

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

FLÁVIA BORTOT SCARDINI FARIA

**MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS:** análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de
Mato Grosso

BRASÍLIA

2022

FLÁVIA BORTOT SCARDINI FARIA

**MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS:** análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de
Mato Grosso

Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação do professor Luís Felipe Perdigão de Castro, apresentada para realização da Banca de Defesa.

BRASÍLIA

2022

FLÁVIA BORTOT SCARDINI FARIA

**MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NOS TRIBUNAIS DE
CONTAS:** análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de
Mato Grosso

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

19 de dezembro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador
Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Avaliador 1
Dr. Gustavo Justino de Oliveira
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Avaliador 2
Dra. Alice Bernardo Voronoff
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Porque para Deus nada é impossível.
(Lucas 1:37)

RESUMO:

O presente trabalho tem por objeto o estudo da utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, por intermédio do caso da primeira Mesa Técnica, promovida pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para solucionar o problema da pavimentação da BR-174 que se prolongava por mais de anos.

Pretende-se responder quais os requisitos mínimos de validade a serem observados na celebração de acordos administrativos e se a Mesa Técnica pode ser considerada uma ferramenta adequada para a solução de conflitos administrativos no Tribunal de Contas.

Para tanto, além das especificidades do caso concreto, o estudo analisou o modelo de atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso, a legislação federal e mato-grossense e a doutrina que alicerça a atuação administrativa consensual e os requisitos mínimos de validade para a celebração de acordos administrativos.

Ao final, foram apresentados os requisitos de finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia para a celebração de acordos administrativos e concluiu-se que a Mesa Técnica é uma ferramenta adequada, com grande potencial para a resolução de conflitos, em especial de problemas estruturais, que envolvam a avaliação de políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes federativos. Todavia, a Resolução Normativa que a regulamenta carece de melhor estruturação para contemplar todos os requisitos de validade, bem como procedimentos diversos para tratar os casos em que o objeto da Mesa for estabelecer consenso sobre temas e interpretação de normas, solucionar irregularidades e situações contenciosas, e problemas estruturais.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Mesa Técnica. Acordos Administrativos. Requisitos.

ABSTRACT:

The purpose of this work is to study the use of consensual methods of conflict resolution in the Courts of Auditors, through the case of the first Technical Board, promoted by the Court of Auditors of the State of Mato Grosso to solve the problem of paving the BR- 174 that went on for more than years.

It is intended to answer what are the minimum validity requirements to be observed in the celebration of administrative agreements and if the Technical Board can be considered an adequate tool for the solution of administrative conflicts in the Court of Auditors.

Therefore, in addition to the specificities of the concrete case, the study analyzed the model of action of the Court of Auditors of Mato Grosso, the federal and Mato Grosso legislation and the doctrine that underpins the consensual administrative action and the minimum validity requirements for the celebration of administrative agreements.

In the end, the requirements of purpose, object, motivation, form and effectiveness for the conclusion of administrative agreements were presented and it was concluded that the Technical Board is an adequate tool, with great potential for conflict resolution, especially structural problems, which involve the evaluation of public policies and matters of concurrent competence between the federative entities. However, the Normative Resolution that regulates it lacks better structure to contemplate all the validity requirements, as well as different procedures to deal with cases in which the object of the Panel is to establish consensus on themes and interpretation of norms, resolve irregularities and contentious situations, and structural problems.

Keywords: Court of Auditors. Technical Table. Administrative Agreements. Requirements.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa trecho BR-174 -----	24
Figura 2 -	Fotos do Inventário Conjunto de Levantamento do Patrimônio Rodoviário n.º 002/2021/SAOR-----	25
Figura 3 -	Fotos do Inventário Conjunto de Levantamento do Patrimônio Rodoviário n.º 002/2021/SAOR-----	26

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Comparativo especificações projetos DNIT X SINFRA-----	30
Tabela 2 -	Vantajosidade econômica-----	31
Tabela 3 -	Relação de pontes a serem implementadas-----	32

LISTA DE ABREVIATURAS

BDI - Benefícios e Despesas Indiretas
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CE/MT - Constituição do Estado de Mato Grosso
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1998
CMC - Centro de Mediação e Conciliação
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPJUR - Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência
CPC - Código de Processo Civil
CRD-INFRA - Comitê de Resolução de Disputas Judiciais de Infraestrutura
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ISSAI - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOTCE/MT - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
NBASP - Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
PPI - Programa de Parcerias de Investimentos
RDC - Regime Diferenciado de Contratações
RITCE/MT - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
SEMA/MT - Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso
SINFRA/MT - Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso
SNJUR - Secretaria de Normas e Jurisprudência
STF - Supremo Tribunal Federal
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TAG - Termo de Ajustamento de Gestão
TCE/MT - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
UPF/MT - Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 ESTUDO DE CASO: PRIMEIRA MESA TÉCNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO.....	14
1.1 O CASO DA RODOVIA ESTADUAL MT-170/BR-174	14
1.2 A PRIMEIRA MESA TÉCNICA.....	20
1.3 APRESENTAÇÃO DOS ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS DA PRIMEIRA MESA TÉCNICA.....	22
2. CONTROLE EXTERNO: O MODELO DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO.....	27
2.1 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO.....	27
2.2 PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO: ESPÉCIES, CARACTERÍSTICAS E SANÇÕES	34
2.3 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS, TEMPO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS E EFETIVIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS	42
2.4 INSTRUMENTOS CONSENSUAIS PREVISTOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	44
3. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL: VALIDADE JURÍDICA DO MODELO CONSENSUAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	49
3.1 MICROSSISTEMA NORMATIVO CONSENSUAL.....	49
3.2 COMPATIBILIDADE ENTRE A CONSENSUALIDADE E OS PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA E DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	56
3.3 REQUISITOS ESTABELECIDOS NA LINDB PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS	59
3.4 REFLEXÕES SOBRE A PRIMEIRA MESA TÉCNICA: FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DA FERRAMENTA	63
CONCLUSÃO.....	69
REFERENCIAS	72

INTRODUÇÃO

Em 23 de novembro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aprovou a Resolução Normativa n.º 12/2021 que instituiu a Mesa Técnica, com a finalidade de promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo.

A primeira Mesa Técnica foi admitida em 12 de abril de 2022 para solucionar o problema de pavimentação do trecho da rodovia estadual MT-170, que percorre os Municípios de Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, situados no noroeste do Estado de Mato Grosso.

Os procedimentos administrativos para a pavimentação se iniciaram em 2008, com a federalização da rodovia que passou a ser denominada BR-174. Em 2013, a partir da celebração de um termo de compromisso com o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, o Estado de Mato Grosso iniciou os procedimentos ambientais e licitatórios necessários, porém a obra não foi executada até 2021, ano em que a rodovia foi estadualizada novamente, retornando ao ativo estadual.

Em 04 de julho de 2022, foram aprovadas as soluções técnico-jurídicas construídas em cooperação entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura, a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso e a equipe técnica e jurídica do Tribunal de Contas para a conclusão da pavimentação do trecho da rodovia, a qual foi homologada pelo Plenário do órgão de controle em 12 de junho de 2022.

Essa atuação inovadora do órgão de controle externo vai ao encontro da evolução da consensualidade no Direito Administrativo. A adoção de métodos consensuais para a solução de conflitos no âmbito da Administração Pública brasileira sedimentou-se a partir da releitura dos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público, bem como se fortificou com a edição da Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, que previu a possibilidade dos entes da federação se valerem da autocomposição para a resolução de conflitos administrativos, e do Código de Processo Civil, publicado por intermédio da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, cujo artigo 174 incentiva a utilização de métodos de solução consensual de conflitos, inclusive na seara da Administração Pública.

A grande mudança veio com a Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que estabeleceu o permissivo autorizativo genérico à Administração Pública para a celebração de acordos no artigo 26.

Seguindo essa tendência, a nova lei de licitações e contratos administrativos - Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 - trouxe um capítulo dedicado exclusivamente aos meios alternativos de resolução de controvérsias. De acordo com o parágrafo único do art. 151, eles serão aplicados às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações. O artigo 153 prevê, até mesmo, o aditamento de contratos para permitir a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos.

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

O alto volume de recursos envolvidos e o objeto dessas fiscalizações relevam conflitos complexos, cuja resolução nem sempre é célere e demanda a conciliação de objetivos e interesses, especialmente diante de problemas estruturais que envolvem a avaliação da efetividade da execução de políticas públicas. Nesse contexto, a utilização de ferramentas consensuais nos processos de controle externo dos Tribunais de Contas pode contribuir para a resolução mais adequada e eficiente dos conflitos administrativos que são submetidos a sua apreciação, inclusive, com economia de recursos públicos.

Os elementos descritos acima adicionados à experiência profissional no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso motivaram a autora a pesquisar sobre a solução consensual de conflitos na seara do controle externo.

O problema de pesquisa do presente trabalho, portanto, é responder quais os requisitos mínimos de validade a serem observados na celebração de acordos administrativos e se a Mesa Técnica pode ser considerada uma ferramenta adequada para a solução de conflitos administrativos no Tribunal de Contas.

Considerando que a República Federativa do Brasil possui 33 Tribunais de Contas, que não existe uma lei processual única e cada um é regido pelos procedimentos estabelecidos nas respectivas leis orgânicas e regimentos internos, o trabalho se limitará a tratar da perspectiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Assim, a partir da análise do modelo de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, do microsistema normativo e da doutrina que fundamentam a atuação administrativa consensual, e da experiência da primeira Mesa Técnica será estudada a aplicabilidade de métodos consensuais nos processos de controle externo.

Nesse sentido, o trabalho foi dividido em três etapas. A primeira será dedicada a apresentação da primeira experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso na utilização da Mesa Técnica como ferramenta para a construção de solução consensual para a resolução de um problema de dimensão multifacetada.

A segunda etapa será destinada ao estudo da jurisdição, competência e do modelo de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, com apresentação dos tipos de processos de controle externo, características e sanções possíveis. Além disso, serão destacadas as ferramentas consensuais existentes nos normativos do órgão de controle externo.

A terceira etapa será destinada ao estudo da validade jurídica do modelo consensual de resolução de conflitos. Para tanto, serão apresentados os dispositivos legais consensuais previstos na legislação federal e mato-grossense. A compatibilidade da consensualidade com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público será abordada em seguida, a fim de demonstrar o papel legitimador e não conflitante desses princípios. Por fim, serão extraídos os requisitos de validade para a celebração de acordos administrativos, a partir dos quais será efetuada uma avaliação da ferramenta do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Para o desenvolvimento deste trabalho será utilizado o método hipotético-dedutivo, partindo do problema de pesquisa, através de pesquisa bibliográfica em livros e trabalhos acadêmicos, bem como pesquisa documental em legislação, especialmente pertinentes ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, além do estudo do caso paradigma.

1 ESTUDO DE CASO: PRIMEIRA MESA TÉCNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Em 12 de julho de 2022, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso homologou as soluções técnico-jurídicas consensadas pela 1ª Mesa Técnica, por intermédio da Decisão Normativa n.º 1/2022, um marco na utilização de meios consensuais para a resolução de conflitos administrativos entre o órgão de controle externo e a Administração Pública.

O consenso construído entre o TCE/MT e a Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso (SINFRA/MT) proporcionou a continuidade de execução de obras de pavimentação da antiga rodovia MT-170, cujo imbróglgio jurídico remonta os anos de 2008.

Com base nos dados extraídos dos autos do Processo TCE/MT n.º 81.864-0/2021 em que foram homologadas as soluções, será efetuada uma contextualização dos fatos e a apresentação do caso concreto, de acordo com a ordem cronológica e processual. Em seguida, serão apresentados os problemas enfrentados e as soluções construídas pela SINFRA/MT e o TCE/MT.

1.1 O CASO DA RODOVIA ESTADUAL MT-170/BR174

A federalização da rodovia estadual MT-170 foi iniciada no ano 2008 em virtude da inclusão da sua pavimentação como ação integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e somente inventariada e concluída em 2012, quando foi entregue à União e passou a ser denominada BR-174.

A rodovia percorre os Municípios de Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, situados no noroeste do Estado de Mato Grosso.

Após a federalização, o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) e o Estado de Mato Grosso firmaram o Termo de Compromisso n.º 143/2013, visando a elaboração dos projetos executivos de engenharia, estudos ambientais e laudos para desapropriação e execução das obras de implantação e pavimentação da BR-174.

Em seguida, o Governo de Mato Grosso, por meio da SINFRA/MT, promoveu o processo licitatório, na modalidade de Regime Diferenciado de Contratações (RDC) n.º 1/2013, objetivando a contratação integrada de empresa especializada na elaboração de projeto básico e de projeto executivo de engenharia e execução de obras de implantação e pavimentação da BR-174, trecho Porto Santo Antônio das Lenas, divisa MT/AM, com extensão total de 272,70km, dividido em 06 Lotes.

Após a conclusão do RDC foram celerados os Contratos n.º 370/2014 (Lote 01), 371/2014 (Lote 02), 372/2014 (Lote 03), 373/2014 (Lote 05) e 374/2014 (Lote 06). O Lote 04 foi fracassado e o Contrato n.º 373/2014 referente ao Lote 05 foi rescindido em 02/09/2016.

Os contratos dos Lotes 01, 02, 03 e 05 foram celebrados com as pessoas jurídicas e nos valores relacionados a seguir:

- Contrato n.º 370/2014 (Lote 01) - Construtora Sanches Tripolini Ltda.- R\$ 89.000.000,00 (oitenta e nove milhões de reais);
- Contrato n.º 371//2014 (Lote 02) – Consórcio Agrimex - R\$ 73.000.000,00 (setenta e três milhões de reais);
- Contrato 372/2014 (Lote 03 Consórcio Construtor Trimec – Cavalca – Projecta – R\$ 72.350.000,00 (setenta e dois milhões, trezentos e cinquenta mil reais);
- Contrato 374/2014 – Consórcio Guaxe – Encomind – JBS – R\$ 94.900.000,00 (noventa e quatro milhões e novecentos mil reais).

