

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE
CONFLITOS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emília Rita Bragança da Silva Ferreira; Frederico Thales de Araújo Martos; Luiz Fernando Bellinetti; Luiz Henrique Urquhart Cademartori. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-208-7

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

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) reafirma, mais uma vez, seu compromisso com a internacionalização e a valorização da produção acadêmica brasileira em Direito, promovendo o XIV Encontro Internacional, realizado entre os dias 10, 11 e 12 de setembro de 2025, na encantadora cidade de Barcelos, Portugal. Ao longo de sua trajetória, o CONPEDI consolidou-se como o maior evento científico em Direito da América Latina, destacando-se por estabelecer parcerias estratégicas com instituições internacionais de ensino, ampliando o alcance da pesquisa jurídica brasileira e fortalecendo o intercâmbio acadêmico global.

Nesta edição, o encontro contou com a colaboração e o apoio determinante do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA), uma das mais prestigiadas instituições de ensino superior politécnico da Europa, referência em inovação, pesquisa aplicada e integração com o setor empresarial. Através de sua Escola Superior de Gestão, o IPCA projeta-se internacionalmente, participando de redes de cooperação como a RUN-EU – Regional University Network – European University, que amplia a mobilidade acadêmica e fortalece o intercâmbio cultural e científico. A realização do encontro em Barcelos, cidade de história, cultura e tradição, conferiu ao evento um ambiente singular de diálogo e reflexão.

O Grupo de Trabalho FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I, levado a efeito em conjunto com o GT Direito Civil Contemporâneo, coordenado pelos professores doutores Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG), Luiz Fernando Bellinetti (UEL), Luiz Henrique Urquhart Cademartori (UFSC) e Emília Rita Bragança da

Os anais que ora apresentamos reúnem, portanto, reflexões de grande relevância acadêmica, intelectual e social. São estudos que ultrapassam os limites da dogmática jurídica, dialogando com demandas concretas da sociedade contemporânea, e que certamente inspirarão novas pesquisas e debates. Desejamos que a leitura destas páginas seja enriquecedora e mobilizadora, ampliando horizontes e fortalecendo o compromisso de todos com a construção de um futuro mais inclusivo, democrático e sustentável.

Convidamos todos a explorarem as reflexões e análises contidas nos anais do evento, que reúnem a riqueza intelectual e a profundidade acadêmica dos debates realizados. Desejamos,

portanto, uma leitura enriquecedora e inspiradora, que possa ampliar os horizontes e fortalecer o compromisso com a construção de um futuro mais justo e sustentável.

Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca - Universidade do Estado de Minas Gerais)

Luiz Fernando Bellinetti (Universidade Estadual de Londrina)

Luiz Henrique Urquhart Cademartori (Universidade Federal de Santa Catarina)

Emília Rita Bragança da Silva Ferreira (Politécnico do Cávado e do Ave)

TRIBUNAIS DE CONTAS E O DESAFIO DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: POR UMA CULTURA CONSENSUAL DE CONTROLE

COURTS OF ACCOUNTS AND THE CHALLENGE OF STRUCTURAL DEMANDS: TOWARDS A CONSENSUAL CULTURE OF CONTROL

Julia Maria Leal Dos Santos ¹
Luiz Henrique Urquhart Cademartori ²

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de construção de consensos em demandas complexas e estruturais enfrentadas pelos Tribunais de Contas brasileiros. Partindo-se do contexto de transformação que permeia o Direito Administrativo, a sociedade contemporânea e os órgãos de controle, evidencia-se a necessidade de reconfigurar os processos que interagem com essa realidade complexa, dinâmica e multifacetada. Nesse cenário, destaca-se a valorização da consensualidade como princípio orientador para a construção de decisões mais participativas, legítimas e eficazes. A experiência acumulada com processos estruturais oferece importantes contribuições nesse campo, ao demonstrar a viabilidade de modelos processuais voltados à superação de problemas complexos, preferencialmente por meio do consenso. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, são discutidos os novos paradigmas do controle, com ênfase na consensualidade, e suas possíveis aplicações em questões estruturais, especialmente no âmbito das políticas públicas. As conclusões apontam que os Tribunais de Contas são ambientes institucionalmente adequados para a resolução de problemas contemporâneos e complexos da Administração Pública e da sociedade, por meio da consensualidade.

Palavras-chave: Tribunais de contas, Novos paradigmas do controle, Administração pública, Demandas complexas, Consensualidade

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to analyze the possibility of constructing consensus in complex and structural demands faced by Brazilian Courts of Accounts. Starting from the context of

field by demonstrating the feasibility of procedural models aimed at overcoming complex problems through consensus. Based on bibliographic and documentary research, the new paradigms of control are discussed, with an emphasis on consensus, and their possible applications in structural issues, especially in the scope of public policies. The conclusions indicate that Courts of Accounts constitute institutionally adequate environments for solving contemporary and complex problems of Public Administration and society, through consensus.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Courts of accounts, New control paradigms, Public administration, Structural demands, Consensuality

1. INTRODUÇÃO

O protagonismo dos Tribunais de Contas assume especial relevância quando se trata de soluções consensuais. A cultura do consensualismo tem sido incentivada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que emitiu Nota Recomendatória (2022), com proposta aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.

Também a promoção de soluções consensuais está alinhada ao objetivo 16, da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), que tem por premissa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Por muito tempo, as soluções consensuais encontraram entraves sob o argumento de que o regime jurídico administrativo, regido pelas “pedras de toque”¹ da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, era incompatível com a possibilidade de transações pela Administração.

