

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

M489

Mediação, resiliência e inovação social - I [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Lívia Dias Barros e Pablo Diego Veras Medeiros – Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-429-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

A CONSENSUALIDADE NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO: O CONTEXTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

CONSENSUALITY IN THE EXERCISE OF EXTERNAL CONTROL: THE CONTEXT OF THE COURT OF ACCOUNTS OF THE STATE OF PERNAMBUCO

Fernando Tiago Nascimento Medeiros

Resumo

Esta pesquisa analisa a adoção de soluções consensuais de conflitos no âmbito do controle externo, procurando identificar possíveis lacunas, avanços e percepções dos atores processuais. O estudo contextualiza o tema a partir de marcos normativos recentes e identifica resistências culturais e procedimentais à incorporação da consensualidade no controle externo. A metodologia é de natureza exploratória e descritiva, com revisão da literatura e análise comparativa de modelos procedimentais, seguida de entrevistas semiestruturadas com auditores, gestores e demais partes interessadas. Busca-se propor recomendações para aprimorar as práticas consensuais e promover a cultura do diálogo no controle externo.

Palavras-chave: Controle externo, Consensualidade, Tribunal de contas, Solução de conflitos

Abstract/Resumen/Résumé

This research analyzes the adoption of consensual conflict resolution solutions within the scope of external control, seeking to identify possible gaps, advances, and perceptions of procedural stakeholders. The study contextualizes the subject based on recent regulatory frameworks and identifies cultural and procedural resistance to the incorporation of consensuality in external control. The methodology is exploratory and descriptive in nature, comprising a literature review and a comparative analysis of procedural models, followed by semi-structured interviews with auditors, managers, and other stakeholders. The aim is to propose recommendations to improve consensual practices and to foster a culture of dialogue in external control.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: External control, Consensuality, Court of accounts, Conflict resolution

1. Introdução

A consensualidade é um elemento constante no direito privado, as soluções consensuais têm se mostrado um poderoso instrumento de contenção e resolução duradoura de conflitos. Entretanto, no âmbito da Administração Pública, o uso de instrumentos de consenso para solucionar conflitos ainda é um dogma, sobretudo pelo paradigma da indisponibilidade do interesse público.

É ainda mais controversa a utilização do consenso dentro do contexto do controle externo, onde tradicionalmente se adota uma visão estritamente legalista. Além disso, os Tribunais de Contas, que são órgãos constitucionais de controle externo, são diversos e possuem pouca padronização processual. Existem 33 tribunais distintos, cada um com regulamentações processuais próprias, com procedimentos definidos nas respectivas leis orgânicas e regimento interno, o que dificulta o estabelecimento de procedimentos que auxiliem no diálogo entre os atores processuais.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Instrução Normativa TCU nº 91/2022, instituiu procedimentos para a solução consensual de controvérsias relevantes e a prevenção de conflitos gerais relacionados a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sendo esse um marco normativo para o consensualismo no controle externo, uma vez que o Tribunal de Contas da União é adotado como paradigma para o sistema de controle externo brasileiro.

Diante da iniciativa da Corte de Contas Federal em levar o consenso ao processo de controle externo, a Associação de Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AudTCU) realizou ampla pesquisa entre os Auditores Federais de Controle Externo do TCU para conhecer a opinião da classe sobre o modelo de solução consensual adotado pela instituição na esfera de controle externo. Diante do questionamento: “O TCU vem homologando negociações realizadas entre privados e a administração pública. Qual o seu entendimento sobre o assunto?”, o resultado indicou que 62,8% dos auditores que responderam à pesquisa acreditam que a Corte de Contas não deveria participar desse tipo de acordo. Além dos aspectos quantitativos, a pesquisa também coletou depoimentos dos próprios Auditores de Controle Externo, nos quais alguns defendem que o modelo de mediação adotado pelo TCU é incompatível com o exercício do controle externo.

Mesmo diante resistência por parte de atores importantes do controle externo, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco implantou, por meio da Resolução TC Nº 204/2023, procedimentos que disciplinam “a solução consensual de conflitos e de temas e

processos complexos, estruturais ou controvertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo”. É nesse contexto que esta pesquisa se insere, visando identificar as lacunas, possíveis avanços e a percepção dos atores processuais quanto à adoção de soluções consensuais de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Há diversas oportunidades de melhorias a serem desenvolvidas, uma vez que a opção por estabelecer as mesas técnicas como procedimento de consensualização, não só infantilizam o gestor, uma vez que cria uma tutela do agente controlador sobre atos de gestão do controlado e não traz avanços claros sobre os procedimentos nem o papel do controle externo no estabelecimento do consenso. Nesse sentido, Viana (2019, p.129) indica que “o excesso de órgãos de controle e a ausência de limites claros das competências desses órgãos - disfunção colocada como causa do que se convencionou chamar de risco da infantilização da gestão pública”.