Os projetos executivos dos Contratos n.º 370/2014, 371/2014 e 372/2014 foram submetidos à análise do DNIT e aprovados, conforme AP 029/2021, AP 048/2021 e AP 069/2021. O projeto relativo ao Contrato n.º 374/2014 foi examinado pelo DNIT por três vezes, porém o trecho foi suprimido em 25/08/2020 do Termo de Compromisso n.º 143/2013 no 6º Termo Aditivo.

A vigência do Contrato n.º 372/2014 findou-se em 14/03/2018. Os Contratos n.º 370/2014 e 371/2014 encontram-se vigentes por força do 2º Termo Aditivo até 14/10/2025 e 07/03/2025, respectivamente.

O anteprojeto e os projetos executivos foram elaborados com base no Manual de Implantação Básica de Rodovias do DNIT, 3ª edição, 2010 e na IPR-726 – Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (Escopos Básicos/Instruções de Serviço), 3ª edição, 2006. De acordo com os critérios preestabelecidos, adotou-se a Classe III para a BR-174: rodovia de pista simples, frequentemente dotada apenas de revestimento primário, suportando tráfego médio diário, no ano de abertura, compreendido entre 50 e 200 veículos.

Os valores despendidos (medidos) em relação a elaboração dos projetos básicos e executivos alcançaram o montante de R\$ 6.464.028,03 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, vinte oito reais e três centavos), em relação aos Contratos n.º 370/2014 (R\$ 1.578.686,65), 371/2014 (R\$ 1.230.490,53), 372/2014 (R\$ 2.003.706,16) e 374/2014 (R\$ 1.651.144,69).

Os estudos ambientais da BR-174 se iniciaram em 2013, após a celebração do Acordo de Cooperação Técnica n.º 074/2013 entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato

Grosso (SEMA/MT), por meio do qual houve delegação do processo de regularização do licenciamento ambiental em toda a sua extensão no Mato Grosso para a SEMA/MT.

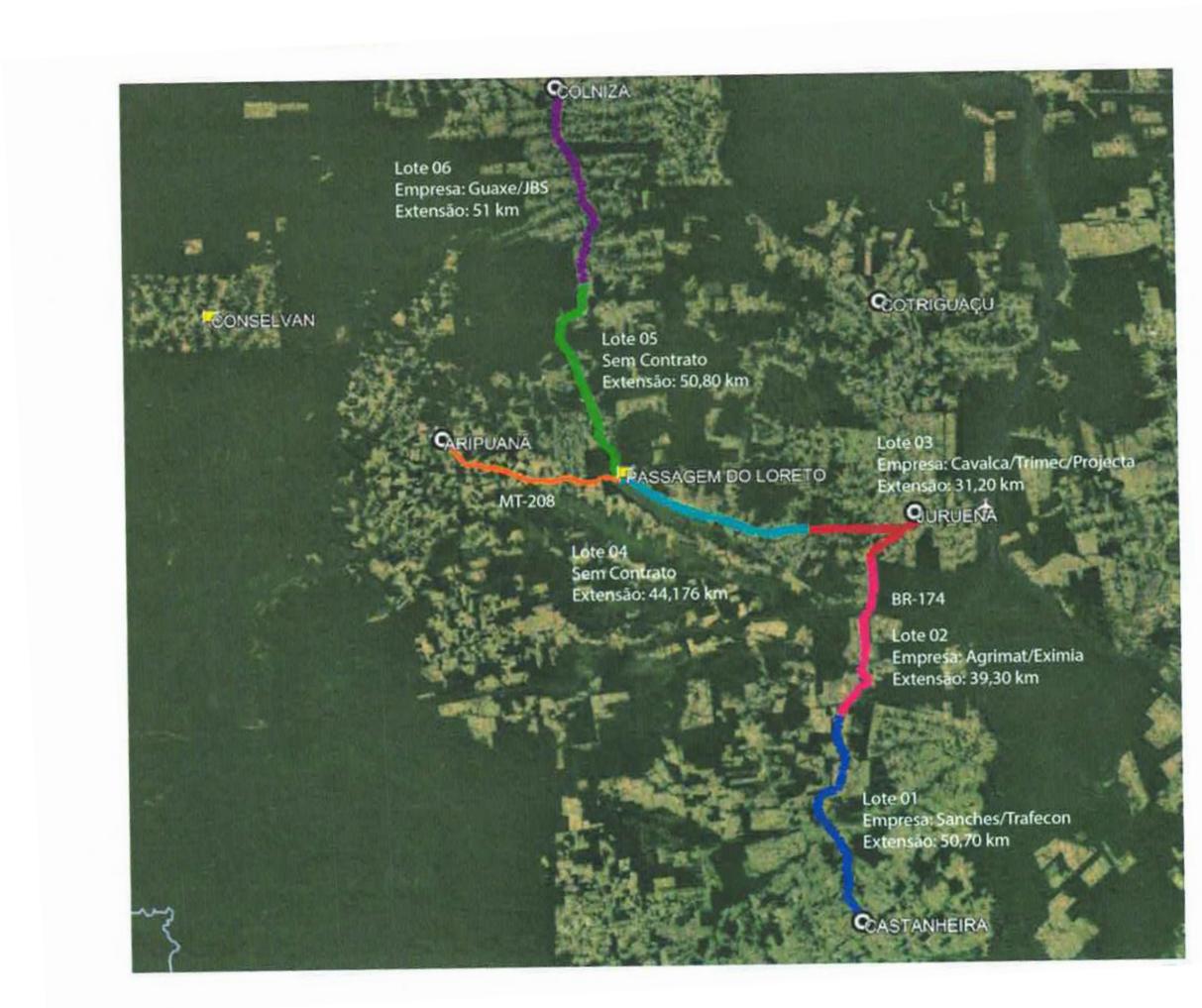
Assim, foi deflagrado um procedimento licitatório, no qual sagrou-se vencedora a empresa Ecoplan Engenharia Ltda., a qual foi contratada em 2014 para elaboração de estudos ambientais, supervisão e gerenciamento ambiental da rodovia, no valor de R\$ 32.008.472,19 (trinta e dois milhões, oito mil, quatrocentos e setenta e dois reais e dezenove centavos). Vale mencionar que seis terras indígenas estão localizadas e são afetadas pelo empreendimento: Erikbaptsa, Japuira, Escondido, Arara do Rio Branco, Kawahiva e Piripikura.

Os trabalhos foram concluídos em março de 2022 e a Licença Prévia n.º 314115/2021 emitida em 7 de maio de 2022. Durante esse período, a execução das obras não foi iniciada, em virtude da ausência de autorização ambiental e, em especial da necessidade de consulta previa, livre e informada às comunidades indígenas, conforme Recomendação n.º 03/2017 do Ministério Público Federal. A Licença de Instalação n.º 74033/2022 foi emitida pela SEMA/MT em 30 de março de 2022, com validade até 29 de março de 2027.

O Termo de Compromisso n.º 143/2013 foi aditivado por 6 vezes até que, em agosto de 2021, restou acordado entre o DNIT e o Governo do Estado de Mato Grosso a sua rescisão amigável e a rodovia foi estadualizada, voltando a compor o ativo do Estado, conforme Termo de Transferência n.º 141/2021, publicado no Diário Oficial da União, seção 3, n.º 32, em 15 de fevereiro de 2022. Nos termos da cláusula sexta do termo, o Estado de Mato Grosso assumiu a manutenção da rodovia MT-170/208/418 a partir de 1º de junho de 2022.

Conforme inventário apresentado pela SINFRA/MT, apresenta-se no mapa a seguir as especificações dos lotes, trechos e contratos:

Figura 1 – Mapa trecho BR-174



Fonte: Processo TCE/MT n.º 818640/2021, pág. 339

Para melhor compreensão, destaca-se os lotes de acordo com os trechos e a situação resumida do instrumento contratual:

- Lote 1 – 50,70km – trecho destacado em azul escuro – Contrato 370/2014 – vigência até 14/10/2025;
- Lote 2 – 39,30km – trecho destacado em rosa – Contrato 371/2014 – vigência até 07/03/2025;
- Lote 3 – 31,20km – trecho destacado em vermelho – Contrato 372/2014 – vigência expirada em 14/03/2018;
- Lote 4 – 44,176km – trecho destacado em azul claro – licitação deserta - sem contrato;
- Lote 5 – 50,80km – trecho destacado em verde – Contrato 373/2014 - rescindido em 02/09/2016;
- Lote 6 – 51Km – trecho destaca em roxo - Contrato 374/2014 – vigência expirada em 14/03/2018.

Destaca-se que nenhum dos trechos encontra-se pavimentado e que as fotos colacionadas pela SINFRA/MT no processo administrativo e reproduzidas a seguir revelam a situação precária das condições das vias:

Figura 2 – Fotos do Inventário Conjunto de Levantamento do Patrimônio Rodoviário n.º 002/2021/SAOR



Fonte: Processo TCE/MT n.º 818640/2021, pág. 332

Figura 3 – Fotos do Inventário Conjunto de Levantamento do Patrimônio Rodoviário n.º 002/2021/SAOR



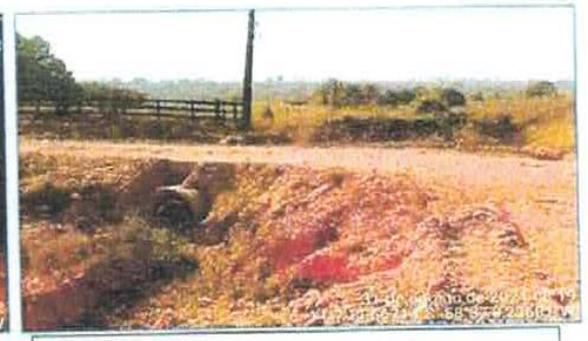
BR-174 – Seção transversal imprópria (Período Chuvoso)



BR-174 – Seção transversal imprópria (Período Chuvoso)



Ponto de Interferência – BR-174 – Cercas e postes de iluminação



Ponto de Interferência – BR-174 – fazenda, cerca e postes de iluminação



Ponto de Interferência – BR-174 – Cercas e postes de fiação elétrica e telecomunicações



Ponto de Interferência – BR-174 – Lixão a céu aberto as margens da rodovia



Ponto de Interferência – BR-174 – Lixão a céu aberto as margens da rodovia



Ponto de Interferência – BR-174 – Cercas e postes de fiação elétrica e telecomunicações

Diante da iminência do período de chuvas, do gargalo logístico da região e das limitações dos recursos públicos estaduais, a SINFRA/MT provocou a realização da Mesa Técnica no Tribunal de Contas de Mato Grosso, com a finalidade de dar continuidade às obras com recursos próprios ou de emendas do orçamento da União.

Por meio dessa iniciativa, o Governo do Estado de Mato Grosso almeja o aproveitamento dos instrumentos contratuais firmados e dos projetos aprovados pelo DNIT, os quais seriam readequados às normas estabelecidas pela SINFRA/MT para as rodovias estaduais (Portaria n.º 169/2019/SINFRA), visto que as exigências técnicas são inferiores quando comparadas com as federais e, por consequência, possuem um custo mais reduzido e condizente com a realidade das finanças do estado.

1.2 A PRIMEIRA MESA TÉCNICA

O procedimento da Mesa Técnica é realizado por meio da Secretaria de Normas e Jurisprudência (SNJUR) e supervisionado pela Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJUR) do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Em consulta ao processo administrativo, extrai-se que o pedido de instituição de mesa técnica foi protocolado em 13 de dezembro de 2021 pelo Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, Sr. Marcelo de Oliveira e Silva, e encaminhado ao Conselheiro Domingos Neto, relator da unidade gestora jurisdicionada (SINFRA/MT) que, por sua vez, o submeteu à SNJUR.

A SNJUR, por meio da Manifestação Técnica n.º 07/2022/SNJUR, subscrita pelos auditores públicos externos José Alves Pereira Filho e Saulo Pereira de Miranda e Silva, e ratificada pela secretária de Normas e Jurisprudência, Lisandra Ishizuka Hardy Barros, opinou pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade estabelecidos na Resolução Normativa n.º 12/2021, visto que foi formulado por autoridade legitimada (art. 2º, *caput*), mediante termo de referência inicial contendo o tema e as questões a serem debatidas (§ 2º, art. 2º), abrangendo tema relevante, complexo e relacionado à competência do TCE/MT (§ 2º, art. 1º).

A manifestação foi acolhida pelo Conselheiro Valter Abano da Silva, presidente da CNPJUR que, por meio da Decisão n.º 02/2022/CNPJUR, divulgada na edição n.º 2422 do Diário Oficial de Contas do dia 29 de março de 2022, acolheu a Manifestação Técnica n.º 07/2022/SNPJUR e admitiu o pedido e a primeira reunião da Mesa Técnica foi realizada em 12 de abril de 2022.

Após nove reuniões, com apoio da SNJUR e da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura do TCE/MT, a SINFRA/MT juntamente com a Procuradoria Geral do Estado

de Mato Grosso elaborou um Estudo Técnico, cujas soluções técnico-jurídicas apresentadas foram aprovadas em 04 de julho de 2022, nos seguintes termos:

- Manutenção e continuidade dos contratos decorrentes do RDC Presencial n.º 001/2013/SETPU (Lotes 1, 2, 3 e 6) e anuência quanto às alterações (art. 65, Lei 8.666/93) sugeridas no corpo da petição original;
- Dispensa de licitação para revisão dos anteprojetos relativos aos trechos correspondentes aos Lotes 4 e 5;
- Dispensa de licitação para revisão dos projetos executivos de todas as pontes de concreto da rodovia MT-170/208/41 correspondentes aos trechos executados.

Destaca-se que embora conste na Manifestação n.º 052/2022 da SNJUR que houve nove reuniões, não consta nos autos nenhuma ata dessas reuniões, mas tão somente a ata da reunião final da Mesa Técnica.

