atuação das Cortes de Contas, com o início do uso do consensualismo entre

controlador e controlado, no sentido de solucionar uma situação irregular de uma maneira bilateral.

Foi neste cenário que, recentemente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou por diversas alterações⁵ para estimular o caminho da justiça negocial nos processos, sejam eles na esfera administrativa, controladora ou judicial.

Segundo MOTTA (2019), essas mudanças fomentam a participação mais proativa do Controle Externo, indicando passos para que a Administração Pública possa chegar a um resultado justo, restaurando a ordem violada da forma mais equilibrada possível, tanto em função dos impactos para o interesse individual, como também diante, sobretudo, dos interesses gerais, evitando-se soluções excessivas ou que imponham ônus demasiados.

Outrossim, FERRAZ (2020) acredita que os instrumentos de consensualismo permitem um diálogo institucionalizado entre o poder público e particulares, bem como entre os diversos atores do aparato administrativo, caracterizando um novo estilo de administração, participativo, concertado e flexível.

Por se tratar de uma inovação no campo de atuação dos Tribunais de Contas, o presente trabalho possui como objetivo tecer uma análise de como o consensualismo é usado como estratégia de resolução de conflitos dentro dos Órgãos de Controle Externo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 CONTROLE CONSENSUAL

O controle se trata da função básica de qualquer gestão. Nesse sentido, quando lidamos com a função estatal, o controle pode ser definido como a atividade administrativa que se materializa em uma efetiva fiscalização que se dará sob os servidores, órgãos, poderes que deverão estar em consonância com a Magna Carta, as leis, os atos normativos infralegais e os princípios gerais do direito.

A partir do supramencionado, o controle Administrativo busca seu fundamento na nossa Constituição Federal de 1988 e se baseia na diretriz preconizada pelo Estado Democrático de Direito, na qual disserta que não apenas a população como um todo, o Estado comumente precisará estar em convergência a lei.

A ideia central está baseada na premissa de que os recursos públicos financeiros e patrimoniais não pertencem ao agente público, senão à coletividade, ao povo. Segundo tal direcionamento, não resta dúvida de que toda atuação estatal poderá ser fiscalizada para que não haja desvio de legalidade e moralidade, assim como haja maior asseguração para que o estado alcance o resultado almejado em busca do bem comum.

5 Lei nº 13.655/18, conhecida como a *nova LINDB*.

Temos então na melhor doutrina que quando tratamos de Administração Pública, "controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". (Maria Sylvia di Pietro, 2014).

Com base na classificação doutrinária de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 930), o controle externo se contrapõe do controle interno, pois aquele se dá quando é exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado. A doutrina nos ensina que a expressão "mesma estrutura organizacional" como "mesmo Poder". Logo, se o Poder Legislativo estiver efetuando a fiscalização da conduta administrativa do poder executivo, ou o Tribunal de Contas estiver fiscalizando a conduta administrativa do poder Judiciário, e vice e versa, estaremos diante do Controle Externo.

De maneira específica como exemplificação, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não pertence a nenhum dos poderes clássicos da estrutura do Estado, ele é tido como um órgão autônomo. E a Corte de Contas exerce o controle sobre todos os demais poderes, seja o poder executivo, no âmbito estadual com o governador do estado do Paraná e os prefeitos de cada município, seja o legislativo, com os deputados estaduais e os vereadores, seja o judiciário.

A competência de tais órgãos de controle encontram seu fundamento direto no texto constitucional, no artigo 71 e em seus regimentos internos, no qual nos explicita que as Cortes de contas formarão um órgão técnico e multidisciplinar, composto por profissionais de diversas áreas, tais como, jurídica, contábil, econômica, da administração, dentre outras que irão auxiliar os parlamentares, e por isso estão embutidos como auxiliares no controle legislativo, com a fiscalização para verificação da legalidade, da economicidade, da legitimidade e da efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, cujos principais instrumentos são auditorias, levantamento, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos.

Conforme supramencionado, a Administração Pública tem inclinado sua atuação a tomadas de decisões de maneira consensual entre as partes envolvidas, seja ela cidadão, empresa privada, jurisdicionado, entre outros; sob essa baila, dentre do campo de fiscalização cria-se o controle externo consensual. Nesse sentido, a noção da administração pública sancionatória tem sido muito questionada ao longo dos anos e têm-se aberto espaço para o consensualismo como estratégia para resolução de conflitos entre controlador e controlado.

O controle externo Consensual, também chamado de Controle Externo Autocompositivo ou soft power se diferencia do controle externo sancionatório tradicional (hard power, controle externo sanção), uma vez que ao evidenciar uma irregularidade, ao invés de aplicar uma sanção, o controlador afasta sua função sancionatória e consente junto ao gestor a maneira como ele irá regularizar a

situação, fazendo uso de sua competência pedagógico-orientadora; se utiliza da persuasão, da atração, da orientação e do convencimento (FERREIRA JUNIOR, 2015). Sendo assim, lê-se:

Quanto ao modo como o controle é exercido, pode ser classificado em consensual, também denominado de soft power, que, pela competência pedagógico-orientadora, se utiliza da persuasão, da atração, da orientação e do convencimento, ou em imperativo, também conhecida por hard power, que lança mão da coerção, intimidação e punição. (FERREIRA JUNIOR, 2015, pag. 95)

Em consonância com o exposto, a doutrina nos ensina que a receptividade do consensualismo pelos órgãos de controle se dá de duas formas: da maneira endógena e exógena. Senão, vejamos:

A receptividade da consensualidade pelos órgãos de controle da própria Administração Pública, e para os fins aqui defendidos, dos Tribunais de Contas, se manifesta de duas formas. A primeira forma de receptividade é a endógena (homônima), mediante a incorporação e desenvolvimento de métodos e processos de fiscalização e controle consensual dos Tribunais de Contas sobre a Administração Pública, bem como mediante a sujeição desses Tribunais, nos conflitos afetos à defesa de suas competências institucionais, aos métodos processuais de resolução pacífica de conflitos.

(...)

A outra forma de receptividade da consensualidade pelos Tribunais de Contas é a consensualidade exógena (heterônoma), refletida pela fiscalização desses Tribunais sobre o cumprimento dos métodos de solução pacífica por parte de seus jurisdicionados, induzindo, assim, o fortalecimento da consensualidade na Administração Pública, quando legal e eficiente seu cabimento.

Nessa dicotomia – consensualismo versus sanção – há diferentes soluções quanto aos encaminhamentos dados pelos Órgãos de Controle. Sendo assim, restará demonstrado que em alguns Tribunais, a violação à norma enseja, necessariamente, a aplicação de sanções quando presentes os requisitos; enquanto outras Cortes de Contas procederam com estratégia adversa para solucionar conflitos ao utilizar instrumento e procedimentos do consensualismo.

2.2 INSTRUMENTOS DO CONTROLE CONSENSUAL

A doutrina (NASCIMBENI, RAMIRES, 2018) nos explica que de acordo com as disposições normativas teríamos três instrumentos de consensualismo, qual sejam: a emissão de termos de alerta, com fulcro no artigo 59, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; a Emissão de Notas de Auditoria, artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal n. 75/1993; e o Termo de Ajustamento de Gestão.