Há oportunidades a serem desenvolvidas tanto no âmbito procedimental, onde facilitará o desenvolvimento de soluções consensuais, como também há oportunidades de inserção da cultura de consenso na cultura organizacional do órgão de controle externo, o que favorece soluções mais assertivas e estruturantes para os problemas enfrentados na Administração Pública.

A incorporação da consensualidade no processo de controle externo constitui inovação que fortalece a resiliência institucional e oferece resposta à hipertrofia do controle, além de ampliar o caráter democrático e participativo no processo ao inserir um elemento dialógico entre as partes interessadas na gestão regular de recursos públicos.

Frente às oportunidades de aperfeiçoamento do processo de controle, esta pesquisa tem como objetivo a análise das lacunas, possíveis avanços e a percepção dos atores processuais quanto à adoção de soluções consensuais de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Por fim, o presente trabalho traz como objetivos específicos: Identificar as principais lacunas existentes na adoção de soluções consensuais de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; comparar o modelo de solução consensual adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco com modelos similares em outros Tribunais de Contas, identificando pontos fortes e fracos; investigar os possíveis avanços alcançados com a implementação das mesas de mediação e conciliação no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; examinar como a Resolução TC N° 204/2023 está sendo aplicada e seus impactos na prática do controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

analisar a percepção dos atores processuais sobre a eficácia e a adequação dos métodos consensuais adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; e propor recomendações para aprimorar a adoção de soluções consensuais de conflitos no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, com base nas lacunas e nos avanços identificados.

2. Metodologia

A pesquisa terá natureza exploratória e descritiva. A primeira fase explora a literatura existente sobre soluções consensuais de conflitos relacionados com o controle externo e a Administração Pública, estabelecendo o quadro teórico necessário.

A fase descritiva envolverá a análise das práticas procedimentais no contexto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em comparação com os modelos processuais existentes em outros Tribunais de Contas, evidenciando as melhores práticas de aspectos consensuais existentes no modelo procedimental desenvolvidas no sistema de controle externo. Com base no apurado, deverá ser realizada uma entrevista semiestruturada a ser realizada com auditores, gestores e outros *stakeholders* do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco com intuito de realizar um diagnóstico da cultura do consenso na Entidade Superior de Controle de Pernambuco.

Por fim, o estágio atual da pesquisa encontra-se na fase exploratória, com a análise da literatura existente bem como levantamento das práticas de consenso nos demais Tribunais de Contas, com destaque na atuação do TCU, que constitui um modelo para os demais entes federados.

Os próximos passos compreendem o delineamento, a elaboração e a aplicação de entrevistas semiestruturadas, com o objetivo de confirmar ou refutar as hipóteses formuladas na fase de revisão teórica, além de subsidiar recomendações conclusivas acerca do consensualismo nas práticas de controle externo.

3. Desenvolvimento da Revisão Teórica e Resultados Preliminares

A pesquisa encontra-se em etapa inicial, com a revisão da literatura existente sobre soluções consensuais de conflitos relacionados com o controle externo e a Administração Pública. Desta forma, já é possível observar que há convergência em relação a necessidade utilização de soluções consensuais no processo administrativo, a abordagem tradicional de resolver conflitos por atos administrativos unilaterais está sendo gradualmente substituída por

métodos que favorecem soluções consensuais, especialmente em contratos administrativos. Novas leis, como a alteração da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) ocorrida em 2018 e a Nova Lei de Licitações em 2021, são importantes marcos dessa mudança, promovendo a consensualidade na resolução de disputas na administração pública.

A LINDB estabelece o elemento do consequencialismo à decisão administrativa, controladora ou judicial deve expressar de modo expreso suas consequências. Apesar do dispositivo legal ser direcionado para a função judicante, a análise consequencialista, que deve ser verificada à luz da ótica dos atores processuais, pode (e deve) estar intrincada em todas as etapas do processo de controle.

Ademais, o ordenamento jurídico aponta para, diante do conflito, estabelecer prioritariamente soluções consensuais. Destacam-se, entre essas normas jurídicas, a Lei de Mediação (Lei Federal nº 13.140/2015), que inclui um capítulo dedicado à resolução amigável de conflitos no contexto da administração pública. Além disso, o Código de Processo Civil aborda a conciliação e a mediação judicial, em particular nos parágrafos 2º e 3 do artigo 3º, nos artigos 165 e seguintes e no artigo 334, que estabelece a audiência de conciliação e mediação como etapa processual após a citação do réu. Outras legislações específicas, como o artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), também incentivam esses métodos.

Com base na análise apresentada, é evidenciado que a consensualidade está se afirmando como uma abordagem essencial na resolução de conflitos na esfera administrativa, refletindo uma mudança significativa na forma como a administração pública interage com outras entidades e cidadãos. No entanto, o papel dos Tribunais de Contas nesse contexto ainda precisa ser claramente delineado. O exercício do controle externo deve ser delineado pela consequência de suas decisões, sem perder de vista a legalidade. Nesta senda, Dantas (2019, p. 17) discorre que:

A hipertrofia do controle externo gera infantilização da gestão pública. Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir questões simples à espera de um aval prévio do TCU. Para remediar isso, é necessário uma dose de consequencialismo.