De acordo com a Ata da Mesa Técnica n.º 02/2022, participaram e anuíram às soluções o Secretário de Estado da SINFRA/MT, o Procurador-Geral do Estado, o Consultor Jurídico-Geral do TCE/MT, o Presidente da CNPJUR e da Mesa Técnica, o Conselheiro Relator da SINFRA/MT, o Secretário-Geral da Presidência do TCE/MT, o Secretário-Geral de Controle Externo do TCE/MT e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

As soluções consensadas levaram em consideração o contexto fático histórico, a situação atual do empreendimento, em especial dos instrumentos contratuais e os projetos entregues e aceitos, o fato superveniente da estadualização, a compatibilidade da rodovia com as normas técnicas da SINFRA/MT e os benefícios estimados com a implementação do empreendimento nesse padrão. Além disso, apresentou-se a situação emergencial para implementação integral do empreendimento e os riscos advindos da não adoção de medidas imediatas para a pavimentação nos Lotes 04 e 05 remanescentes, bem como a implantação de pontes de concreto ligando os trechos da rodovia.

Por último, as soluções técnico-jurídicas consensadas pela Mesa Técnica n.º 02/2022 foram homologadas pelo Plenário do TCE/MT em 12 de julho de 2022, por meio da Decisão Normativa n.º 01/2022, divulgada no Diário Oficial de Contas de 13 de julho de 2022, edição n.º 2549, sendo considerada como data de publicação o dia 14 de julho de 2022, com a descrição dos seguintes benefícios:

1. Economia de recursos financeiros:
 - a. Na execução da obra: execução da atual dos projetos, nos padrões previstos exigiria um dispêndio de recursos estimados na ordem de 780 milhões, que quando revisados aos padrões da SINFRA exigirá um dispêndio na ordem de 480 milhões, conforme estudo de vantajosidade constante do Anexo II.
 - b. Na manutenção da rodovia: de acordo com levantamento dos gastos anuais de 2021 realizados pelo DNIT para manutenção da BR174, chega-se à monta de dispêndio de R\$ 23.585.874,37 de gastos com manutenção.

2. Economia de tempo para atendimento do interesse público em comparação com a realização de uma nova licitação.

A decisão é um marco na mudança de postura da forma de atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso, o qual abandona uma posição exclusivamente verticalizada de órgão de controle e sancionador para se tornar um órgão indutor da construção de soluções para a resolução de conflitos na seara da Administração Pública.

1.3 APRESENTAÇÃO DOS ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS DA PRIMEIRA MESA TÉCNICA

O anteprojeto e os projetos executivos dos Lotes 01, 02, 03 e 06 foram elaborados com base no Manual de Implantação Básica de Rodovias do DNIT, 3ª edição, 2010 e na IPR-726 – Diretrizes Básicas para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários (Escopos Básicos/Instruções de Serviço), 3ª edição, 2006. De acordo com os critérios preestabelecidos, adotou-se a Classe III para a BR-174: rodovia de pista simples, frequentemente dotada apenas de revestimento primário, suportando tráfego médio diário, no ano de abertura, compreendido entre 50 e 200 veículos.

No entanto, diante da estadualização da rodovia, a SINFRA/MT defendeu que não mais prepondera o interesse em fazer implementar as diretrizes da União estabelecidas por meio da autarquia federal, as quais possuem exigências superiores às estabelecidas para as rodovias estaduais na Instrução Normativa n.º 002/2021/SAOR/SINFRA, que dispõe sobre a aprovação e padronização da seção tipo de Pavimentação a ser utilizada nos Projetos Executivos de Implantação e Pavimentação.

Nesse sentido, a Secretaria Estadual registrou que uma rodovia federal possui características e volume de tráfego diversos da estadual. Enquanto as primeiras possuem a função de promover a interligação entre estados da federação, as estaduais visam garantir acesso pavimentado aos municípios, fomentando a economia local e o desenvolvimento da região, isto é, promove a ligação intermunicipal.

Apresenta-se a seguir a tabela com o comparativo entre as características originais dos projetos aprovados pelo DNIT e a revisão proposta pela SINFRA/MT:

Tabela 1 – Comparativo especificações projetos DNIT X SINFRA

DESCRIÇÃO	CARACTERÍSTICAS PROJETO ORIGINAL	CARACTERÍSTICAS REVISÃO DO PROJETO (SINFRA)
CLASSE	II	“C” (MEIO TERMO ENTRE III E IV DO DNIT)
TIPO DE PISTA	SIMPLES	SIMPLES
LARGURA MÍNIMA DA FAIXA DE ROLAMENTO	3,50M	3,50M
LARGURA ACOSTAMENTO	2,50M	1,50M
INCLINAÇÃO MÁXIMA DA RAMPA	MENOR QUE 4%	MENOR QUE 6%
TIPO DE SUPERFÍCIE DE ROLAMENTO	CBUQ – 7,50CM	TSD (PISTA TODA) + CBUQ 5,00CM (FAIXA DE ROLAMENTO)
TIPO DE CAMADA ESTRUTURAL (BASE)	BRITA GRADUADA SIMPLES (BGS)	SOLO-BRITA
RAIO MÍNIMO DE CURVA HORIZONTAL	230	125 A 180

Fonte: processo 81.864-0/2021 – pág. 531

Segundo as conclusões do estudo, a alteração do padrão foi considerada tecnicamente possível, pois diz respeito, em sua essência, a redução da plataforma de terraplanagem e da espessura da câmara de revestimento asfáltico, as quais não impactam nos parâmetros definidos no estudo ambiental que subsidiou as licenças das obras.

Outro ponto relevante consignado foi o de que as alterações não possuem o condão de desconfigurar os elementos exigidos na licitação dos lotes para demonstração de capacidade técnica, técnica profissional e operacional. Ademais, os ajustes de quantidade que serão efetuados não prejudicarão a execução dos serviços.

Sob o ponto de vista jurídico, com base nas disposições da Lei n.º 12.462/2011 e do Decreto Estadual n.º 943/2012, compreendeu-se que os contratos formalizados com fundamento no RDC, sob o regime de contratação integrada, são passíveis de modificação e, no caso concreto, comportam a adequação para os padrões da SINFRA/MT, em razão do fato superveniente da estadualização da rodovia.

Especificamente sobre as modificações qualitativas e quantitativas, registrou-se a necessidade de observância dos limites impostos no §1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993, conforme orientações exaradas pelo TCE/MT na Resolução de Consulta n.º 45/2011.

Em conformidade com publicação do Tribunal de Contas da União, orientou-se que a eventual inclusão de itens não previstos na planilha de preços deve ser pautada no custo de referência e na taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência do orçamento-base da licitação, mantendo-se o percentual de desconto ofertado inicialmente.

No tocante à vigência dos Contratos n.º 372/2014 e 374/2014, valendo-se da Súmula 191 do Tribunal de Contas da União e do precedente contido no Acórdão n.º 649/2012 e na

Resolução de Consulta n.º 13/2015-TP do Tribunal de Contas de Mato Grosso, admitiu-se a prorrogação dos prazos de execução e vigência dos contratos cujo termo final não tenha sido atingido. Isso porque na hipótese de impedimento, paralisação ou sustação do contrato, por fato atribuível à Administração Pública, ocorre a prorrogação automática do cronograma de execução, devolvendo-se o prazo à contratada.

Em relação à vantajosidade, a Administração Estadual reconheceu que a revisão e adequação dos padrões técnicos dos projetos contratados aos utilizados pela SINFRA/MT provocará a redução da vida útil da rodovia em 7 anos, porém, também ocasionará uma diminuição do valor estimado de 780 para 480 milhões, ou seja, de cerca de 60% do valor inicial, conforme tabela contida na Ata da Mesa Técnica n.º 02/2022:

Tabela 2 – Vantajosidade econômica

LOTE	VALOR APROVAÇÃO DNIT	VALOR SINFRA REAJUSTADO	VALOR NOVA LICITAÇÃO	ECONOMIA – NOVA LICITAÇÃO
1	R\$ 260.727.596,05	R\$ 138.517.534,43	R\$ 139.154.764,49	R\$ 637.230,06
2	R\$171.665.543,68	R\$ 104.834.761,48	R\$ 109.237.330,28	R\$ 4.402.568,80
3	R\$ 159.954.745,97	R\$ 93.009.099,98	R\$ 94.793.914,50	R\$ 1.784.814,52
6	R\$ 191.358.722,93	R\$ 143.496.625,65	R\$ 150.030.752,35	R\$ 6.534.126,70
	R\$ 783.706.608,63	R\$ 479.858.021,53	R\$ 493.216.761,62	R\$ 13.358.740,09
		ECONOMIA PADRÃO RODOVIA		R\$ 303.848.587,10
		ECONOMIA MANUTENÇÃO		R\$ 35.378.811,56
		ECONOMIA NOVA LICITAÇÃO		R\$ 13.358.740,09
		TOTAL ECONOMIA AOS COFRES PÚBLICOS		R\$ 352.586.138,74

Fonte: processo 81.864-0/2021 – pág. 534 e 567

De acordo com os cálculos apresentados, foi levado em consideração o fato de que, em 2021, os gastos do DNIT com a manutenção da BR-174 foram de R\$ 23.585.874,37 (vinte e três milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e setenta e quatro reais e trinta e sete centavos). Assim, com a estadualização, a manutenção da rodovia passou a ser de responsabilidade do Estado de Mato Grosso e o respectivo valor passará a ser dispendido anualmente dos cofres públicos estaduais.

A Administração Estadual enfatizou que não haverá garantia do interesse público se a obra não for passível de execução nos padrões financeiros do Estado de Mato Grosso. A execução dos projetos nos padrões aprovados pelo DNIT, além de exigir um maior dispêndio de recursos públicos, também demandará mais tempo e a renúncia de outros projetos, haja vista as limitações financeiras do Estado de Mato Grosso.

Outro ponto levado em consideração foi o benefício social, promovido pela pavimentação da BR-174 para o desenvolvimento da região que envolve os Municípios

Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, os quais figuram no rol dos 70 menos desenvolvidos do Estado de Mato Grosso e alvo de política pública específica de pavimentação urbana no Decreto Estadual n.º 1004/2021.

Para a solução completa do empreendimento, a SINFRA/MT entendeu necessária a licitação imediata dos Lotes 04 e 05 e a implantação de pontes de concreto na rodovia.

Os trechos dos Lotes 04 e 05 precisam ser licitados, pois o primeiro restou deserto e o segundo teve o contrato rescindido em 02/09/2016. De acordo com os motivos exarados no estudo, não seria seguro nem viável uma solução para a resolução parcial da demanda, ou seja, pavimentar os trechos 01, 02, 03 e 06 e permanecer com os demais sem infraestrutura. A transição entre os trechos pavimentados e não pavimentados pode ocasionar o aumento do número de acidente.

Ademais, não poderia ser ignorada a necessidade de execução de obras de artes especiais para substituição das pontes de madeira por concreto, a fim de suportar o alto tráfego de veículos e garantir a segurança dos usuários. Na tabela reproduzida a seguir, apresenta-se o quantitativo de pontes a serem implementadas:

Tabela 3 – Relação de pontes a serem implementadas

LOTE	LOCAL	RODOVIA	TRECHO	LARGURA (m)	COMPRIMENTO (m)	ÁREA (m ²)
1	Córrego Queixada	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,65	661,12
1	Rio Vermelho	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	92,10	1178,88
1	Rio Trairão	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,60	532,48
1	Rio Tucunãzinho	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84
2	Rio Tucunã	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	92,10	1178,88
3	Rio Águas Claras	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,55	531,84
3	Rio Piranha	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84
4	Rio Tucumã	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,55	531,84
4	Rio Canamã	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84
4	Vaz. Rio Canamã	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,55	531,84
5	Rio Loreto	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,55	531,84
5	Rio Canamã	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	112,65	1441,92
6	Córrego do S	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	31,00	396,8
6	Córrego da Barragem	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	153,20	1960,96
6	Rio Natal	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84
6	Vaz. Natalzinho	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	26,00	332,8
6	Rio Tachi	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84
6	Córrego Sem nome I	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	29,10	372,48
6	Córrego Sem nome 2	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	31,00	396,8
6	Córrego Sem nome 3	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	26,00	332,8
6	Córrego Sem nome 4	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	41,55	531,84
6	Córrego Perseverança I	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	31,00	396,8
6	Córrego Perseverança II	BR 174	CASTANHEIRA - JURUENA	12,8	51,55	659,84

Fonte: processo 81.864-0/2021 – pág. 453

No estudo justificou-se, ainda, a necessidade urgente e a possibilidade jurídica de dispensa de licitação para a contratação da revisão dos anteprojetos dos Lotes 04 e 05 e dos projetos executivos das pontes de concreto, para posterior procedimento licitatório.

As circunstâncias descritas acima, fáticas, técnicas e jurídicas, foram levadas em consideração na construção das soluções apresentadas como as mais adequadas para a resolução dos problemas administrativos enfrentados pela SINFRA/MT na pavimentação dos trechos da BR-174 e a conclusão integral do empreendimento da forma mais célere e eficiente.

É importante registrar que o presente trabalho não tem por finalidade analisar a procedência ou não dos fundamentos técnicos e jurídicos, muito menos a correção das soluções adotadas. O objetivo deste capítulo foi identificar os aspectos levados em consideração na construção das soluções reputadas como mais adequadas na Mesa Técnica para a solução do problema apresentado pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, bem como expor a atuação concreta da Corte de Contas na primeira experiência na utilização da ferramenta.

No Capítulo 2, a Mesa Técnica será estudada sob o viés do modelo de atuação do TCE/MT, mediante a exposição da natureza dos procedimentos e conflitos submetidos ao órgão de controle externo, para demonstrar o campo de atuação da ferramenta. Posteriormente, no Capítulo 3, a validade e efetividade ferramenta será examinada de forma crítica sob a ótica do problema de pesquisa, a fim de ponderar as suas fragilidades e potencialidades.

2. CONTROLE EXTERNO: O MODELO DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

O presente capítulo visa apresentar o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, localizando-o na estrutura constitucional e na esfera do Estado de Mato Grosso, discorrendo sobre a sua jurisdição e competência.

Sob a luz das disposições da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCE/MT, serão estudadas as espécies de processos de fiscalização do controle externo, as suas características, além das sanções passíveis de serem aplicadas. Desse modo, será evidenciada a processualística e as consequências da coisa julgada administrativa que decorre do exercício da jurisdição.