O Termo de Ajustamento de Gestão ainda é o instrumento de consensualismo mais discutido pela doutrina e mais utilizado como processo pelas Cortes de Contas. O Tribunal de Contas pioneiro na previsão do TAG em seu foi o Tribunal de Contas do

Goiás, todavia atualmente tal instrumento já possui previsão nos órgãos de controle externo do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia (TCE), Ceará, Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará (TCM), Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro (TCE), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Para definirmos, temos que:

Implementa-se um acordo de vontades entre controlador e controlado, por meio do qual o último se compromete a cumprir a lei, a alcançar o objetivo da política pública; em troca, fica suspenso o andamento de processo que lhe poderia resultar em penalidade. (BARROSO FILHO, 2015, p. 392).

Os Termos de Ajustamento de Gestão tratam-se, portanto, de instrumentos processuais dentro do consensualismo pelos quais se constrói uma solução concreta a uma dada irregularidade gerencial ou governamental, com respectiva mitigação do poder sancionador dos Tribunais de Contas, se cumpridas as condições, metas e estipulações voltadas à concreção dessa solução (NASCIMBENI, RAMIRES, 2018). Portanto, é uma das estratégias de consensualismo para resolução de conflitos.

A partir de uma inédita tese de doutorado, Luciano Ferraz (2003) cria uma doutrina, posteriormente seguida pelos demais estudiosos que, por força do artigo 71, inciso V, da Magna Carta, os Tribunais de Contas poderiam adotar os Termos de Ajustamento de Gestão. Comumente cada órgão de Controle regulamenta seus instrumentos de consensualismo e seu TAG de uma maneira diferente. Sendo assim, o desafio do nosso estudo será identificar os "lugares comuns", ideias e pensamentos aceitos de forma consensual, integrantes da situação comunicacional que possibilitam o início do diálogo com embate de argumentos. Percebe-se que se trata de mecanismo de controle consensual desenvolvido para além do âmbito estrito da legalidade e dos procedimentos organizacionais rígidos, da legalidade formal (ARAUJO, ALVES, 2012).

Por fim, definiu-se consensualismo na Administração Pública como estratégia de negociação por meio da qual as partes envolvidas na relação administrativa controvertida, mediante concessões recíprocas, consentem em comum acordo para a resolução de conflitos.

2.3 PLANO DE AÇÃO

O plano de ação é ferramenta essencial destinada a formalizar as ações que serão tomadas com vistas à correção dos conflitos identificados durante a auditoria. Conforme VIEIRA, (2019, p. 372) o plano de ação é documento apresentado pelo gestor (auditado) ao órgão de controle, destinado a formalizar, de modo descritivo, as ações que serão tomadas com vistas à correção dos problemas (achados) identificados durante a auditoria".

No contexto de uma auditoria operacional, no qual o que se busca é o alcance de um padrão ótimo de gestão por meio da implementação de recomendações,

permite-se um nível maior de transigência em relação às tarefas e prazos apresentados no Plano de Ação.

O mesmo não ocorre com os planos de ação apresentados para correção de irregularidades. Nestas situações, depara-se, frequentemente, com situações de inconformidades que exigem procedimentos mais persuasivos por parte do controlador, visto que o objetivo é retornar a um padrão de regularidade da forma mais célere possível.

Note-se que no primeiro caso busca-se a melhoria dos padrões e no segundo, busca-se o retorno à regularidade.

Diferentemente do plano de ação, que visa ao atendimento de um padrão ótimo de gestão por meio de recomendações com maior grau de flexibilização e de negociação entre controlador e controlado, o termo de ajuste tem por objeto o descumprimento de normas que regulamentam sua conduta, que deverá ser corrigida, restaurando-se os padrões de conformidade esperados, por meio de ações proativas do gestor e dos agentes designados, dentro de um prazo razoável. Substitui-se, num primeiro momento, a aplicação imediata da sanção. O nível de transigência, neste caso, é menor, requerendo procedimentos mais persuasivos. (VIEIRA, 2019, P. 375)

Em qualquer dos casos, é por meio do Plano de Ação que se identificam as atividades a serem realizadas, os responsáveis pela realização de cada tarefa, os prazos de realização de cada entrega, os custos envolvidos no processo, os indicadores de acompanhamento, dentre outros elementos necessários ao atingimento dos melhores resultados possíveis.

Também é por meio do acompanhamento do desenrolar do Plano de Ação que o órgão controlador pode estabelecer estratégias de monitoramento a fim de verificar o cumprimento do acordo firmado.

Desta forma, tem-se como de fundamental importância a participação do órgão controlador na elaboração e/ou avaliação do Plano de Ação de modo que os dados nele inseridos sejam coerentes com a complexidade do objetivo que se pretende atingir.

Outro instrumento importante para consecução dos objetivos do consensualismo é a realização de audiências para negociação dos termos dos acordos.

2.4 AUDIÊNCIAS

O princípio da oralidade é fundamental, inafastável, quando se fala em solução consensual de controvérsias, pois aproxima os contendores, quebra as resistências e facilita a compreensão dos diversos pontos de vista.

A oralidade é a forma mais antiga de se estabelecer a comunicação entre as pessoas. Sendo assim, tendo em vista a vida em sociedade, a oralidade é peça chave para que se estabeleçam as relações, sendo largamente utilizada

para estabelecer discussões, trocar informações e também para resolver conflitos de interesses. Neste âmbito, a oralidade é introduzida na seara processual como técnica adequada para solucionar os conflitos oriundos do meio social. (RUIZ e ROSSANEIS).

Ao se falar na atuação dos Tribunais de Contas vale sempre ressaltar que sua atividade de controle está balizada pelo princípio da juridicidade. Isso significa dizer que, em face das competências próprias dos órgãos controlados, as decisões de seus gestores agregam uma insofismável carga de legitimidade em face da organização jurídico-política do Estado Brasileiro, indicada na Constituição da República, as quais jamais podem ser substituídas pela vontade do órgão controlador.

Com base nesse alicerce doutrinário, passou-se a defender o entendimento de acordo com o qual não há que se falar mais na existência de uma discricionariedade administrativa absoluta, pautada pelos conceitos de conveniência e oportunidade. Afirma-se que existiriam graus de vinculação da atividade Administrativa à juridicidade - os quais seriam impulsionados pelas doutrinas da judicialização da política, pelas diretrizes axiológicas do Neoconstitucionalismo, pela doutrina da Eficácia das Normas Constitucionais e, para o que aqui importa, pela teoria dos princípios. [...]

Trata-se, pois, da denominada Reserva da Administração, assim conceituada por Arícia Fernandes Corrêa como exercício da função administrativa em seu conteúdo essencial e concreto, a englobar tantos atos administrativos unilaterais (formais ou materiais) quanto bilaterais, bem como procedimentos administrativos que não poderiam ser substituídos nem pelo legislador, tampouco pelo órgão jurisdicional. (MARQUES NETO e FREITAS, 2019, p. 24-25).

A atuação do órgão controlador está limitada, portanto, pelas balizas estabelecidas no ordenamento jurídico-político, no sentido de averiguar a colmatação das decisões tomadas pelo controlado ao interesse público primário, vedada a imposição da vontade desse órgão controlador.

Enquanto o controlador age no sentido de garantir que a atuação do controlado se aproxime, o máximo possível, da concretização dos objetivos de sua existência, o segundo deve perseguir exatamente esses objetivos.

Todavia, o controlador, normalmente, interpreta esses objetivos *in abstracto*, ou seja, a partir dos postulados jurídico-normativos norteadores e busca aproximar-se da realidade, conhecendo-a, para avaliar a acurácia da atuação do controlado. O controlado, por outro lado, a partir da realidade, das necessidades experimentadas no seu espaço de atuação, busca aplicar as soluções apresentadas pelos postulados, colocados à disposição no sistema jurídico-normativo, para satisfazer o interesse público.