O Órgão de Controle deve evitar a tentação de substituir a gestão executiva no exercício de suas funções, o que pode acontecer de forma disfarçada de consenso, bem como deve contribuir para a criação um ambiente em que as decisões inovadoras possam ser gestadas no âmbito público.

Diante das novas normativas e avanço da análise consequencialista das decisões, os Tribunais de Contas enfrentam o desafio de equilibrar o rigor do controle externo estritamente legalista com a flexibilidade oferecida por mecanismos consensuais. Esta tarefa exige que os órgãos de controle se posicionem de forma assertiva sobre até onde podem ir na participação de acordos que, simultaneamente, estimulem a eficiência e garantam o respeito aos princípios de legalidade e juridicidade.

Ainda são tímidos os avanços dos Tribunais de Contas em assumir o papel de fomento de soluções consensuais. A hipótese inicial levantada por esse trabalho, com base na revisão teórica e análise comparativa, é que aspectos culturais intrincados nos órgãos de controle, como o pensamento dogmático na supremacia do interesse público sobre o privado e uma legalidade estrita, é um fator de resistência à participação ativa dos Tribunais de Contas em processos consensuais.

A resistência, em estabelecer de soluções consensuais, por parte de atores integrantes do sistema de controle externo aponta para a necessidade de um aprofundamento do diálogo e do aperfeiçoamento regulatório, tanto na dimensão procedimental quanto cultural, de modo a assegurar que as soluções consensuais sejam empregadas de maneira a trazer segurança jurídica aos atores envolvidos na negociação e a sociedade civil.

É exemplificativo que a constitucionalidade da criação da Secsex-Consenso tenha sido questionada por meio da ADPF nº 1183, com o argumento de incompatibilidade das funções institucionais e constitucionais do Tribunal de Contas da União com a atuação consensual. Fredie Didier e Leandro Fernandez indicam que:

“a premissa da inconstitucionalidade da existência, por si só, de estruturas destinadas à solução de problemas jurídicos por autocomposição, no âmbito dos entes de controle, além de não ser boa, está em descompasso com a longa trajetória do Direito Público brasileiro à consensualidade” (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2025, p. 482)

Apesar da resistência, é possível identificar diversos institutos processuais que evidenciam a colaboração entre os Tribunais de Contas e o gestor público, o mais emblemático desses instrumentos é o termo de ajuste de gestão, que no estado de Pernambuco, “objetiva assinalar prazo para o saneamento de falhas identificadas em atos e procedimentos de gestão de órgãos ou entidades jurisdicionadas do TCE-PE” (PERNAMBUCO, 2023). Tais mecanismos processuais podem ser o elemento catalisador para o estabelecimento da cultura do consenso nas estruturas dos entes controladores.

Por fim, as oportunidades de desenvolvimento e melhorias no processo de controle

estão alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o fomento à tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa (ODS 16.7). Esse trabalho também alinha-se ao objetivo 9 da ODS, que destina-se à construção de uma infraestrutura resiliente, uma vez que as soluções consensuais devem diminuir o litígio inerente à processos complexos sobretudo de grandes obras de infraestrutura. Destarte, ao analisar a incorporação de soluções consensuais de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, identifica-se uma oportunidade de inovação institucional capaz de superar a resistência cultural e legalista que historicamente marcou a atuação dos órgãos de controle. Essa mudança favorece uma gestão pública mais segura e assertiva, combatendo a ineficiência e a “infantilização” administrativa, e permitindo que obras e políticas públicas avancem sem a paralisação decorrente da litigância excessiva.

4. Referências

- DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci; FORTINI, Cristiana. Os acordos substitutivos de atividade sancionatória unilateral em contratos da Administração Pública no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1–31, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e94635. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/94635>. Acesso em: 11 jun. 2025.
- DANTAS, Bruno. O risco de "infantilizar" a gestão pública: agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem seus atos questionados. Ou pior, deixar de decidir à espera de um aval prévio do TCU. In: DANTAS, Bruno. **Consequencialismo da Administração Pública e Regulação**. 2023.
- DIDIER JR., F.; FERNANDEZ, L. Introdução à Justiça Multiportas. JusPodivm, 2025.
- FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, 2017. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/15041/2/Direito_Administrativo_nao_adversarial_a_prioritaria_solucão_consensual_de_conflitos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. 2009. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2025.
- PERNAMBUCO. RESOLUÇÃO TC N° 201. Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão em meio eletrônico. 2023.

TONIN, Maurício Morais. Sistema Multiportas de solução de conflitos envolvendo a administração pública. In: EIDIT, Elisa Berton et al. **Consensualidade na Administração Pública**. 2024. p. 35-58.

VIANA, Ismar. **Fundamento de Processo de Controle Externo**: Uma interpretação sistematizada do Texto Constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas. 2019.