Com o propósito de demonstrar a importância do presente trabalho e a relevância dos processos de controle externo, serão levantados os dados referentes ao volume de recursos fiscalizados, do tempo de duração dos processos e da efetividade das sanções impostas pelo TCE/MT ao seus jurisdicionados.

Na sequência, para aprofundar o estudo no tema proposto, serão evidenciados os métodos consensuais de solução de conflitos previstos no Regimento Interno do TCE/MT, quais sejam, o Termo de Ajustamento de Gestão e a Mesa Técnica.

2.1 JURISDIÇÃO E COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

De acordo com os artigos 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF/88), a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O controle da Administração Pública tem como parâmetro os princípios da legalidade, pessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição. O controle externo, por sua vez, é aquele exercido por órgão alheio ao Poder Executivo e, no caso do Poder Legislativo, ele desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercida com auxílio do Tribunal de Contas (ZYMLER, 2015).

Os artigos 71 a 74 da CF/88 relacionam as competências, prerrogativas, estrutura e composição do Tribunal de Contas da União, as quais, por força do art. 75 e do modelo federativo adotado pela Constituição brasileira impõe aos Estados e ao Distrito Federal o mesmo modelo de controle externo estabelecido para a União (SCAFF, 2018, p. 1265).

Moreira Neto (2001, p. 23/24) explica que o Tribunal de Contas, em cada nível federativo em que se apresente, possui natureza jurídica de órgão constitucional, dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado, característica imprescindível para o exercício de suas funções de controle sobre todos aqueles que devam prestar contas de dinheiros públicos.

Apesar da confusão ocasionada pelo termo auxílio utilizado no *caput* do artigo 71 da CF/88 quanto ao vínculo do Tribunal de Contas com o Legislativo, as próprias normas constitucionais impossibilitam subordiná-lo a qualquer um dos três poderes, sendo a sua natureza de instituição independente (MEDAUAR, 2020, p. 404).

Em respeito às características da federação brasileira, os Tribunais de Contas do Brasil organizam-se em simetria com o Tribunal de Contas da União, paradigma a ser observado pelas demais unidades federativas (JACOBY, 2016, p. 637/638).

Atualmente, o sistema controle externo brasileiro conta com 33 Tribunais de Contas. No âmbito da fiscalização da União, há o Tribunal de Contas da União. Cada estado da federação possui um Tribunal de Contas Estadual, responsável pela fiscalização do respectivo estado e todos os seus municípios, a exceção dos Estados da Bahia, Goiás e Pará que dispõem de dois Tribunais Estaduais: um para a análise das contas do estado e outro para os municípios. Acrescenta-se, ainda, no âmbito municipal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

É importante registrar que não há nenhum grau de hierarquia entre os Tribunais de Contas brasileiros, ou seja, cada Tribunal é um órgão autônomo com jurisdição única (GUERRA, 2019, p. 172).

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, objeto deste estudo, tem sede na capital Cuiabá e jurisdição em todo o território estadual para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração Pública direta e indireta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (artigos 46 e 49, da Constituição do Estado de Mato Grosso).

Conforme depreende-se do parágrafo único do art. 46 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CE/MT), qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde,

gerencie ou, por qualquer forma, administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária, deverá prestar contas ao TCE/MT.

Nesse sentido, o art. 5º do Regimento Interno do TCE/MT (RITCE/MT), relaciona de forma mais detida quais pessoas físicas e jurídicas se submetem à sua jurisdição:

- I. qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes federados respondam, ou que em nome deles, assumam obrigações de natureza pecuniária;
- II. aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- III. todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei, incluindo os responsáveis pelo sistema de controle interno;
- IV. as organizações não governamentais e os entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviço público, as agências reguladoras e executivas;
- V. os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos do Estado ou dos Municípios;
- VI. os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio público;
- VII. os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviços de interesse público ou social;
- VIII. os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada;
- IX. os herdeiros, fiadores e sucessores dos administradores e responsáveis sob jurisdição, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;
- X. os representantes do estado ou do município na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades de cujo capital as pessoas jurídicas de direito público participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.

Destaca-se que a relação acima é meramente exemplificativa e que, em verdade, o que determina a sujeição da pessoa física ou jurídica à jurisdição do Tribunal de Contas é o recebimento ou a existência de bens, valores e dinheiros públicos sob a sua gestão.

No tocante às competências do TCE/MT, o art. 47 da CE/MT, o art. 1º da Lei Complementar Estadual n.º 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT) e o art. 1º do Regimento Interno do TCE/MT relacionam de forma detida as suas atividades, dentre as quais destaca-se a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos; o julgamento das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a fiscalização dos procedimentos de contratação, desestatização, terceirização, admissão de pessoal da

Administração Pública, além da concessão de aposentadoria, reforma, pensão, transferência para reserva; bem como a auditoria da execução orçamentária, transferência de valores constitucionais, renúncia de receitas e obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 1º do RITCE/MT especifica a competência constitucional outorgada ao TCE/MT em vinte e cinco incisos. Os incisos I, II, IV versam sobre a apreciação e o julgamento das contas de todos aqueles administradores públicos e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Vejamos:

- I - emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;
- II - julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- IV - fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município às pessoas jurídicas de direito público ou privado, inclusive às organizações não governamentais e aos entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres;

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 729.744, confirmou o entendimento de que compete exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. Assim, nesse caso, o Tribunal de Contas emite parecer prévio sobre os atos de governo. O julgamento de contas é reservado aos demais poderes, órgãos e entidades da Administração Indireta, além de administradores e responsáveis por recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 dispõe em seu artigo 73-A que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar o descumprimento de suas prescrições ao respectivo Tribunal de Contas. Essa competência para fiscalizar o cumprimento da responsabilidade na gestão fiscal foi reproduzida no inciso III do art. 1º do RITCE/MT.

Ainda sobre contas, o inciso XIV do art. 1º prevê a competência do TCE/MT para fiscalizar as contas de empresas de cujo capital social o Estado ou município participe, direta ou indiretamente, nos termos do instrumento constitutivo.

O inciso V do art. 1º do RITCE/MT dispõe sobre a competência para acompanhar e verificar a legalidade, legitimidade e economicidade dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como dos processos licitatórios, parceria público-privada,

contratos, termos aditivos, termos de parceria ou instrumentos congêneres e doações de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou dos municípios, firmados por quaisquer de seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

Nesse mesmo sentido, o inciso IX cuida da competência para acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública estadual ou municipal, compreendendo as privatizações de empresas e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes.

Assim, todo e qualquer aquisição ou negócio jurídico celebrado pela Administração Pública poderá ser objeto de fiscalização por parte do Tribunal de Contas. De igual modo, as prestações de serviços públicos pelo Poder Público ou por terceiros, mediante concessões, permissões e parceria, também ingressam na seara do controle externo, que vai além do viés da legalidade. Nas palavras de Zymler (2015, pág. 188), a pronta atuação do Tribunal poderá consistir inegável contribuição para a melhoria dos serviços públicos.

Outra matéria própria das Cortes de Contas é o registro dos atos de admissão de pessoal e dos benefícios previdenciários e a fiscalização dos regimes próprios de previdência, conforme extrai-se dos incisos VI e X do art. 1º do RITCE/MT:

VI - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração pública, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadoria, reforma, pensão e transferência para reserva, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

X - fiscalizar a situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

A Administração Pública, ao realizar um processo seletivo ou um concurso público, deve encaminhá-lo ao órgão de controle externo. O ato admissional decorrente desse processo de seleção também será objeto de análise, assim como o futuro ato de aposentadoria, caso o servidor esteja vinculado ao Regime Próprio de Previdência. O gestor de Regime Próprio de Previdência, por sua vez, por administrar recursos públicos, tem o dever de prestar contas ao órgão de controle externo.

A competência para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira foi estabelecida nos incisos VII e VIII do artigo 1º do RITCE/MT, conforme a seguir:

VII - fiscalizar o cálculo das quotas referentes às transferências constitucionais aos Municípios a que se refere o inciso VI do art. 47 da Constituição Estadual, observando, inclusive, a entrega dos respectivos recursos nos termos da legislação pertinente;

VIII - acompanhar a arrecadação da receita a cargo do Estado e dos Municípios, das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual ou municipal, e das demais instituições sob sua jurisdição, por meio de fiscalizações ou de demonstrativos próprios;

As peças orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – tem por finalidade estabelecer o planejamento de curto e longo prazo do orçamento público. É através delas que são estimadas as receitas e fixadas as despesas que serão executadas pelo administrador público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê que os titulares dos Poderes e órgãos da Administração Direta deverão emitir o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. O primeiro, de forma resumida, visa demonstrar o comportamento das receitas e despesas frente ao estimado no orçamento. O segundo traz, dentre outras informações, o gasto com pessoal, o valor da dívida, operações de crédito, disponibilidade de caixa, ou seja, o nível de comprometimento das receitas perante as despesas.

Os Tribunais de Contas efetuam o acompanhamento desses relatórios e fiscalizam eventual descumprimento de metas do resultado primário e nominal, dos limites de gastos e endividamento impostos pela LRF, nos termos do artigo 73-A, conforme mencionado anteriormente.

Os incisos XI a XIII, XV e XVII a XIX do art. 1º do RITCE/MT discorrem sobre as atribuições que são desempenhadas em conjunto com outros Poderes e Órgãos da Administração Pública, demonstrando a importância do relacionamento interinstitucional:

XI - proceder, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, de suas comissões técnicas ou de inquéritos, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas nos incisos II e IV;

XII - emitir pronunciamento conclusivo sobre matéria que seja submetida à sua apreciação pela Assembleia Legislativa ou sua Comissão competente, nos termos do § 1º do art. 48 da Constituição Estadual;

XIII - auditar, por solicitação da comissão permanente de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária, referida no § 1º do art. 164 da Constituição Estadual, ou de comissão técnica no exercício da competência, conferida no inciso VI, do § 2º do art. 36 da Constituição Estadual, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;

(...)

XV - prestar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo ou por quaisquer de suas comissões, sobre matéria de sua competência;

(...)

XVII - sustar, se não atendida em suas determinações, a execução do ato impugnado, comunicando-se a decisão ao Poder Legislativo respectivo;

XVIII - representar ao Poder competente, quando entender necessária a intervenção estadual no município;

XIX - representar aos poderes competentes as irregularidades ou os abusos apurados, indicando-lhes o ato inquinado, o agente ou a autoridade responsável, definindo responsabilidades, inclusive as solidárias;

Nos demais incisos, encontram-se atribuições específicas que envolvem o julgamento dos processos de controle externo, fixação de prazo, aplicação de sanções e a resolução de demandas administrativas:

XVI - fixar prazo para que o titular do órgão ou entidade adote providências para o exato cumprimento das normas legais, se verificada ilegalidade;

(...)

XX - decidir sobre as denúncias e representações afetas à sua competência;

XXI - decidir sobre os recursos interpostos contra as suas decisões;

XXII - decidir a respeito de consultas formuladas por autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização;

XXIII - aplicar as sanções previstas neste Regimento;

XXIV - celebrar Termos de Ajustamento de Gestão -TAG;

XXV - instituir mesas técnicas, preferencialmente por meio de conciliação e mediação, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo.

Considerando a temática do presente estudo, destaca-se nos incisos XXIV e XXV a competência para a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão e a instituição de Mesas Técnicas, as quais serão objeto de estudo em tópico específico.

A competência para a aplicação de sanções descrita no inciso XXIII encontra fundamento no inciso VIII da Constituição da República, o qual prevê que compete ao Tribunal de Contas da União “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. Ademais, no âmbito estadual, o artigo 70 da Lei Complementar n.º 269/2007 prevê que o TCE/MT, em todos e qualquer processo de sua competência em que constar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar, cumulativamente as sanções de multa; restituição de valores e impedimento para obtenção de certidão liberatória; inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, quando se configurar “crime de improbidade administrativa”; além de medidas cautelares.

Para Zymler (2015, p. 169/170), além da missão técnico-opinativa nos casos de emissão de parecer prévio ou pronunciamento por solicitação do Poder Legislativo, as competências constitucionais dos Tribunais de Contas dividem-se em *parajudiciais* e *fiscalizadoras*. A *parajudicial* é desempenhada quando o Tribunal julga as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores, nos processos de prestação e tomada de contas, bem como quando aprecia a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias,

reformas e pensões civis e militares, para fins de registro. E a *fiscalizadora* nas demais situações previstas constitucionalmente.

Na visão de Guerra (2019, p. 206), “existe uma efetiva jurisdição especial de contas, exclusivamente exercida pelas Cortes de Contas.” Isso porque, além do comando constitucional de julgar ser claro, o seu pronunciamento é conclusivo e definitivo, sendo vedado o reexame do seu conteúdo pelo judiciário.

Com relação à composição, o TCE/MT é integrado por 7 Conselheiros, nomeados pelo Governador do Estado, com aprovação prévia da Assembleia Legislativa, dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: i) mais de 35 e menos de 65 anos de idade; ii) idoneidade moral e reputação ilibada; iii) notório conhecimento jurídico, contábil, econômico e financeiro ou de Administração Pública; iv) mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (art. 49, §1º, CE/MT).

Desse total de membros, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo um da sua livre escolha e dois, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo critério de antiguidade e merecimento (art. 49, §2º, incisos I e II, CE/MT).

Os membros compõem o Plenário e são responsáveis pelo julgamento dos processos de controle externo, distribuídos por relatoria, instruídos pela Área Técnica e objeto de parecer por parte do Ministério Público de Contas.

Superada a delimitação do campo de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, passa-se ao exame mais aprofundado dos processos de fiscalização do controle externo.

2.2 PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO: ESPÉCIES, CARACTERÍSTICAS E SANÇÕES

A LOTCE/MT, nos Capítulos III e IV do Título II que versam sobre o exercício de controle externo, estabelece normas gerais sobre a prestação e tomada de contas, controle interno, fiscalização da gestão fiscal, de atos e contratos, de atos sujeitos a registro (admissão de pessoal, aposentadorias, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual, declarações de bens, etc), além de denúncias, representações e consulta. No entanto, saliento que as regras específicas se encontram delineadas no RITCE/MT.