Em conclusão aos comentários aos arts. 20 e 21 da Lei nº 13.655/2018, temos que se trata de artigos que pretendem contribuir para que as decisões sejam permeadas por um viés da realidade. Que considerem os efeitos que serão produzidos a após a sua prolação. No atual quadrante do Direito Público brasileiro, "o papel não aceita mais tudo". A decisão alheia à realidade não produz mais um ato jurídico lícito, nem, muito menos, justo. (MARQUES NETO e FREITAS, 2019, p. 51).

Há, portanto, uma certa assimetria de informações entre controlador e controlado quanto à realidade dos fatos e o contexto que envolve determinada situação a exigir do controlador um autocontrole no tocante à sua atuação e à tomada das suas decisões em face do controlado. Esse autocontrole consiste em decidir, apenas e tão somente, quando essa assimetria de informações estiver de tal maneira mitigada que eventual equívoco na tomada de decisão se torne irrelevante frente às possíveis consequências maléficas dessa mesma decisão.

Tem-se, então, a inafastável necessidade de aproximar a realidade fática vivenciada pelo controlado do ideal trazido pelos postulados jurídico-normativos. O paradoxo, é que, em maior ou menor extensão, esse ideal, na visão do controlador, decorre natural e obviamente da interpretação que ele mesmo confere aos postulados.

A aproximação entre o órgão controlador e o controlado tem o condão de propiciar essa interação absolutamente necessária para estreitar ou expurgar a assimetria de informações, culminando numa maior efetividade na atuação do poder público em sentido amplo, qual seja a satisfação do interesse público.

A oitiva do controlado por meio da fria e insensível manifestação "no papel" não é suficiente para colocar, imaginariamente, o controlador no contexto fático experimentado pelo controlado, ou, para que o controlado possa compreender os pormenores das convicções que formam o ideal vislumbrado pelo controlador. Há necessidade de estabelecer esse contato pessoal dos representantes de ambos os lados para que possam compreender-se mutuamente, adentrar nas vísceras da situação em debate e aparar as arestas que impedem ou dificultam a conclusão quanto a melhor solução do caso concreto, sem invasão das competências alheias.

A realização de audiências conciliatórias com a participação pessoal dos contendores é uma realidade presente e crescente no sistema judicial, vislumbrada com uma medida eficiente de resolução efetiva dos conflitos há bastante tempo, que vem sendo ampliada e, nas últimas décadas, para todos os tipos de processo.

Mas longe de só promover a celeridade, a finalidade buscada com o estímulo e incentivo da conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual é o de permitir a justa composição da lide, por meio da construção participada da melhor solução encontrada pelas próprias partes. [...]

O referido dispositivo apresenta mecanismos de solução consensual dos litígios, privilegiando a conciliação, a mediação e a negociação entre as partes, visando a solução amigável para o litígio e estabelecendo que o juiz deverá realizar audiência para a conciliação entre as partes antes de se apresentar a defesa do Réu, em ações que tratam dos quais direitos as partes podem dispor. (MEGALE, 2018, p. 169).

O Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – institui a obrigatoriedade da audiência de conciliação nas lides judiciais civis, a qual somente será dispensada se ambos os contendores expressamente a recusarem ou se o objeto não comportar composição entre as partes. Há várias outras normas no ordenamento jurídico

brasileiro que incentivam e até condicionam a validade de procedimentos a um contanto pessoal prévio dos contendores, tais como, a autocomposição, a mediação, os juizados especiais, as comissões de conciliação prévia, etc.

No sistema de controle externo da administração pública, tendo em vista o dever de se perseguir incessantemente a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da atuação estatal, há ainda a necessidade de se oportunizar aos destinatários da atuação pública conhecer e se manifestar quanto às medidas e ações planejadas ou propostas para o enfretamento das mazelas cuja solução se busca. Isso pode, ou até deve, ocorrer a partir da interação dialógica entre controlador e controlado com a participação da sociedade. (MEGALE, 2018, p. 171 e 175)

2.4.1 Audiências públicas

Há, ainda, conforme anunciado acima, a necessidade e possibilidade de admitir a sociedade como partícipe desse processo para absorver e ponderar, dentro do contexto do problema apresentado e da solução proposta, sobre a sua expectativa enquanto destinatário e beneficiário último da atuação do controlado e do controlador. Por outro lado, o controlado e o controlador tem a oportunidade de compartilhar as dificuldades enfrentadas por ambos, legitimando em maior grau a definição das ações que comporão o acordo.

Hodiernamente a Administração Pública tem sido incentivada a adotar mecanismos de consensualidade, até mesmo na formação de atos administrativos, tornando-a mais democrática no sentido de permitir a participação da sociedade de forma a propiciar o atingimento de melhores resultados qualitativos proporcionado pela participação dos cidadãos na construção de decisões mais alinhadas aos interesses da comunidade, ou seja, do destinatário da atuação estatal. (MEGALE, 2018, p. 171).

Com relação à Administração Pública, a mediação servirá como o mecanismo para aproximar os responsáveis pelos diferentes órgãos e entidades, conduzindo-os à harmonização das respectivas políticas públicas e ao atendimento do interesse comum de melhor gerir o dinheiro público (ALMEIDA, 2003, p. 45). (MEGALE, 2018, p. 173).

Nesse sentido, aliás, no sistema judiciário vem se ampliando a participação da sociedade na solução dos conflitos por meio dos chamados *amicus curiae*. Inicialmente presente nas ações de controle objetivo de constitucionalidade e nas ações coletivas, atualmente está previsto, inclusive, em contendas individuais conforme previsão do Art. 138 Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015. É uma maneira de trazer especialistas e conhecedores de determinada matéria ou situação para colaborar com o Estado e as partes na busca da solução mais justa possível ao caso concreto.

Nesse sentido, o novo Código de Processo Civil resgata, no âmbito do Direito Processual, a perspectiva de que necessidade de fomentar a consensualidade para

uma atuação voltada para a eficiência e economicidade dos recursos públicos. (MEGALE, 2018, p. 171 e 175)

No cenário do direito público, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 –, em diversas passagens, estabelece como requisito de validade dos atos e procedimentos a oportunidade de manifestação da sociedade por meio de audiências públicas. Outras diversas leis de cunho regulatório – agências reguladoras – e a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto Lei nº 4.657/1942 na redação da pela Lei nº 13.655/2018 –, em seus artigos 26 e 29 determinam ou incentivam a participação da sociedade por meio de audiências ou consultas públicas nas contendas administrativas.

[...] percebem-se os desafios para aplicação da nova lei processual civil os procedimentos de competência dos Tribunais de Contas, contudo é interessante ressaltar a semelhança entre os objetivos fundamentais buscados pelo novo código e aqueles já adotados pelos tribunais administrativos desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/200), como elaborado adiante. [...]

Isto posto, fica claro o objetivo adotado pelos tribunais administrativos de empregar soluções não litigiosas aos procedimentos de sua competência, priorizando, assim como o novo código, a participação dos envolvidos na construção de uma resolução de mérito efetiva e, principalmente, não coercitiva. (PRADO e SILVA, 2018, p. 188 e 190)

Os princípios e objetivos almeçados pela nova codificação processual civil estão alinhados com aqueles previstos na legislação de direito público mais moderna, já aplicados em algum grau pelos órgãos administrativos, no sentido de evitar a litigiosidade excessiva, simplificar os atos conferindo maior efetividade na atuação estatal e/ou jurisdicional, além de buscar oferecer segurança jurídica a todos os atores. (PRADO e SILVA, 2018, p. 191).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar o presente trabalho, foi feita uma ampla pesquisa bibliográfica acerca do tema, e a partir dessa foi elaborado um questionário que foi encaminhado aos 33 Tribunais de Contas do Brasil.