O art. 140 do RITCE/MT prevê os seguintes instrumentos de fiscalização: levantamentos, inspeções, auditorias, acompanhamentos e monitoramentos.

Os Levantamentos são uma espécie de procedimento preliminar, utilizados para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos, entidades e instituições jurisdicionadas, dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Destinam-se, ainda, a identificar objeto de instrumentos de fiscalização; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações; promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada (art. 140, §2º, RITCE/MT).

Conforme se denota da sua finalidade, o Levantamento é um procedimento preparatório, no qual o órgão de controle externo faz uma apuração dos dados e informações para compreender determinado cenário e, eventualmente, traçar um plano de ação fiscalizatório. No caso específico da identificação de fragilidades, é possível que sejam expedidas determinações e/ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada (art. 140, §3º, RITCE/MT).

O TCE/MT também promove o acompanhamento das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas de forma seletiva e simultânea, através de informações publicadas em meios oficiais e divulgadas por eles, em sítio eletrônicos e Portais da Transparência, por expedientes e documentos solicitados, visitas técnicas ou participações em eventos.

De acordo com o §5º do art. 140 do RITCE/MT, o Acompanhamento visa examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; bem como o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, em relação aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

A Inspeção, segundo o §4º do art. 140 do RITCE/MT, é utilizada para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito a sua jurisdição, bem como para apurar denúncias ou representações. Assim, diante da necessidade de esclarecer determinada situação, que inclusive pode ser originar no acompanhamento de uma unidade gestora, os auditores promovem uma inspeção na referida unidade a fim de apurá-la.

Como se nota, os Levantamentos, Acompanhamentos e Inspeções possuem natureza instrumental e não se prestam a aplicação de sanção aos jurisdicionados. Durante o controle do desempenho de uma unidade gestora, ao ser detectada determinada irregularidade, ela deverá

ser apurada por meio de processo mais adequado, qual seja, o de Representação ou, em caso de dano ao erário, de Tomada de Contas, os quais serão tratados de forma específica mais à frente.

A Auditoria, segundo o parágrafo primeiro do art. 140 do RITCE/MT, é o instrumento utilizado pelo TCE/MT para o exame objetivo e sistemático das operações financeiras, administrativas e operacionais dos órgãos jurisdicionados, com as seguintes finalidades:

- I. Examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição;
- II. Exercer o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos fatos e atos administrativos das respectivas unidades, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, razoabilidade e eficiência;
- III. Avaliar a organização, eficiência e eficácia do controle interno;
- IV. Avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;
- V. Subsidiar a apreciação e julgamento dos processos ou a emissão de Parecer Prévio sobre as contas públicas.

As Auditorias, assim como as Inspeções, Levantamentos, Acompanhamentos e Monitoramentos, seguem as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que visam conferir credibilidade, qualidade e profissionalismo nas auditorias no setor público.

A Resolução Normativa n.º 15/2016 do TCE/MT classifica as Auditorias, segundo a sua natureza, em Auditorias de Conformidade, Financeiras e Operacionais. A Auditoria de Conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial (art. 4º, §1º, RN 15/2016). A Auditoria Financeira avalia se um conjunto de informações financeiras evidência adequadamente os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial (art. 4º, §2º, RN 15/2016). A Auditoria Operacional verifica a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (art. 4º, §3º, RN 15/2016).

No tocante à forma, as Auditorias também podem ser classificadas como Coordenadas, Especiais ou Ordinárias. A Auditoria Ordinária é aquela previamente programada em uma unidade gestora fiscalizada (art. 5º, §3º, RN 15/2016). A Auditoria Coordenada, por sua vez, envolve diferentes unidades gestoras, por exemplo dois ou mais municípios (art. 5º, §1º, RN 15/2016). A Auditoria Especial é adotada para objetos relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, podendo inclusive envolver mais de uma unidade gestora (art. 5º, §2º, RN 15/2016), a exemplo da Auditoria de Conformidade sobre as Receitas Estaduais (Processo

TCE/MT n.º 61.134-4/2021), os Planos Municipais de Educação (Processo TCE/MT n.º 1.481-8/2021).

Nesse sentido, vale registrar que o TCE/MT conta com o Manual de Auditoria de Conformidade (Resolução Normativa n.º 13/2016), Manual de Auditoria Operacional (Resolução Normativa n.º 04/2017), Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia (Resolução Normativa n.º 05/2019), Manual de Auditoria Governamental e Manual de Auditoria do SUS (Resolução Normativa n.º 44/2013).

Conforme consta no Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT, em virtude da sua natureza e finalidade, após a completa instrução, as propostas de encaminhamento das Auditorias Operacionais devem conter as recomendações e determinações necessárias ao saneamento das deficiências detectadas, mediante a elaboração de um plano de ação pelo gestor responsável para atingir o objetivo final de aperfeiçoamento da gestão. Logo, não há que se falar em viés sancionatório nesses casos.

A Auditoria de Conformidade, por sua vez, deve responder aos questionamentos inicialmente propostos, apresentando conclusões sobre os achados de auditoria evidenciados e a proposta de encaminhamento contendo as sugestões de expedição de recomendações e determinações, aplicação de sanções e condenação em débito (item 10.2.7 do Manual).

Destaca-se que não foi localizada nenhuma regulamentação específica pelo TCE/MT sobre a Auditoria Financeira, porém, entende-se que ela possui a mesma natureza da Auditoria de Conformidade, sendo o seu objeto destinado a análise da conformidade dos aspectos financeiros. Portanto, diante de inconformidades nos registros contábeis, poderão ser adotadas as medidas mencionadas no parágrafo anterior.

O Monitoramento, por sua vez, é utilizado pelo TCE/MT para verificar o cumprimento de suas decisões os resultados delas advindos (art. 140, §7º, RITCE/MT) e, em caso de descumprimento, podem ensejar a aplicação da sanção de multa, nos termos do artigo 327, inciso III, do RITCE/MT.

O Regimento Interno prevê ainda na atividade do controle externo o julgamento das contas prestadas anualmente pelos gestores dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, Judiciário Estadual, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública, Tribunal de Contas e órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Poder Executivo do Estado e dos Municípios (art. 152, RITCE/MT).

Por meio desse julgamento, é apreciada a legalidade dos atos de que resultem receitas, despesas, realização de licitações, contratações, empenhos, liquidações e pagamentos, controle e guarda do patrimônio, e o aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas, entre outros

(art. 153, RITCE/MT). Assim, ao final, as contas poderão ser julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

As contas regulares expressam de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Nesse caso, o Tribunal concede quitação plena ao responsável, inexistindo qualquer sanção (art. 162, *caput* e parágrafo único, RITCE/MT).

As contas serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte dano ao erário (art. 163, RITCE/MT).

O Tribunal julgará as contas irregulares em caso de omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico; desvio de finalidade; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (art. 164, RITCE/MT).

As contas também poderão ser julgadas irregulares em caso de descumprimento de determinação de que o responsável tinha ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas (art. 164, §3º, RITCE/MT).

Quando as contas forem julgadas irregulares, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, podendo, ainda, aplicar-lhe a sanção de multa (art. 165, RITCE/MT).

As contas dos chefes dos Poderes Executivos Estadual e Municipais, por força das disposições constitucionais e dos artigos 170 a 188, RITCE/MT, são apreciadas e objeto de emissão de parecer prévio acerca da gestão fiscal, administração financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o qual poderá ser favorável, favorável com ressalvas ou contrário a sua aprovação pelo respectivo Poder Legislativo. Em virtude da sua natureza opinativa, não há previsão de aplicação de sanção ou condenação de restituição de valores ao responsável.

As Tomadas de Contas Especiais são instauradas pelo órgão de controle ou pela autoridade administrativa do órgão jurisdicionado para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano diante da omissão do dever de prestar contas (art. 148 a 150, RITCE/MT). Outra hipótese regimental prevista é a conversão de um processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial diante de indícios de dano ao erário, para apurar responsabilidades, aplicar sanções e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas (art. 151, RITCE/MT).

O procedimento das Tomadas de Contas Especiais é idêntico ao das Contas Anuais e, ao final, serão julgadas regulares ou irregulares, com a possibilidade de aplicação de sanção de multa e condenação de restituição de valores.

As Representações e Denúncias têm por finalidade apurar um fato tido como irregular ou ilegal e poderão ensejar a aplicação de sanções em caso de julgamento parcial ou integral, a exceção da condenação de restituição de valores, situação em que deverá ser convertida em Tomada de Contas Especial, nos termos dos artigos 194 e 206 c/c 327 do RITCE/MT.

Os atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma, transferência para reserva e pensão, bem como atos de anulação e revisões que importem na alteração do fundamento legal da concessão inicial ou da fixação de proventos são submetidos a apreciação do Tribunal de Contas para análise de sua legalidade para fins de registro (art. 211, RITCE/MT). Assim, eventuais irregularidades detectadas poderão ensejar a rejeição do registro do ato administrativo.

É importante registrar que as consultas (art. 222 a 226, RITCE/MT), prejudgados (art. 316 e 317, RITCE/MT), súmulas (art. 318 a 323, RITCE/MT) não serão objeto da presente análise, uma vez que não tratam de processos de fiscalização, mas sim de procedimentos internos do Tribunal de Contas que visam a consolidação de entendimentos técnicos acerca de matéria afeta ao controle externo.

No tocante às possíveis sanções, conforme mencionado no tópico anterior, o artigo 70 da Lei Orgânica do TCE/MT (LOTCE/MT) prevê a i) multa; ii) restituição de valores e impedimento para obtenção de certidão liberatória; iii) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, quando se configurar “crime de improbidade administrativa”.

De acordo com os artigos 74 e 75 da LOTCE/MT e o artigo 327 do RITCE/MT, a sanção de multa será aplicada no valor de até 1.000 vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso (UPF/MT) à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade dos infratores, devendo a decisão especificar as responsabilidades individuais, nos casos de:

- I. contas julgadas irregulares;
- II. ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- IV. descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;
- V. obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- VI. sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias;
- VII. reincidência no descumprimento de decisão do relator ou do Tribunal de Contas;
- VIII. não remeter dentro do prazo legal, por meio informatizado ou físico, os documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

A não comprovação da restituição de valores, em caso de dano ao erário, e do recolhimento de multa aplicada em razão das hipóteses acima discriminadas enseja a inscrição do nome do responsável no cadastro de inadimplentes e na relação de inelegíveis a ser encaminhada ao Tribunal Regional Eleitoral, bem como o envio à Procuradoria Geral de Justiça para cobrança (art. 79, LOTCE/MT e art. 334, RITCE/MT). No caso da restituição de valores, o descumprimento resultará, ainda, em impedimento de obtenção de certidão liberatória para fins de transferências voluntárias (art. 334, §3º, RITCE/MT).

O artigo 81 da LOTCE/MT dispõe que a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo período de 5 a 8 anos poderá ser aplicada ao responsável em caso de configuração de crime de improbidade, sem prejuízo das demais sanções previstas em lei e dependendo do grau da infração cometida.

Apesar da terminologia inadequada de “crime de improbidade”, entende-se que essa sanção é destinada aos processos em que subsistam os atos de improbidade administrativa descritos na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Com as recentes alterações lançadas pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, dentre as quais está a exigência de dolo na prática do ato, essa atividade de apuração do órgão de controle externo tornou-se mais complexa, em especial diante das limitações probatórias dos processos de controle externo, as quais não serão abordadas neste trabalho, sob pena de distanciar-se do seu objeto.

Em caso de comprovada fraude em licitação, o art. 335 do RITCE/MT estabelece que o Plenário declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar por até 5 anos de licitação na Administração Pública estadual e municipal, sanção prevista também no artigo 155, X e 156, IV, ambos da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

Destaca-se que a LOTCE/MT não individualizou os casos de declaração de inidoneidade e de impedimento de licitar e contratar, porém, eles estão previstos nos artigos 155 e 156 da Lei de Licitações, cujo §4º do artigo 170 dispõe que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao Tribunal de Contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

Como se nota, as sanções previstas em lei para os responsáveis possuem ampla repercussão, não só na esfera patrimonial, mas especialmente no exercício de direitos. O julgamento irregular de uma prestação de contas, com a condenação à restituição de valores, por exemplo, pode ocasionar a inelegibilidade do responsável, obstar futuras contratações e restringir o acesso a certidões e a crédito perante instituições financeiras.

Nesse sentido, Salles (2018, p. 70) alerta para a complexidade e extensão das competências dos Tribunais de Contas, que podem vir a restringir direitos e garantias dos

indivíduos, tais como propriedade, cidadania e exercício de função pública, o que exige, em contrapartida, a observância dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos no artigo 5º da Constituição Federal, em especial o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

A análise detida de cada um dos processos de fiscalização nos permite classificá-los, para fins deste trabalho, de acordo com a sua finalidade elementar, em duas espécies: preparatórios e finalísticos. Os processos preparatórios possuem o propósito de conhecer ou identificar determinado objeto para subsidiar futuras ações do controle externo e não se prestam a aplicação de sanções. São eles: as Inspeções, Acompanhamentos e Levantamentos.

Os processos finalísticos visam o exercício da jurisdição especial de contas, isto é, o julgamento de prestação de contas (Contas Anuais ou Tomadas de Contas), Denúncias, Representações, Monitoramentos e Auditorias, além dos Atos de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma, transferência para reserva e pensão. Destes, apenas não há previsão para a aplicação de sanção pelo TCE/MT nas Auditorias Operacionais, no registro de atos admissionais e previdenciários e no parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo. Todavia, isso não importa em dizer que a parte interessada não sofrerá interferência na sua seara de direitos, especialmente diante das consequências práticas do descumprimento de uma determinação, da denegação do registro do ato e do parecer prévio contrário à aprovação de contas.

Oliveira e Grotti (2020, p. 97/98) qualificam as sanções editadas pelos Tribunais de Contas como Direito Administrativo Sancionador de Controle Externo diante do exercício da função administrativa singular de controle de legalidade, legitimidade e economicidade.

O Direito Administrativo Sancionador não se confunde com o direito penal. Conforme bem explicitado por Voronoff (2018, p. 102), a sanção administrativa é uma ferramenta que visa assegurar e promover a conformação da conduta de particulares em prol da satisfação de interesses e necessidades sociais, distinguindo-se da pena da seguinte maneira:

(a) o direito administrativo sancionador, como regra, busca a conformação da conduta dos particulares para evitar resultados contrários a objetivos de interesse público definidos no ordenamento jurídico, Ele opera, portanto, a partir de um olhar eminentemente prospectivo e conformativo, dissociado de um juízo de condenação moral. dissociado de um juízo de condenação moral. (b) Já o direito penal tem como finalidade inerente (ainda que não seja a única) castigar o ofensor por lesão provocada a bens jurídicos caros à sociedade. Sob essa ótica, ele incorpora um olhar retrospectivo, que leva em consideração a reprovação ético-social da conduta do infrator e busca penalizá-lo na medida de seu merecimento.

Ainda segundo as lições da autora, caberá ao aplicador do direito, no caso o administrador público, avaliar a efetiva capacidade de satisfazer esses objetivos de interesse público, traduzindo-se em uma ferramenta institucional e de gestão.

Aplicando-se essa perspectiva à autuação dos Tribunais de Contas, denota-se que o viés de ferramenta para a efetivação de interesses públicos está evidenciado no objetivo macro estabelecido no *caput* do artigo 70 da CF/88 de promover a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, como também no objetivo próprio de cada um dos processos de fiscalização relacionados acima.

Em consulta à página eletrônica do TCE/MT, observa-se que a sua missão é “controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.” Sob esse aspecto, a sanção pode ser vista como um indutor da melhoria do desempenho da gestão pública, em especial dos serviços que são ofertados aos cidadãos.

É oportuno destacar a previsão expressa de expedição de determinações e recomendações nas deliberações do Plenário do TCE/MT (art. 97, III, 302, III, e 327, §2º, do RITCE/MT). De acordo com o art. 22 da LOTCE/MT, considera-se determinações legais, as medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal. As recomendações, por sua vez, são as medidas sugeridas pelo Relator para a correção de falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

A conformidade e a aplicação de sanção são essenciais no controle externo, sob pena de se fazer letra morta. Contudo, é preciso reconhecer o papel valioso orientativo e indutor de melhoria promovido pelos Levantamentos (art. 140, §3º, RITCE/MT) e Auditorias, em especial as Auditorias Operacionais, que buscam efetuar diagnósticos, auxiliando o gestor público no aperfeiçoamento do desempenho da Administração Pública.

2.3 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS, TEMPO DE DURAÇÃO DOS PROCESSOS E EFETIVIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Estado de Mato Grosso possui uma população estimada em 3,5 milhões de habitantes e uma área de 903.207,047km², dividindo-se em 141 municípios.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi criado em 1953 e instituído no ano seguinte, com a missão de controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios mato-grossenses.

Em consulta aos dados disponibilizados no sistema Radar do TCE/MT, verifica-se que a receita arrecada em 2021 dos municípios totalizou aproximadamente dezoito bilhões de reais e a do Estado alcançou 29 bilhões. Assim, o volume de recursos sob a fiscalização do TCE/MT totalizou 57 bilhões de reais em 2021.

As despesas empenhadas em 2021 pelos municípios mato-grossenses alcançaram o valor aproximado de 17 bilhões. Além disso, foram deflagrados 23.032 procedimentos licitatórios e celebrados 38.670 instrumentos contratuais.

No tocante às estatísticas de servidores, o Estado e municípios contavam em 2021 com 198.889 servidores ativos e 54.914 inativos.

Apesar do sistema Radar desenvolvido pelo TCE/MT apresentar inúmeras informações acerca do desempenho fiscal e financeiro dos seus jurisdicionados, não há dados sistematizados sobre o quantitativo de processos instaurados, o resultado do julgamento e o cumprimento de sanções e determinações impostas em face de cada jurisdicionados.

Em análise dos resultados do Plano Anual de Fiscalização 2017 – 2018 do TCE/MT, verifica-se que foram executadas 2.829 fiscalizações nos 141 municípios mato-grossenses e instaurados 264 monitoramentos do cumprimento de determinações exaradas pela Corte de Contas.

A título de exemplo, no processo n.º 54.023-4/2021, que trata das contas anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2021, consta o dado de que 43% das recomendações e determinações expedidas não foram atendidas.

No que diz respeito ao tempo, de acordo com os macrofluxos aprovados nas Decisões Administrativas TCE/MT n.º 4 e 12/2017, os processos de Tomada de Contas duram em média 188 dias úteis, os de Representação de Natureza Interna e Externa 86 dias úteis, os de Auditoria de conformidade/operacional 188 dias úteis e os Recursos Ordinários 86 dias úteis.

Todavia, examinando as datas dos processos contidos nas pautas de julgamento do Tribunal Pleno dos anos de 2021 e 2022, é comum encontrar processos datados de 2017 e 2018, ou seja, que em tramite há mais de 4 anos.

Desse modo, uma Representação que envolva a apuração de irregularidades em procedimento licitatório pode se alongar por 4 anos, período que a Administração Pública não dispõe, especialmente quando se trata da contratação de serviços essenciais, a exemplo de

pregões destinados a materiais de consumo. A demora em solucionar essas lides embarça o planejamento de aquisições e contratações de serviços e engessa a Administração Pública.

No caso de investimentos - obras rodoviárias, construção de hospitais e escolas – a paralisação pode obstar a execução de convênios, cujos recursos são vinculados ao objeto licitado.

Outro fator importante que deve ser levado em consideração é a realização de contratações emergenciais em virtude da suspensão de determinado procedimento licitatório. A necessidade de contratação imediata de um produto ou serviço nem sempre será a melhor, dada a ausência de tempo suficiente para proceder o seu planejamento e a escolha do fornecedor mais adequado.

2.4 INSTRUMENTOS CONSENSUAIS PREVISTOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS

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

O TAG é instrumento de controle afinado com a moderna tendência da Administração Pública e do direito administrativo, menos autoritários e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade sempre que possível ou, em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

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

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

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

De acordo com o artigo 227 do RITCE/MT, o TAG pode ser firmado a fim de desfazer ou sanear um ato ou negócio jurídico impugnado. Assim, no curso de um processo de controle externo, diante da detecção de irregularidades, os Relator, o Procurador-geral de Contas ou o titular de Poder ou de órgão público, durante o exercício do cargo, possuem legitimidade para propor um acordo com a finalidade de regularizá-las (art. 228, §1º c/c 231, *caput* e §1º, RITCE/MT).

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

Após o recebimento, a proposta é autuada e encaminhada à unidade competente para elaboração da minuta do termo de adesão e, antes da sua assinatura, deverá ser submetida ao exame do Ministério Público de Contas. Após a assinatura, o TAG deve ser submetido à homologação do Plenário e publicado no Diário Oficial de Contas (art. 227, §3º c/c 231, §§2º, 3º, RITCE/MT). Todo esse procedimento, da proposta inicial até a homologação ou rejeição pelo Plenário, deverá ser realizado no prazo máximo de 90 (noventa) dias (art. 231, §4º, RITCE/MT).

O TAG passa a ter validade somente depois de homologado e publicado, constituindo-se em título executivo e, enquanto em execução, suspende a aplicação de novas sanções sobre o mesmo ato ou fato (art. 228, §§3º e 4º, RITCE/MT). O seu prazo de vigência não poderá ser prorrogado e a execução será monitorada pelo Tribunal, devendo o Relator, no prazo de 30 (trinta) dias após o término da vigência, submeter os autos ao plenário para declarar cumpridas as metas estabelecidas no TAG e dar quitação ao gestor ou, no caso de descumprimento, rescindir o TAG com aplicação de sanções (art. 229, 233 e 234, RITCE/MT).

A rescisão do TAG possibilita a aplicação das sanções de multa de até 1.000 vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso (UPF/MT), determinação de restituição de valores, declaração de inidoneidade e inabilitação para o exercício de cargos em comissão ou função de confiança. É importante registrar que o Regimento Interno (art. 228, §5º, RITCE/MT) veda a celebração de TAG quando o ato ou o fato impugnado configurar ato doloso de improbidade administrativa ou de desvio de recursos públicos; o ajustamento implicar em renúncia de receita pública; e nos casos em que já houver decisão irrecurável do Tribunal de Contas sobre o ato ou o fato impugnado (coisa julgada).

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

Em relação aos casos que compreendam atos de improbidade, destaca-se que a Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, introduziu o artigo 17-B na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), a partir do qual passou-se a admitir a celebração de acordos, desde que deles advenha, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Logo, se a própria lei que trata da improbidade administrativa admite a possibilidade de acordo, inclusive quando haja dano ao erário, não há motivo para manter-se essa vedação.

Conforme alertado anteriormente no item 1.2, a exigência de verificação de dolo na prática do ato é complexa no processo de controle externo, em especial diante das limitações probatórias dos processos de controle externo.

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

A ferramenta foi inspirada na experiência do Tribunal de Contas dos Municípios de São Paulo (Resolução n.º 2/2020-TCM/SP) e se assemelha com as audiências judiciais, embora não apresente finalidade conciliatória, conforme impressões de BORDIN e MONTEIRO (2021, p. 47/48):

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

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

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

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

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

O procedimento da Mesa Técnica é conduzido pela Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência e regulamentado pela Resolução Normativa n.º 12/2021-TP, cujo §1º do artigo 1º reafirma os seus objetivos:

- I – realizar um controle externo mais simples, menos solene, mais célere, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, auxiliando-os na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão;
- II – promover procedimentos de controle externo que prestigiem o diálogo e a cooperação ao invés da unilateralidade, legitimando o processo decisório e ampliando a segurança jurídica aos fiscalizados;
- III – privilegiar ações de controle externo preventivo antes de processos sancionadores.

A realização da Mesa Técnica poderá ser proposta por Conselheiros, Procurador-Geral de Contas, Secretário-Geral da Presidência, Secretário-Geral de Controle Externo e o Secretário de Normas e Jurisprudência, inclusive por provocação de gestores públicos ou particulares interessados e dos secretários das unidades técnicas do TCE/MT (art. 2º, caput e §1º, RN 12/2021).

De acordo com o §3º do artigo 1º da Resolução Normativa n.º 12/2021, a Mesa Técnica tem por objetivo estabelecer consenso sobre temas definidos pelo TCE/MT, objetos de consultas formais, normas a serem expedidas pelo TCE/MT com efeitos externos; esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização; apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT; bem como mediar a autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres.

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

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

Ressalta-se que o §3º do artigo 228 do RITCE/MT estabelece a possibilidade do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência propor ao final a celebração de TAG. No entanto, conforme mencionado, as regras relativas ao TAG encontram-se defasadas e limitam a sua utilização para a correção de um ato ou negócio jurídico impugnado que não envolva ato de improbidade, desvio ou renúncia de recursos.

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

3. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL: VALIDADE JURÍDICA DO MODELO CONSENSUAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Superado o exame do modelo existencial do Tribunal de Contas de Mato Grosso, este capítulo será dedicado a validade jurídica da utilização de métodos de solução de conflitos na seara administrativa.

Primeiramente, serão apresentados os principais dispositivos legais federais e do Estado de Mato Grosso, além da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCE/MT tratados no capítulo anterior, que alicerçam a utilização de ferramentas consensuais pela Administração Pública e o Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Em seguida, o trabalho se debruçará sobre a compatibilidade da atuação consensual da Administração Pública com os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, os quais já foram considerados impeditivos do direito de transacionar da Administração Pública.

Partindo dessas premissas, o estudo avançará sobre os requisitos mínimos impostos pela LINDB para a celebração de acordos administrativos e promoverá exame do seu atendimento na primeira Mesa Técnica, avaliando as fragilidades e potencialidades da ferramenta concebida pelo TCE/MT.

3.1 MICROSSISTEMA NORMATIVO CONSENSUAL

O dispositivo mais antigo que se tem notícia na legislação federal brasileira acerca da atuação consensual na seara administrativa, é o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, cujo artigo 10 previu que a possibilidade de efetivação de desapropriação mediante acordo (JUSTINO; SCHWANKA, 2009, p. 318).

O Termo de Ajustamento de Conduta, mencionado no subtítulo 2.4 deste trabalho, é originário do Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211, da Lei n.º 8.069/1990), do Código do Consumidor (art. 113, da Lei 8.078/1990) e da Lei da Ação Civil Pública (art. 5º, §6º, da Lei n.º 7.347/1985) que disciplinam a responsabilidade por danos morais e patrimoniais. Nos termos do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial e pode ser celebrado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, bem como a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista.

Esse instrumento também passou a ser utilizado de forma ostensiva nos órgãos correccionais como uma alternativa ao processo administrativo disciplinar (PAD) e à sindicância, para os casos em que o dano ou extravio de bem público for de pequeno valor. Como exemplo, cita-se as Instruções Normativas n.º 4/2009 e 17/2019 da Controladoria Geral da União.

Em 1994, a Lei 8.884, de 11 de junho, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e dispôs sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, trouxe em seu artigo 53 a possibilidade de celebração de termo de compromisso de cessação de prática sob investigação. A Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, que revogou a normativa, ratificou as hipóteses de celebração de termo de compromisso (art. 85) e instituiu a celebração de acordos leniência, com a extinção da ação punitiva da Administração Pública ou a redução de 1 a 2/3 da penalidade aplicável a pessoas físicas e jurídicas que foram autorias de infração à ordem econômica (art. 86).

Na seara das contratações, a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, lançou em seu arcabouço a possibilidade de alteração de contratos administrativos e rescisão por acordo das partes (arts. 66 e 79, II). A Lei n.º 9.897, de 13 de fevereiro de 1995, estendeu a possibilidade de acordos para as concessões e permissões de prestação de serviços públicos, e a Lei n.º 11.079, de dezembro de 2004, ao instituir as parcerias público privadas, avançou na tendência de uma postura consensual por parte da Administração Pública em suas relações com os particulares. Nesse mesmo sentido, caminhou a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que tratou dos consórcios públicos.