O questionário foi elaborado utilizando-se a ferramenta Microsoft Forms, de forma semiestruturada, com questões fechadas de múltipla escolha e também questões dissertativas e foi encaminhado aos Tribunais de Contas, primeiramente, em grupo de mensagens dos Secretários de Fiscalização dos Tribunais e posteriormente, por meio de solicitações realizadas nas Ouvidorias dos Tribunais durante o mês de outubro de 2020.

Dado o objetivo do presente artigo, que se dedica a verificar a adoção de instrumentos de consensualismo como estratégia de prevenção ou correção de situações indesejadas no controle externo, as questões foram elaboradas de modo a identificar os elementos integrantes dessa estratégia.

Primeiramente foi apresentado o conceito de consensualismo em contraposição à utilização do poder sancionatório dos Tribunais de Contas.

Posteriormente, foram elaboradas questões destinadas a identificar:

- a) os Tribunais que adotam estratégias consensuais;
- b) os objetos ou achados de auditoria passíveis de solução negociada;
- c) os instrumentos utilizados na resolução consensual das situações irregulares;
- d) os atos normativos que possibilitam a utilização de estratégias de consensualismo;
- e) os legitimados a apresentar proposta de solução negociada;
- f) a forma de comunicação dos atos e técnicas de negociação utilizadas;
- g) a existência de mecanismos de acompanhamento dos resultados e benefícios alcançados na adoção de soluções negociadas;
- h) o tempo de tramitação do instrumento de consensualismo desde sua proposta até sua conclusão;
- i) a taxa de crescimento do uso de instrumentos consensuais, comparando-se os anos de 2018 e 2019.

Além disso, foram elaboradas questões descritivas a fim de se obter informações mais detalhadas quanto à utilização de procedimentos de Audiências Públicas e Plano de Ação como partes integrantes da estratégia de resolução de conflitos.

Conforme se discorrerá mais detalhadamente no tópico referente aos Resultados, 13 (treze) dos 33 (trinta e três) Tribunais apresentaram suas respostas e os resultados serão apresentados de forma geral, sem identificação dos respondentes.

4 RESULTADOS

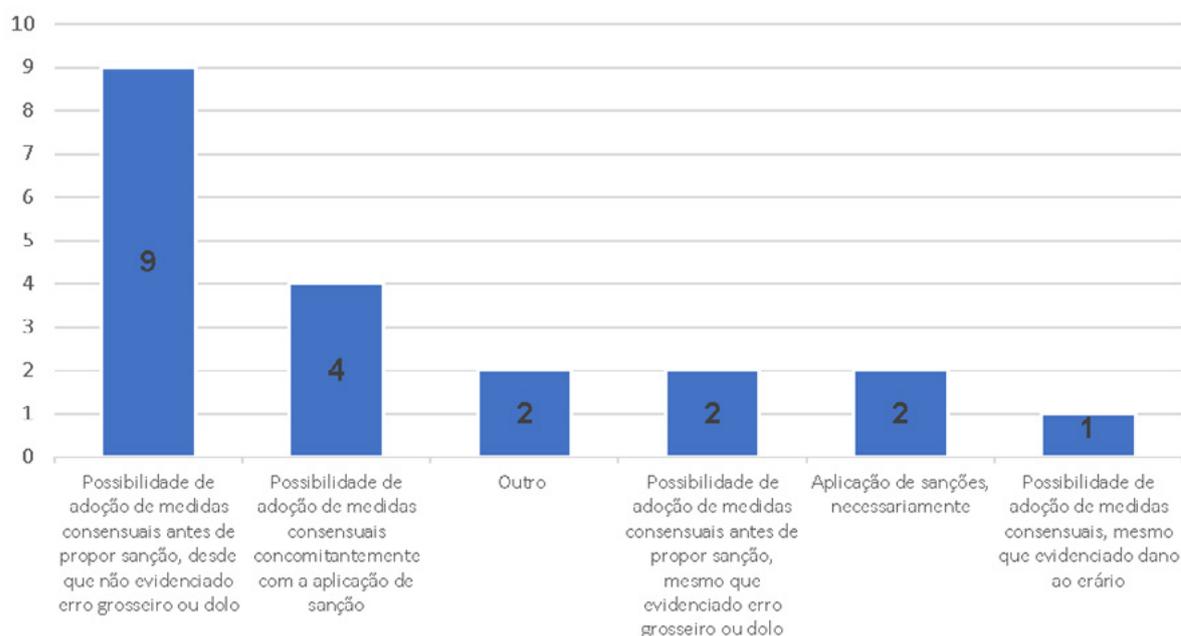
4.1 TRIBUNAIS QUE ADOTAM ESTRATÉGIAS CONSENSUAIS

A maioria dos Tribunais, um total de nove, informou que há a possibilidade de adoção de medidas consensuais antes de propor sanção, desde que não evidenciado erro grosseiro ou dolo. Outrossim, duas cortes de contas coadunam com a possibilidade de adoção de medidas consensuais concomitantemente com a aplicação de sanção.

Em contrapartida, um dos Tribunais inova ao possibilitar a adoção de medidas consensuais em diversas hipóteses, o que criou um ambiente muito mais amplo para o consensualismo, como por exemplo: uso do consensualismo concomitantemente com a aplicação de sanção; uso do consensualismo antes de propor sanção, mesmo que evidenciado erro grosseiro ou dolo; uso do consensualismo, ainda que tenha sido evidenciado danos ao erário.

Desse modo, em uma representação visual, têm-se que:

Figura 1



Fonte: autores (2020).

Dois Tribunais enfatizaram acerca do uso do consensualismo em auditoria, enquanto o primeiro ilustrou o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional, que poderá ser firmado desde que a Auditoria: a) constate a prática de conduta defesa em lei e de acentuada gravidade, mas passível de correção; b) verifique a ocorrência ou a possibilidade de danos ao erário e o mesmo possa ser reparado ou evitado; o segundo comenta que as auditorias operacionais são instrumentos importantes para apresentar recomendações para aprimoramento da gestão.

É válido destacarmos desde já que em nossa amostra dois dos Tribunais de Contas afirmaram não utilizar do consensualismo como estratégia de resolução de conflito, logo quando evidenciado alguma irregularidade, necessariamente seria aplicada a sanção.