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

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

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

resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Administração Pública; e promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

A Lei n.º 13.140/2015 trouxe um capítulo dedicado a autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público. Em sintonia com o que foi estabelecido no CPC, o artigo 32 estipula que os entes da federação poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos entre particulares e pessoa jurídica de direito público, como também entre órgãos e entidades da Administração Pública. O artigo 35 foi categórico e não deixou qualquer dúvida sobre a possibilidade das controvérsias jurídicas que envolvam a Administração Pública serem objeto de transação.

O artigo 43 da Lei n.º 13.140/2015 prevê, ainda, a possibilidade dos órgãos e entidades da Administração Pública poderem criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles regulamentadas ou supervisionadas.

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

Nessa direção, foram introduzidas alterações na Lei do Regime Diferenciado de Contratação, mediante a Lei n.º 13.190, de 19 de novembro de 2015, que passou a admitir o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, nos contratos decorrentes dessa lei (art. 44-A).

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

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

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

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

II - (VETADO);

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

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

Para Guerra e Palma (2020, p. 140), o artigo 26 da LINDB consubstancia-se no permissivo genérico para a Administração Pública transacionar e inaugura um novo regime jurídico à consensualidade administrativa, cujas características fundamentais são: propiciar segurança jurídica à celebração de acordos administrativos, a partir do endereçamento de dúvidas jurídicas e distorções em sua prática, e garantir compromissos mais eficientes à sociedade como um todo, e não apenas aos celebrantes, satisfazendo interesses gerais.

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

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

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

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

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

Em 2021, houve a edição de uma nova Lei de Licitações. A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, destinou um capítulo para os meios alternativos de resolução de controvérsias. O artigo 151 autoriza a sua utilização nas contratações firmadas pela Administração Pública, notadamente da conciliação, mediação, arbitragem e do comitê de resolução de disputas. O parágrafo único evidencia a possibilidade do uso de soluções consensuais em controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis como por exemplo o reestabelecimento de equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento de obrigações contratuais e o cálculo de indenizações.

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

Seguindo a direção da consensualidade, o sistema jurídico brasileiro passou a contar com a colaboração premiada e os acordos de não persecução penal e cível, inclusive em ações de improbidade administrativa, a partir da Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (Pacote Anticrime).

O artigo 17 da Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, para dispor sobre improbidade administrativa, determina que o Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenha, ao menos, o integral ressarcimento do dano ou a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. Como se nota, nas ações de improbidade, o objetivo maior não é a punição do agente envolvido, mas sim a recomposição do dano ocasionado ao erário.

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

A Portaria n.º 142/2022 destina-se ao tratamento e solução de conflitos que envolvam empreendimentos de grande relevância e impacto para a sociedade. Sob o aspecto da parceria privada, o propósito é criar um ambiente de negócio estável e com seguro para atrair

investidores. O primeiro caso que se encontra sob exame do CRD-Infra é a obra de ampliação da BR-163 que liga o Estado do Mato Grosso ao Pará, objeto de ação civil pública.

Com base na Política Judiciária estabelecida pelo CNJ, o Supremo Tribunal Federal (STF), publicou a Resolução n.º 697, de 6 agosto de 2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), responsável pela busca e implementação de soluções consensuais. Segundo o artigo 2º, o CMC visa solucionar conflitos pré-processuais e processuais de questões sujeitas à competência do STF.

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

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

Na Lei Complementar n.º 146, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, está prevista a competência para promover extrajudicialmente conciliação entre partes em conflito de interesse.

Recentemente, foi editada a Lei Complementar Estadual n.º 727, de 1º de abril de 2022, que alterou a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso (LC n.º 111/2022) e criou uma Central de Conciliação, a ser regulamentada por lei específica, “que visa estabelecer a conciliação e a mediação como meios para a solução de controvérsias administrativas ou judiciais que envolvam o Estado de Mato Grosso”.

Apesar das louváveis iniciativas, no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso, até a finalização do presente trabalho, não houve a criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos prevista no CPC, nem a instituição de comitês de resolução de disputas da Nova Lei de Licitações. A Lei Estadual n.º 7.692/2002 que regula o processo no âmbito da Administração de Mato Grosso também não conta com nenhum dispositivo acerca da consensualidade. Desse modo, a legislação federal é o alicerce primordial autorizador do emprego de ferramentas consensuais pelos órgãos e entidades da Administração Pública mato-grossense.

Voltando-se para a competência do Tribunal de Contas de Mato Grosso, a Lei Complementar Estadual n.º 486/2013, alterou a Lei Orgânica do TCE/MT, e instituiu a

competência específica para a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão. Não há previsão de nenhum outro instrumento consensual em lei específica.

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

A atuação dos Tribunais de contas na determinação, na homologação, na celebração ou na intermediação de Termos e Ajustamento de Gestão encontra amparo constitucional e na legislação infraconstitucional, a qual tem valorizado métodos de solução consensual de controvérsias que propiciem o incremento do diálogo, do consenso e da bilateralidade, em detrimento da determinação, da imperatividade e da unilateralidade, aspectos esses que restam resguardados para utilização subsidiária. No âmbito dos Tribunais de Contas, embora sempre tenha havido margem constitucional para celebração de acordo voltado à adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em caso de verificação de ilegalidade, o advento da Lei Federal n.º 13.655/2018 não apenas explicitou referida possibilidade, como também ampliou a margem negocial para a busca de segurança na aplicação do direito público. Nesse aspecto, não haveria a necessidade de Leis Orgânicas das Cortes de Contas expressamente disporem a respeito dos Termos de Ajustamento de Gestão. Em decorrência dessa maior abertura ao diálogo, poderá haver o reforço da atuação orientadora e colaborativa dos Tribunais de Contas junto à gestão governamental na implementação eficaz de políticas públicas.

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

Em relação à Mesa Técnica, objeto do presente estudo, reafirma-se que não há nenhuma legislação no Estado de Mato Grosso que trate especificamente deste instrumento ou que o tenha inserido de forma expressa dentre as competências do TCE/MT estabelecidas na Lei Orgânica. Há, portanto, uma evidente necessidade de atualização da Lei Orgânica do TCE/MT, para que esse importante instrumento seja inserido de forma expressa dentre os instrumentos da Corte de Contas.

Todavia, compreende-se que a inexistência de previsão em lei específica não se consubstancia em óbice a sua utilização. A competência conferida no artigo 71 da Constituição Federal ao TCE/MT e o permissivo genérico do artigo 26 da LINDB são suficientes para

assegurar a legalidade da celebração de acordos, inclusive mediante o instrumento da Mesa Técnica.

Ademais, vale mencionar que a Resolução Normativa n.º 12/2021, que regulamentou a Mesa Técnica, foi aprovada pelo Plenário, composto por todos os membros do TCE/MT, após a manifestação favorável da Consultoria Jurídica Geral e do Ministério Público de Contas.

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

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

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

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

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

Ademais, segundo a crítica de Aragão (2013, p. 84), a doutrina clássica, mesmo sem previsão legal ou constitucional expressa, afirmou a supremacia do interesse público sobre o privado como um princípio geral do Direito Administrativo. Contudo, doutrinadores contemporâneos, a exemplo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Odete Medauar e Humberto Ávila, passaram a defender a inexistência dessa prevalência, especialmente em razão dos

múltiplos interesses públicos e privados e da contradição entre o caráter supremo desse princípio e a ponderação que os princípios jurídicos exigem na aplicação ao caso concreto.

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

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

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

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

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

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

De igual modo, a indisponibilidade do interesse público foi por muito tempo compreendida como um empecilho à possibilidade de transação por parte da Administração Pública, permanecendo restrita à interesses públicos de natureza apenas patrimonial ou financeira, considerados interesses públicos secundários ou disponíveis.

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

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

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

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

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

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

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

implica na multiplicidade de interesses aos quais pode se aposto tal rótulo e aplicada a proteção dele consequente.

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

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

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

3.3 REQUISITOS ESTABELECIDOS NA LINDB PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS

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

Até a edição do permissivo autorizativo genérico do artigo 26 da LINDB, havia divergências doutrinárias e insegurança jurídica quanto ao conteúdo mínimo a ser respeitado, utilizando-se como premissa o artigo 104 do Código Civil brasileiro, que estabelece como requisito geral para a celebração de qualquer negócio jurídico: i) agente capaz; ii) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; iii) forma prescrita e não defesa em lei.

Com a entrada em vigor da LINDB, o *caput* e §1º do artigo 26 fixaram os requisitos mínimos necessários à validade dos compromissos a serem firmados pela Administração Pública, conferindo clareza e segurança aos administradores públicos e as demais partes compromissárias. Nesse sentido são as lições de Guerra e Palma (2018):

Reconhecendo a insegurança jurídica no tratamento de acordos administrativos, apesar da profusão de normas regulamentares dispondo sobre acordos especiais, a LINDB buscou conferir o *mínimo regulamentar* ao compromisso nela previsto na tentativa de conferir clareza e previsibilidade sobre o regime jurídico aplicável. Em

seu art. 26, §1º, são previstos requisitos de validade, vedações e cláusulas obrigatórias aos compromissos, tornando não apenas mais certa a dinâmica de celebração desses acordos e de sua margem de negociação, mas principalmente permitindo uma modelagem de maior qualidade, como se demonstrará. Ao menos para os fins do compromisso da LINDB, toda a discussão doutrinária passa a ser obsoleta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto ao conteúdo, em sintonia com o *caput* do artigo, o primeiro inciso reforça a necessidade de a solução atender ao interesse público, além de ser juridicamente possível, proporcional, equânime, eficiente. Novamente, frisa-se a imprescindibilidade do administrador público evidenciar as razões que fundamentam a escolha da solução consensual acordada, explicitando os interesses que serão contemplados.

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

Primeiramente, depreende-se que toda e qualquer obrigação contida no compromisso *deve ser endereçada ao caso concreto*. O compromisso perde sua validade quando deixa de se votar às circunstâncias práticas que determinaram a sua celebração, considerando a relação finalística que a LINDB apresenta. Desse modo, a solução jurídica deve não apenas servir à satisfação do plano do compromisso, mas trabalhar do modo mais eficiente para a efetiva eliminação da irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. No caso concreto, é oportuno se valer das subregras da

proporcionalidade para construir o seguinte teste: (i) a obrigação desenhada deve se relacionar com o problema jurídico – *adequação*; (ii) deve ser a menos onerosa dentre as suas alternativas – *necessidade*; e (iii) ser a que melhor traduz e potencializa o plano do compromisso – *proporcionalidade em sentido estrito*.

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

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

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

O último dispositivo define o conteúdo mínimo obrigatório do termo a ser celebrado: obrigações das partes, prazo para o seu cumprimento e sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A delimitação desse conteúdo é fundamental para o acompanhamento e medição dos resultados, bem como para garantir a conformidade do comportamento dos compromissários aos termos pactuados, desestimulando condutas contrárias aos interesses públicos elegidos como relevantes na solução consensual.

Ademais, com alicerce nas considerações efetuadas no capítulo anterior acerca das sanções, compreende-se que ele é importante para assegurar a adequada responsabilização em caso de inadimplemento.

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

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

consensual e as soluções construídas, explicitando os interesses que serão contemplados. Quanto à forma, o compromisso deve ser aprovado pelo órgão jurídico e dispor com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A eficácia, por sua vez, está condicionada a publicação oficial do acordo.

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

3.4 REFLEXÕES SOBRE A PRIMEIRA MESA TÉCNICA: FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DA FERRAMENTA

Com base nas premissas legais e doutrinárias fixadas, será efetuada uma reflexão acerca da observância dos requisitos mínimos do artigo 26 da LINDB no caso concreto da primeira Mesa Técnica, bem como do modelo concebido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, apresentando as fragilidades e potencialidades da ferramenta.

Conforme apresentado no primeiro capítulo, a SINFRA/MT propôs a realização da Mesa Técnica com a finalidade de construir uma solução para o problema enfrentado na pavimentação de uma rodovia, o qual envolvia incertezas jurídicas quanto ao aproveitamento dos procedimentos administrativos e contratos deflagrados há mais de 8 anos. Logo, não há dúvidas de que a finalidade da atuação do administrador é válida.

As soluções construídas foram aprovadas pelo órgão jurídico do Poder Executivo - Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso, bem como do Tribunal de Contas de Mato Grosso – Consultoria Jurídica Geral (pág. 568 do processo 81.864-0/2021).

A Decisão Normativa n.º 01/2022 que homologou as soluções foi divulgada no Diário Oficial de Contas de 13 de julho de 2022, edição n.º 2549, sendo considerada como data de publicação o dia 14 de julho de 2022 (pág. 574 do processo 81.864-0/2021).

A relevância do caso e o interesse público na sua solução foram consignados pela SINFRA/MT. A rodovia liga seis municípios mato-grossenses e encontra-se pendente de pavimentação, cujo processo iniciou-se há quase 10 anos e não foi concluído.

No tocante ao objeto, nota-se que as soluções homologadas são adequadas ao problema jurídico posto e não importam em desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral:

Manutenção e continuidade dos contratos decorrentes do RDC Presencial n.º 001/2013/SETPU (Lotes 1, 2, 3 e 6) e anuência quanto às alterações (art. 65, Lei 8.666/93) sugeridas no corpo da petição original;

- Dispensa de licitação para revisão dos anteprojetos relativos aos trechos correspondentes aos Lotes 4 e 5;
- Dispensa de licitação para revisão dos projetos executivos de todas as pontes de concreto da rodovia MT-170/208/41 correspondentes aos trechos executados.

Os estudos técnicos formulados demonstraram a viabilidade de adequação dos projetos desenvolvidos e a economia de cerca de 352 milhões de reais gerada para os cofres públicos, o que proporciona a execução da obra de acordo com a disponibilidade financeira do Estado de Mato Grosso. Além dos benefícios econômicos também foram registrados os benefícios sociais para os entes municipais diretamente atingidos, os quais se encontram no rol dos 70 menos desenvolvidos. O interesse público também pode ser extraído da audiência da pública realizada pelo Poder Público durante o processo de licenciamento ambiental.