4.2 OBJETOS OU ACHADOS DE AUDITORIA PASSÍVEIS DE SOLUÇÃO NEGOCIADA

O formulário-pesquisa questionou quais objetos são passíveis de adequação/regularização por intermédio do consensualismo segundo os regulamentos dos Tribunais: 9 (nove) deles informaram que utilizam para atendimento/aperfeiçoamento de políticas públicas; 8 (oito) utilizam para economicidade e/ou eficiência da gestão pública; 7 (sete) utilizam para melhoria do desempenho da administração; 7 (sete) deles utilizam para a correção de atos ilegais e irregulares; 6 (seis) utilizam o consensualismo para aplicação de boas-práticas; 3 (três) apenas utilizam caso tenha ocorrido danos ao

ARTIGO

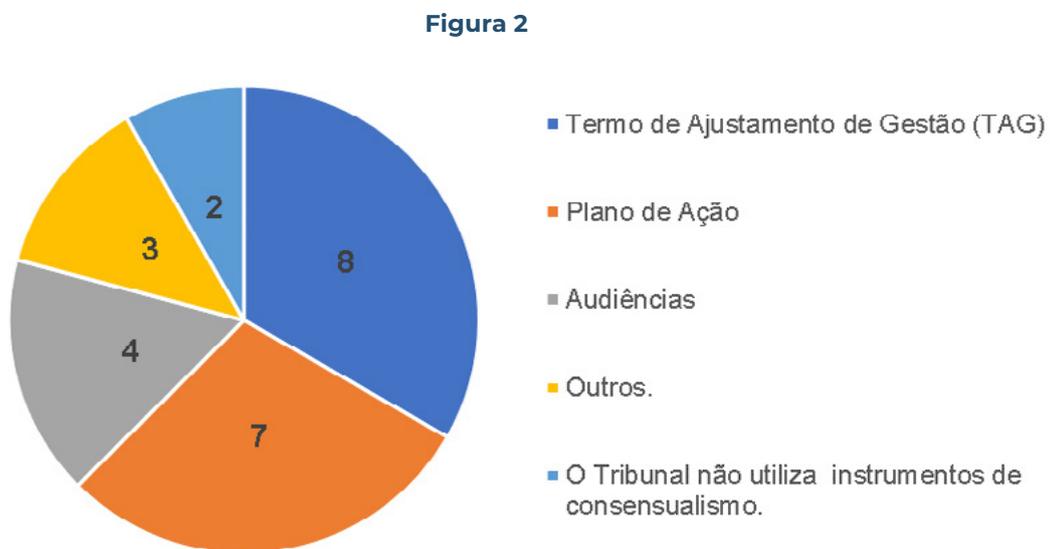
erário; e por sua vez 2 (duas) afirmaram não utilizar o consensualismo.

Para alguns Tribunais, a violação à norma enseja, necessariamente, a aplicação de sanções quando presentes os demais requisitos (erro grosseiro, dolo, etc).

4.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DAS SITUAÇÕES IRREGULARES

Nesse sentido, os Tribunais de Contas foram indagados acerca dos instrumentos e procedimentos que são utilizados para buscar a resolução consensual dos conflitos encontrados na administração pública, estejam elas previstas ou não nos regulamentos próprios.

Nesse sentido, os órgãos de controle selecionaram tais instrumentos ou procedimentos:



Fonte: autores (2020).

Em contrapartida, ainda há evidenciação de Tribunais que não fazem uso de nenhum instrumento do consensualismo.

4.4 ATOS NORMATIVOS QUE POSSIBILITAM A UTILIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE CONSENSUALISMO

Dos Tribunais que utilizam os instrumentos do consensualismo, 8 (oito) deles regularizaram esses por meio de resolução, 4 (quatro) regularizado por de lei, enquanto um deles normatizou o instrumento por meio de ordem de serviço.

Consoante o exposto, uma das Cortes de Contas afirmou que utiliza o consensualismo somente nas auditorias operacionais, contudo, ressaltou que todo o processo é discutido conforme instrução, outrossim o ato normativo final desencadeia em um acórdão do pleno e se não houver o cumprimento do plano de ação acordado entre as partes, o resultado final será sanção ao gestor inicial e aos



gestores seguintes que não implementaram as ações propostas.

Figura 3

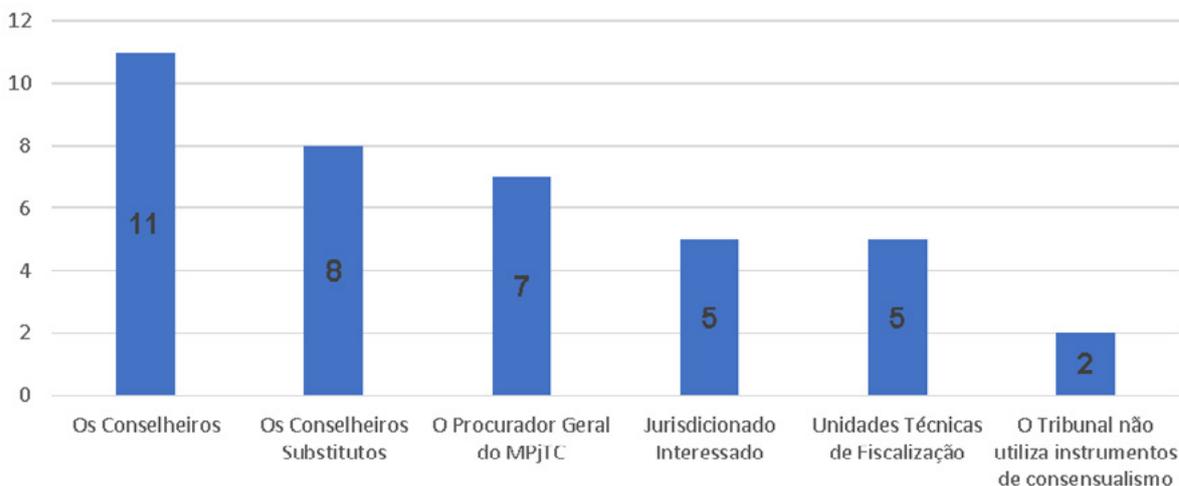


Fonte: autores (2020).

4.5 LEGITIMADOS A APRESENTAR PROPOSTA DE SOLUÇÃO NEGOCIADA

Destarte, os órgãos de controle responderam quem seriam os sujeitos que possuem iniciativa para propor os respectivos instrumentos de consensualismo, de acordo com seu ordenamento jurídico. Numa representação em ilustração, o gráfico segue assim:

Figura 4



Fonte: autores (2020).

4.6 FORMA DE COMUNICAÇÃO DOS ATOS E TÉCNICAS DE NEGOCIAÇÃO UTILIZADAS

Acerca da celebração dos instrumentos do consensualismo, houve o questionamento quais seriam as estratégias/formas de comunicação e técnicas de

ARTIGO

negociação utilizadas por cada Corte, no qual os Tribunais poderiam indicar mais de uma opção e o resultado se visualiza abaixo.

Figura 5



Fonte: autores (2020).

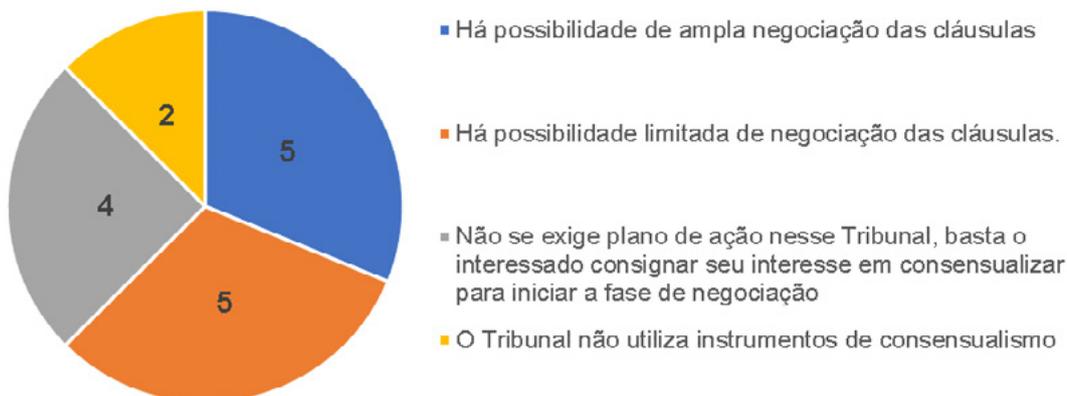
Conforme defende Cristiane Gonçalves Vieira, em artigo publicado na Revista Técnica dos Tribunais de Contas, ano 4, n. 1, páginas 360 a 381, novembro de 2019, há menor espaço para negociação quando se trata de Termo de Ajustamento de Gestão, posto que se busca o retorno à regularidade. É o que esclareceu um dos respondentes, ao informar que no caso de irregularidades as limitações são mais importantes, principalmente no que diz respeito ao prazo de implementação/correção.

No questionário enviado aos Tribunais de Contas, cujas respostas subsidiaram a elaboração deste artigo, verifica-se que 46% informaram que o Plano de Ação é uma estratégia de negociação para buscar a resolução consensual dos conflitos encontrados na administração pública.

Ainda, conforme as respostas obtidas, verifica-se que o Plano de Ação pode ser apresentado tanto pelo jurisdicionado como pelo Tribunal. Independente da origem da proposta, por se tratar de instrumento de consensualismo, é necessário que seu conteúdo seja chancelado/homologado por ambas as partes (controlador e controlado).

Em relação à possibilidade de negociação do conteúdo do Plano de Ação, 38% dos respondentes informaram que há ampla negociação das cláusulas, e outros 38% responderam que há possibilidade limitada de negociação das cláusulas.

Figura 6

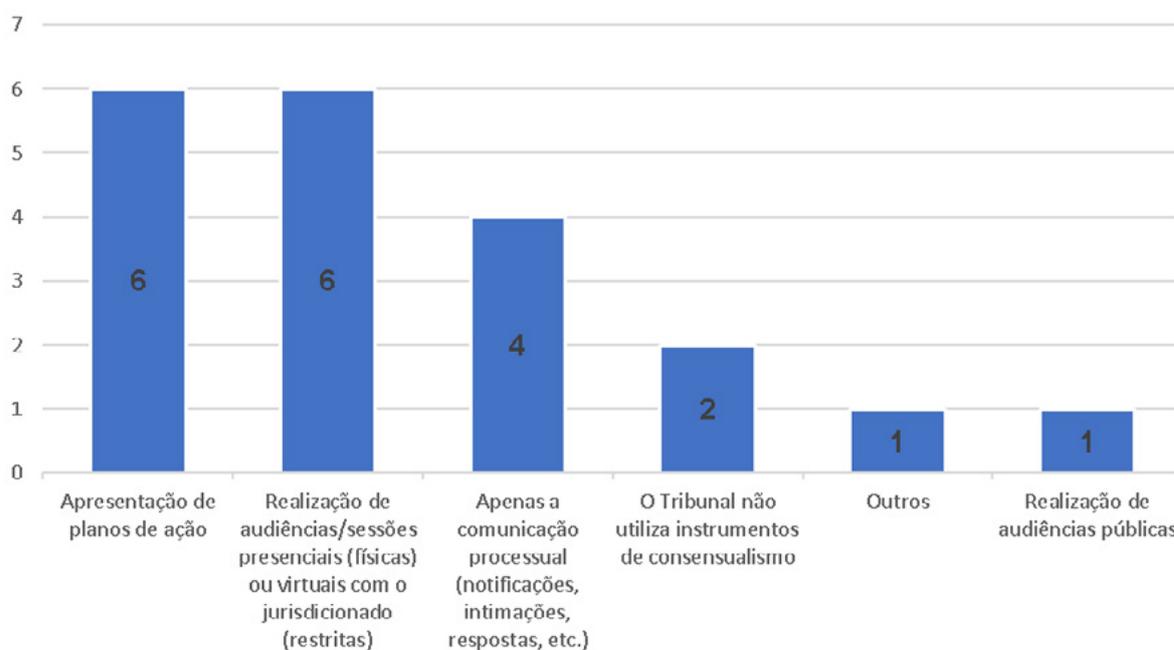


Fonte: autores (2020).

Conforme se depreende da pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas, são poucos os casos em que se realiza audiências, sessões ou reuniões de trabalho destinadas à composição dos termos/cláusulas dos acordos para a solução consensual das controvérsias no âmbito do controle externo.

Dos 11 (onze) tribunais engajados na solução consensual das controvérsias, dentre os 13 (treze) respondentes, 6 (seis) realizam audiências restritas com participação dos representantes do órgão controlado e do controlador, apenas 1 (um) realiza audiências públicas e cinco não as realizam.

Figura 7



Fonte: autores (2020).

Dos 6 (seis) tribunais que realizam audiências, 5 (cinco) permitem o debate e proposições e 1 (um) apenas a realiza como solenidade para firmar o instrumento de acordo cujas cláusulas foram previamente estabelecidas.

Não há qualquer lógica a impedir a utilização dessas audiências ou sessões para promover o diálogo entre controlador e controlado. Não há que se falar em mitigação da independência ou na contaminação do processo em decorrência dessa aproximação. Ao contrário, a realização de audiências ou sessões destinadas a negociação dos acordos propicia aos atores envolvidos a compreensão célere e resolutiva das questões envolvidas.

Em geral, dos 6 (seis) Tribunais de Contas que afirmaram realizar audiências para debater as propostas de acordo, 5 (cinco) informaram que o representante legal do jurisdicionado deve, necessariamente, participar e 1 (um) afirmou que esse representante pode ser qualquer pessoa com poderes para o ato. Em 2 (dois) tribunais a audiência/sessão conta com a participação de todo o corpo deliberativo e do Ministério Público de Contas. Estão presentes em todos os casos a unidade técnica, o conselheiro relator e o Presidente do Tribunal.

Nos outros 4 (quatro) o relator está presente, sendo que em 3 (três) deles comparece também o Ministério Público de Contas e em 1 (um) o Presidente do Tribunal. Já o corpo técnico do tribunal participa em 3 (três) dos tribunais que utilizam essa técnica de negociação.

Gestores, conselheiros, procuradores e técnicos, todos conhecedores dos problemas enfrentados, em cada caso, e dispostos a encontrar uma solução capaz de atingir o interesse público em seu grau máximo, contribuirão mutuamente para atingi-lo dentro de parâmetros razoáveis de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade e acobertados pelo manto da legitimidade e da juridicidade.

Vale destacar que todos os tribunais que realizam audiências/sessões para o debate e proposição dos termos que comporão o acordo o fazem em sua sede, ou seja, os tribunais não se deslocam à sede do jurisdicionado. Assim, nas situações em que a questão controvertida se refere à jurisdicionado e, possivelmente, à comunidade localizada distante da sede do controlador, a participação social torna-se mais difícil.

Em algumas situações seria conveniente ter essa aproximação com a sociedade, especialmente quando o objeto da controvérsia se mostrar complexo e relevante tal qual se verifica em fiscalizações relativas concessão de serviços públicos, em que eventual decisão pode gerar graves e imediatas consequências à população local, impactando a vida das pessoas, a economia e outros aspectos que envolvem determinada comunidade.