O compromisso possui a forma escrita e as partes envolvidas são capazes e possuem legitimidade para representar os órgãos envolvidos (Secretário de Estado da SINFRA/MT, Procurador-Geral do Estado, Consultor Jurídico-Geral do TCE/MT, Presidente da CNPJUR e da Mesa Técnica, Conselheiro Relator da SINFRA/MT, Secretário-Geral da Presidência do TCE/MT, Secretário-Geral de Controle Externo do TCE/MT, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas).

Ainda no tocante à forma, a LINDB exige a disposição com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. No caso em questão, as soluções consensadas restarem claras para a SINFRA/MT, porém não foram estabelecidos prazos para a sua implementação, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Em verdade, as soluções aprovadas concederam um caminho seguro para que o administrador público pudesse resolver a situação problemática que se prolongava no tempo. Contudo, caso não seja adotada nenhuma providência para resolver a situação problema, o administrador não sofrerá nenhuma consequência.

A inexistência desses requisitos coloca em risco todo o esforço empregado pelos atores envolvidos na construção das soluções, que podem não ser executadas ou até mesmo serem implementadas muito tardiamente. Nesse último caso, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos podem sofrer alterações e até mesmo deixarem de subsistir, implicando na necessidade de uma nova avaliação da adequação do objeto.

No mesmo sentido, ainda sob o aspecto da maior efetividade, destaca-se a ausência de envolvimento das pessoas jurídicas contratadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso na construção da solução e a aquiescência com o seu conteúdo, o que coloca em risco todo o trabalho, visto que a anuência a continuidade e alteração dos instrumentos contratuais é primordial para a conquista do objetivo final, que é a pavimentação da rodovia. Basta que elas

se recusem a assinar os termos aditivos para que todo empenho despendido seja frustrado. Em sintonia com o Regimento Interno do TCE/MT, nota-se que os Tribunais de Contas se relacionaram diretamente com o ente, órgão ou entidade pública jurisdicionada, sendo a participação do *player* privado diminuta. No entanto, entende-se que essa relação também deve ser valorizada para que a haja maior efetividade da ferramenta e a maximização do atendimento ao interesse público.

Contrapondo-se esse conteúdo mínimo exigido no inciso IV do §1º do art. 26 da LINDB com as hipóteses de utilização da Mesa Técnica, é preciso reconhecer que nem sempre será possível estabelecer obrigações, prazos e sanções, a exemplo das situações em que a Mesa Técnica for utilizada para estabelecer consenso sobre temas e normas a serem expedidas pelo TCE/MT (art. 1º, §3º, incisos I, II e III, da Resolução Normativa n.º 12/2021).

Nesses casos, é oportuno registrar a importância da motivação, cabendo aos participantes da Mesa consignar em ata/parecer a razão pela qual o requisito é inaplicável ou parcialmente inaplicável, a exemplo dos casos em que a nova fixação de um novo entendimento exija um regime de transição (art. 23, LINDB).

Apesar de importante, defende-se que a inobservância do inciso IV do §1º do art. 26 da LINDB não se consubstancia em vício de nulidade absoluta apto a macular todo o procedimento nos casos em que as soluções observaram os demais requisitos e o objetivo final alcançado. Em verdade, a falta de fixação das obrigações, prazo e sanções afetará propriamente a efetividade da implantação das soluções consensadas.

No caso da BR-174 submetido à primeira Mesa Técnica, o problema da pavimentação poderia ter sido mais bem trabalhado para contemplar uma solução completa, que envolvesse as demais pessoas jurídicas envolvidas, responsáveis pelos contratos, e a apresentação de um plano de ação para a conclusão da obra a partir dos consensos estabelecidos, especialmente porque o objetivo final é que a rodovia seja pavimentada e entregue em um prazo razoável à população, com qualidade e dentro das possibilidades financeiras do Estado de Mato Grosso. Essa sistemática é utilizada para resolução de problemas estruturais, como se verá a seguir, e pode ser muito útil nos processos de controle externo, em razão de parte deles envolverem o exame da efetividade de políticas públicas e interesses policêntricos.

O artigo 26 da LINDB também exige a observância de eventual legislação específica. No caso da Mesa Técnica, a Resolução Normativa n.º 12/2021 impõe que o pedido de instauração do procedimento seja formulado por autoridade legitimada (art. 2º, *caput*), mediante termo de referência inicial contendo o tema e as questões a serem debatidas (§ 2º, art. 2º), abrangendo tema relevante, complexo e relacionado à competência do TCE/MT (§ 2º, art. 1º).

A presença desses requisitos específicos, neste caso, foi reconhecida na Decisão n.º 02/2022/CNPJUR, que admitiu o processamento do pedido.

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

Considerando que os Tribunais de Contas exercem um vasto controle sobre os atos administrativos, conforme exposto no Capítulo 2, há uma evidente potencialidade desse espaço ser utilizado para a harmonização de entendimentos e a celebração de acordos, inclusive com a participação de instituições diversas de controle, para a resolução de conflitos administrativos, além de problemas estruturais.

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

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

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

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

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

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

A ideia de um processo estruturante advém do direito norte-americano, a partir de casos que exigiam a reestruturação de um sistema, a exemplo do sistema educacional e penitenciário. Trata-se de um processo que tem por finalidade solucionar um estado de desconformidade estrutural, que exige a adoção de uma série de providências para se atingir um estado ideal de coisas. Didier Jr., Zaneti e Oliveira (2020, p. 33) explicam que o processo estrutural envolve diversos polos de interesses, problemas coletivos e com mais de uma solução possível e elenca cinco características essenciais:

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

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

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

Os processos de Auditoria Operacional mencionados no Capítulo 2 aproximam-se dessa ideia, visto que tem por finalidade identificar as fragilidades do desempenho da Administração Pública e exigir a apresentação de um plano de ação para implementação de melhorias.

A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso com o objetivo de avaliar a efetividade e a governança da estrutura e organização do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso (processo n.º 371734/2018) é um bom exemplo. Neste processo, foram propostas recomendações para a melhoria do programa, com determinação para que o Governo do Estado elabore um plano de ação, o qual será objeto de monitoramento por parte do controle externo.

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

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

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

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

Nesse contexto, a Mesa Técnica é uma ferramenta com grande potencial para a resolução de problemas estruturais, porém a sua regulamentação carece de melhorias. Atualmente, a Resolução Normativa n.º 12/2021 conta com apenas seis artigos, dos quais quatro prescrevem de forma tímida um único procedimento para todas as demandas que lhe são submetidas. Todavia, compreende-se necessário um tratamento diferenciado entre os casos de

a) consenso sobre temas e interpretação de normas, b) resolução de irregularidades e situações contenciosas, e c) problemas estruturais.

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

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

CONCLUSÃO

A consensualidade foi introduzida nos procedimentos do Tribunal de Contas de Mato Grosso em 2013 por meio da possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Gestão. O seu campo de atuação limitado às situações que não envolvam desvio de recursos públicos ou renúncia de receitas refletem os conceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público e a tímida legislação vigentes à época.

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

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

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

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

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

Nesse contexto, a Mesa Técnica foi concebida pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso como uma ferramenta mais moderna, que visa estabelecer consenso sobre temas, objetos de consultas formais e normas a serem expedidas pelo TCE/MT com efeitos externos; esclarecer e/ou solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização; apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT; bem como mediar a autocomposição entre a Administração Pública e particulares, quando já houver vínculo entre eles, formalizado em contratos ou instrumentos congêneres (art. 1º, §3º, Resolução Normativa n.º 12/2021-TCE/MT).

A inexistência de previsão da ferramenta em lei específica, apesar de apta a sugerir uma atualização da legislação, não se consubstancia em óbice a sua utilização, diante do permissivo genérico da LINDB, o qual também é suficiente para fundamentar a celebração de acordos em situações de baixa complexidade, os quais não são objeto da Mesa Técnica.

Desse modo, o permissivo genérico somado a competência assegurada pela Constituição da República ao TCE/MT para assinalar prazo para a correção de ilegalidades (art. 71, IX, CF/88) e a ausência de norma especial na legislação mato-grossense que disponha de forma contrária à celebração de acordos alicerçam a promoção de acordos nos processos finalísticos do TCE/MT. Para tanto, deverão ser observados os requisitos mínimos impostos no artigo 26 da LINDB.

No caso da BR-174 submetido à primeira Mesa Técnica, detectou-se que não foram estabelecidas obrigações, prazos para a implementação das soluções consensadas, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Ademais, não houve o envolvimento das pessoas jurídicas contratadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso para a execução da pavimentação dos trechos na construção da solução e a aquiescência com o seu conteúdo.

As fragilidades descritas, embora não configurem vício passível de nulidade, colocam em risco todo o esforço empregado e a efetividade das soluções acordadas, que podem não ser executadas ou até mesmo serem implementadas muito tardiamente, ocasião em que os elementos fáticos, técnicos e jurídicos podem ter se modificado ou deixado de existir.

Portanto, compreende-se que o problema da pavimentação poderia ter contemplado uma solução mais completa, com a inclusão das demais pessoas jurídicas envolvidas, responsáveis pelos contratos, e a apresentação de um plano de ação para a conclusão da obra a partir dos consensos estabelecidos, especialmente porque o objetivo final é que a rodovia seja pavimentada e entregue em um prazo razoável à população, com qualidade e dentro das possibilidades financeiras do Estado de Mato Grosso.

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

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

BINENBOJM, G. . Ainda a supremacia do interesse público. **REVISTA ELETRÔNICA DA PGE-RJ**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/68> . Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 2 set 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm> Acesso em: 9 out. 2022.

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

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

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

BRASIL. **Decreto federal n.º 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 23 set 2022.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://ibge.gov.br>> Acesso em: 1º set. 2022.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm> Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de junho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm> Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8884.htm> Acesso em: 24 set. 2022

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

BRASIL. **Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm#art127> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2015/lei/113140.htm> Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei n.º 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm> Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei n.º 13.190, de 19 de novembro de 2015**. Altera as Leis n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113190.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n.º 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1> Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1> Acesso em: 24 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm> Acesso em: 24 set. 2022

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm> Acesso em: 24 set. 2022.

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

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

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>> Acesso em: 1º dez 2022.

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

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

GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 135–169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>> Acesso em: 30 set. 2022.

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

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/>> Acesso em: 1º set. 2022.

JACOBY Fernandes, J.U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4ª ed. rev. atual.e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MACEDO, Alexandre Cordeiro; SANT'ANA, Raquel Mazzuco. **Balcão Único Para Negociação de Acordos de Leniência no Brasil**. *SSRN Electronic Journal*, v. 23529, p. 1–36, 2019. Disponível em: <[BALCÃO ÚNICO PARA NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL \(Leniency Agreements in Brazil: The Proposition of ‘One-Stop Shop’\) by Alexandre Cordeiro Macedo, Raquel Mazzuco Sant'Ana :: SSRN](https://ssrn.com/abstract=3481111)> Acesso em: 8 dez. 2022.

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

MATO GROSSO. Consulta de Processo, Decisões e Documentos do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/processos#/>> Acesso em: 1º set. 2022

MATO GROSSO. História dos Tribunais de Contas no Brasil. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/historia/12>> Acesso em: 1º set. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar n.º 486, de 7 de janeiro de 2013**. Altera a Lei Complementar n.º 269/2007. Disponível em <<https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/lei-complementar/486/2013>>. Acesso em: 1º set. 2022.

MATO GROSSO. **Lei Complementar Estadual n.º 269, de 22 de janeiro de 2007**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/lei-organica-tce-lc-26907>> Acesso em: 10 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Plano Anual de Fiscalização 2017-2018 do TCE/MT**. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/publicacao/gestao-do-tce-mt/2>> Acesso em: 10 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 16, de 4 de dezembro de 2021**. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/regimento-interno>> Acesso em: 10 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 15/2016**. Aprova diretrizes para o novo modelo de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>> Acesso em: 12 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 13/2016**. Manual de Auditoria de Conformidade. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>> Acesso em: 12 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 04/2017**. Manual de Auditoria Operacional. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>> Acesso em: 12 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 5/2019**. Manual de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>> Acesso em: 12 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Resolução Normativa n.º 44/2013**. Manual de Auditoria Governamental e Manual de Auditoria do SUS. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/resolucao-normativa>> Acesso em: 12 jun. 2022.

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

MATO GROSSO. **Decisão Normativa n.º 1/2022**. Tribunal de Contas de Mato Grosso Disponível em <<https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/decisoes-normativas>> Acesso em: 2 set. 2022.

MATO GROSSO. **Sistema Radar do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Disponível em: <<https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar/radar.html>> Acesso em: 5 jun. 2022

MATO GROSSO. **TCE/MT propõe criação de Termo de Ajustamento de Gestão**. Tribunal de Contas de Mato Grosso, 2012. Disponível em:

<<https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tce-mt-propoe-criacao-de-termo-de-ajustamento-de-gestao/33614>> Acesso em: 1º set. 2022.

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

MOREIRA NETO, D. de F. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 223, p. 01–24, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48309. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309>> Acesso em: 4 out. 2022.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTI, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021.: *Critical overview of the Administrative Improbity Act, with amendments approved by Law No. 14,230/2021*. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 6, n. 20, p. 97–141, 2022. DOI: 10.48143/rdai.20.jp. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti> . Acesso em: 30 set. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>> Acesso em: 23 set. 2022.

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

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

SALLES, Alexandre Aroeira. **O processo nos Tribunais de Contas: contraditório, ampla defesa e a necessária reforma da Lei Orgânica do TCU**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Da fiscalização contábil, financeira e orçamentaria. Comentários ao artigo 75. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET Ingo W.; STREK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

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

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In: **Revista de Processo**. 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_P>

[ROCESSO ESTRUTURAL PROCESSO COLETIVO PROCESSO ESTRAT% C3% 89GI
CO E SUAS DIFEREN% C3% 87AS?from=cover_page](#)> Acesso em: 02 dez. 2022.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador No Brasil: Justificação, Interpretação e Aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Adminsitrativo e Controle**. 4 ed. Beo Horizonte: Fórum, 2015.