A realidade impõe aos tribunais de contas a modernização de seus mecanismos de atuação, visando, verdadeiramente, contribuir de maneira mais eficiente e efetiva

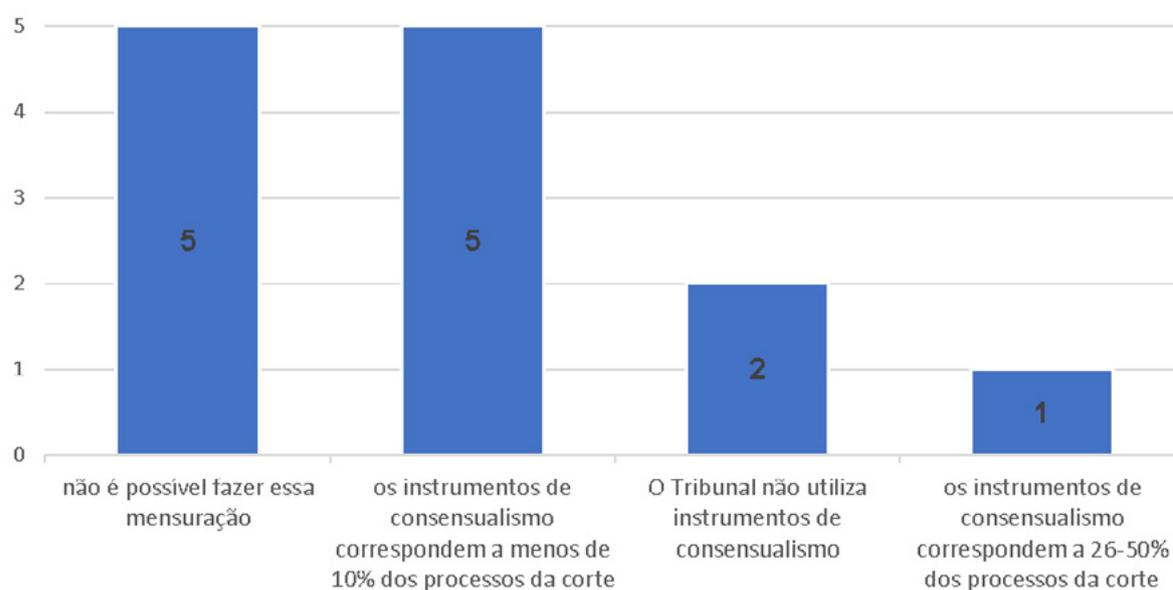
com o aprimoramento da gestão pública e, conseqüentemente, com a otimização das atividades estatais e dos serviços públicos ofertados à sociedade.

4.7 EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS E BENEFÍCIOS ALCANÇADOS NA ADOÇÃO DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS

A partir da premissa que ao todo o tribunal possui processos sancionatórios (exemplo tomada de contas) e instrumentos e procedimentos de consensualismo (exemplo TAG, audiência, plano de ação) e a união deles corresponde a 100% dos procedimentos do tribunal. Ao retirarmos apenas os meios processuais cujo objetivo é sancionatório, foi-se cogitado qual seria a porcentagem de instrumentos de consensualismo em comparação ao todo das respectivas Cortes de Contas.

Nesse diapasão, 5 (cinco) dos 11 (onze) tribunais informaram que o consensualismo corresponde a 10% dos processos da Corte, um afirmou que corresponde a 26-50% dos processos da Corte, dois mantiveram a resposta de que não utilizam consensualismo e 5 (cinco) dos Tribunais declaram não ser possível fazer tal mensuração. Senão, vejamos:

Figura 8



Fonte: autores (2020).

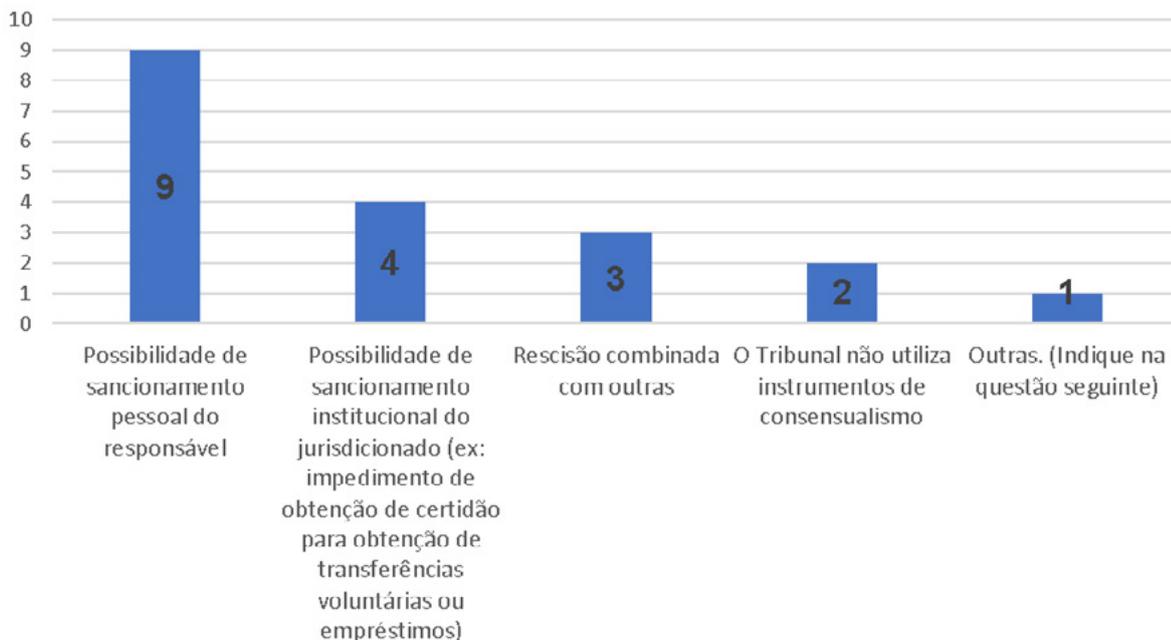
Comumente, ao considerarmos o monitoramento como o instrumento de fiscalização/processo de trabalho que consiste na verificação da implementação/cumprimento das deliberações do Tribunal (decisões ou acordos) pelo jurisdicionado, indagou-se qual a forma de monitoramento dos instrumentos de consensualismo adotados por cada Tribunal. Como resposta, nove Tribunais da amostra afirmaram que há procedimento específico para monitoramento específico de cada instrumento; três



declararam que o monitoramento é realizado em oportunidades futuras (exemplo: novas fiscalizações no mesmo jurisdicionado); um Tribunal apenas afirmou que o monitoramento seria realizado por ocasião da avaliação da prestação de contas e um Tribunal afirmou que não promove monitoramento⁶.

Outrossim, foi questionado qual seria o encaminhamento do Tribunal para o caso de descumprimento de suas cláusulas, uma vez que fosse formalizado o instrumento consensual: (i) 9 (nove) declararam a possibilidade de sanção pessoal do responsável; (ii) 4 (quatro) afirmaram a possibilidade de sancionamento institucional do jurisdicionado (exemplificação: impedimento de obtenção de certidão para obtenção de transferências voluntárias ou empréstimos); (iii) duas Cortes contaram que haverá Rescisão combinada com outro encaminhamento, sendo que nenhuma delas indicou que haveria apenas rescisão. Senão, vejamos:

Figura 9



Fonte: autores (2020).

Em consonância com o exposto, uma questão trazida à baila foi uma análise do histórico de consensualismo dentro da respectiva Corte, para averiguar se houve a rescisão de termos pelo inadimplemento das obrigações. Sendo assim, 8 (oito) deles afirmaram que não houve rescisão dos instrumentos e procedimentos do consensualismo e 3 (três) deles declararam que houve rescisão numa proporção inferior a 20%⁷.

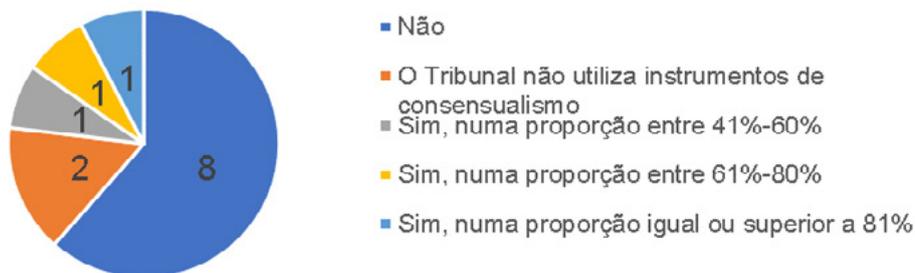
Por fim, as cortes de contas responderam se possuem dados quanto aos resultados alcançados com os instrumentos de consensualismo no tocante à resolução dos conflitos; a maioria (8 tribunais) afirmou que não possui os dados dos

6 Além dos dois Tribunais que afirmaram não utilizar instrumentos de consensualismo.

7 Dois Tribunais afirmaram não utilizar instrumentos de Consensualismo.

resultados alcançados ainda; um tribunal afirmou que a proporção seria igual ou superior a 81%, um Tribunal adverso declarou que a proporção seria entre 61%-80%; e um último afirmou que a proporção estaria entre 41%-60%. Isto é, nenhum dos tribunais afirmou que o resultado alcançado com os instrumentos de consensualismo no tocante à resolução dos conflitos se dá numa proporção inferior a 40%.

Figura 10



Fonte: autores (2020).

4.8 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DO INSTRUMENTO DE CONSENSUALISMO DESDE SUA PROPOSTA ATÉ SUA CONCLUSÃO

Os Tribunais foram questionados quanto ao tempo de tramitação do instrumento de consensualismo, considerando-se o intervalo temporal entre a proposta e a celebração do instrumento.

Do total de respondentes, 5 (cinco) – 38% –, responderam que o intervalo é inferior a seis meses e 6 (seis) Tribunais – 46% - informaram que o intervalo é entre seis meses e um ano.

4.9 TAXA DE CRESCIMENTO DO USO DE INSTRUMENTOS CONSENSUAIS, COMPARANDO-SE OS ANOS DE 2018 E 2019

Os Tribunais foram questionados quanto à existência de mecanismos de acompanhamento da evolução da utilização de instrumentos consensuais a fim de se apurar a evolução ou involução no uso de tais instrumentos. Para tanto, solicitou-se a comparação entre os anos de 2018 e 2019.

Conforme se verifica no gráfico abaixo, a maioria dos Tribunais (64%) efetua acompanhamento da evolução da utilização dos instrumentos consensuais, sendo que dois Tribunais (18%) apontaram que houve acréscimo na utilização dos instrumentos, dois (18%) informaram que não houve alteração no quantitativo (18%) e três Tribunais (28%) informaram que houve decréscimo no quantitativo de instrumentos celebrados. Entretanto, 36% dos Tribunais não efetua tal acompanhamento e informaram que não é possível fazer essa medição.

Percebe-se assim, a importância de se efetuar o acompanhamento da evolução da utilização de instrumentos consensuais a fim de identificar a eficácia de tais ações e estimular o uso desses instrumentos.

Figura 11



Fonte: autores (2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi analisar se as Cortes de Contas têm utilizado instrumentos de consensualismo como estratégia para resolução de conflitos entre agentes públicos e órgãos de controle, de modo a evitar, num primeiro momento, a processualização da questão pela via sancionatória tradicional.

A partir do exame das respostas apresentadas por 13 (treze) dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas existentes no Brasil, é possível concluir que as ferramentas para implementação de técnicas de atuação consensual estão presentes na grande maioria dos casos. Os instrumentos mais citados foram o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), Plano de Ação e Audiências.

É importante que tais instrumentos sejam implementados em um ambiente institucional que assegure a validade das medidas consensuais celebradas entre as partes. Com exceção dos Termos de Ajuste de Gestão, que foram regularizados em Lei ou Resolução, os demais instrumentos não foram disciplinados de modo pormenorizado em ato normativo do Tribunal, predominando a simples previsão genérica. É esperado que os meios para uma justiça negocial possuam procedimentos claros, para que os órgãos de controle e seus jurisdicionados se sintam mais confiantes sobre o alcance e viabilidade dos ajustes firmados.

Os mecanismos de acompanhamento dos resultados e benefícios alcançados na adoção de soluções negociadas ainda são bastante incipientes. Considerando a novidade do tema, é natural que ainda exista uma amostra pequena de acordos finalizados, numa fase que permita concluir que a opção pela via negocial apresenta resultados mais vantajosos para a Administração Pública. Porém, é preocupante a quantidade de Tribunais que não possuem procedimentos para fazer a medição desses resultados.

Apesar da adoção do método consensual de resolução dos conflitos por boa parte dos Tribunais de Contas brasileiros, há grande diversidade nos modelos adotados, em relação a todos os aspectos investigados, devido ao desenho jurídico-institucional desses órgãos. Os resultados mostram que há necessidade de democratizar e desburocratizar os modelos existentes, especialmente no sentido de franquear e facilitar a participação de todos os atores envolvidos e/ou interessados.

Há, também, considerável espaço para o avanço do modelo consensual no controle externo, tanto em relação ao incremento e aprimoramento das estratégias para sua implementação, quanto ao alcance e extensão dos objetos sobre os quais pode, e até deve, ser aplicado.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Claudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. **Termo de Ajustamento de Gestão**: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. Revista TCEMG. Belo Horizonte. Jul-ago-set- 2012. p. 81-92.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. **Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento de controle consensual da Administração Pública**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 391-415.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

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

FERRAZ, Luciano de Araújo. **LINDB consagra controle consensual da administração pública**. Consultor Jurídico. Jun. 2018, 11h34. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>. Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. **Novos rumos para o controle da Administração Pública**: auditorias de gestão e eficiência administrativa. 2003. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FERREIRA, Diogo Ribeiro. **Processo Civil aplicado aos tribunais de contas**: novas tendências a partir do CPC 2015. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 167-180.

_____. **Processo Civil aplicado aos tribunais de contas**: novas tendências a partir do CPC 2015. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 181-193.

MARCONDES, José Sérgio. **Plano de Ação, O que é? Conceitos, Como Fazer, Modelos**. Blog Gestão de Segurança Privada. Publicado em set. 2016. Atualizado em mar. 2020. Disponível em <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/plano-de-acao-o-que-e-conceitos/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei de Segurança para a Inovação Pública)** – 2 reimpr. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEGALE, Maria Regina Marques. **Possibilidade de adoção de mecanismos de solução consensual nos processos dos Tribunais de Contas**. In: MAIA, Renata C. Vieira.

MOTTA, Fabrício. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PRADO, Matheus Santos Barreto Ramos do; SILVA, Saulo Milleo e; CHAVES, Alexandre Duque de Miranda. **Tribunais de Contas e o novo CPC**: reflexões acerca do advento, da aplicabilidade e das semelhanças finalísticas e principiológicas. In: MAIA, Renata C. Vieira.

RUIZ, Ivan Aparecido; ROSSANEIS, Ana Claudia. **Estudo crítico do princípio da oralidade no processo civil**: releitura da utilização como instrumento de efetivação dos direitos de personalidade. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e45c2dc8d9e5b215>. Acesso em: 12 nov. 2020.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública**. Arns de Oliveira & Andreazza. jul. 2018. Disponível em: <https://arnsdeoliveira.adv.br/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-gestao-no-controle-eficiente-da-administracao-publica/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

VIEIRA, Cristiane Gonçalves. Instrumentos consensuais de modulação dos efeitos da responsabilização de agentes públicos no processo de controle. R. Técn. dos Trib. de Contas – RTTC | Curitiba, ano 4, n. 1, p. 360-381, nov. 2019.