Assim como outros ramos do Direito, o Direito Administrativo também passou por transformações, com ênfase em outros temas, como citado por Medauar (2023, p. 35), “o princípio da boa administração, as políticas públicas, a consensualidade, a administração eletrônica, o governo eletrônico, o direito administrativo global, o direito administrativo sem Estado”, que constituem novos paradigmas para a Administração e para as instituições.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas precisam reinventar-se, assumindo um papel de destaque e de suma importância – o seu papel dialógico. A promoção do diálogo institucional e de uma solução dialogada integram as novas exigências da sociedade, as quais são componentes do processo democrático.

A presente pesquisa insere-se nesse contexto de mudança e de inovação, que perpassa o Direito Administrativo, a sociedade contemporânea e os órgãos de controle e que requer um novo olhar processual. Com efeito, a complexidade, a pluralidade e a dinamicidade são características da sociedade contemporânea que exigem a adequação

¹ Conforme a tradicional lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), o Direito Administrativo tem como pedras de toque a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público.

dos processos que irão interagir com essa realidade. As Cortes de Contas devem, pois, moldar o processo de controle externo para responder a essas necessidades.

No âmbito judicial, uma modalidade de processo tem ganhado destaque: os processos estruturais, que são concebidos como uma nova forma processual voltada ao enfrentamento de demandas sociais complexas que exigem a reconfiguração de estruturas institucionais. Uma de suas características centrais é a valorização da consensualidade, em substituição à lógica adversarial do processo civil comum.

Este artigo tem como objetivo investigar de que maneira a consensualidade, tema de crescente relevância para as instituições de controle, pode ser incorporada na abordagem de problemas complexos – desafios recorrentes enfrentados pelos Tribunais de Contas –, especialmente no contexto da formulação, da implementação e da fiscalização de políticas públicas², entendidas como um “complexo de processos juspolíticos destinado à efetivação dos direitos fundamentais” (Moreira Neto, 2008, p. 124).

A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo está estruturado em seis seções. Esta primeira é reservada para a introdução do estudo, bem como para a apresentação de seus objetivos. A segunda seção é dedicada à apresentação do fenômeno estrutural, que surge inicialmente na prática e somente depois é integrado à doutrina, definindo um novo tipo processual focado em lidar com questões complexas que desafiam as abordagens convencionais do processo civil comum. A terceira seção trata do novo desenho institucional dos Tribunais de Contas, marcado por novos paradigmas de controle, e busca demonstrar como essa nova configuração constitui terreno fértil para uma atuação de natureza estrutural. A quarta seção aborda o paradigma da consensualidade, com foco em sua evolução normativa e institucional. A quinta seção explora como as demandas estruturais representam um espaço propício à atuação consensual, desde que se disponha de uma estrutura adequada ao desenvolvimento desse tipo de processo. Por fim, a sexta e última seção apresenta as considerações finais do estudo, destacando que a proposta aqui debatida não visa esgotar a discussão, mas fornecer subsídios para aplicação e futuros desenvolvimentos.

² Didier *et al.* (2020) observam que os problemas estruturais não se limitam ao âmbito público, nem se restringem a questões envolvendo direitos fundamentais ou políticas públicas. Também estão presentes em ações concursais, como a falência e a recuperação judicial, que partem de um cenário de desorganização e de ruptura da normalidade, exigindo uma intervenção com caráter (re)estruturante para reorganizar as finanças da empresa ou os pagamentos da massa falida – independentemente de haver ou não prática de ato ilícito.

2. APRESENTAÇÃO DO CONCEITO DE DEMANDA ESTRUTURAL

O fenômeno estrutural emerge inicialmente na prática para, posteriormente, ser incorporado à doutrina, delineando uma nova espécie processual voltada ao enfrentamento de questões complexas que desafiam as soluções tradicionais do processo civil comum.

No âmbito processual, diferentes denominações são utilizadas para se referir ao tema: processos estruturais, medidas estruturais, decisões estruturais, demandas estruturais, entre outras. Considerando, sobretudo, que a teoria brasileira ainda não apresenta uniformidade conceitual a respeito do tema, optou-se por utilizar tais expressões como sinônimas ao longo deste trabalho.

Arenhart *et al.* (2024) explicam que há diversas nomenclaturas utilizadas pela doutrina brasileira – como litígios³ estruturais, processos estruturais, medidas estruturantes, decisões estruturais, entre outras – para se referir a um novo modelo processual voltado à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição por meio da atuação do Poder Judiciário⁴.

Para Didier Jr. *et al.* (2020, p. 47), “o problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita”.

Por sua vez, Vitorelli (2023) entende que a essência dos processos estruturais reside mais em sua finalidade do que em características fixas, destacando que seu desenvolvimento acontece em etapas recorrentes. Segundo o autor, essas etapas, envolvem, inicialmente: (i) a compreensão da complexidade e da multiplicidade de interesses envolvidos no litígio; (ii) em seguida, a formulação de um plano de reestruturação da realidade considerada indesejável; (iii) a posterior implementação desse plano, seja por via negocial ou compulsória; (iv) a avaliação dos efeitos sociais alcançados; (v) e, por fim, a eventual reelaboração do plano, reiniciando o ciclo até que seja alcançado um resultado socialmente adequado, capaz não apenas de corrigir a violação, mas também de impedir sua repetição.

³ A expressão “litígio” não será utilizado, porque o objeto do artigo é o processo de controle.

⁴ Embora a referência aos processos estruturais recaia sobre o Poder Judiciário, é reconhecido por diversos autores que tais processos também podem ser desenvolvidos extrajudicialmente, especialmente no âmbito de instituições como os Tribunais de Contas e as agências reguladoras. Sobre o tema: JUNIOR, Fredie Didier; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais**. 2024.

A noção remonta à experiência norte-americana com a reforma estrutural, tendo como caso paradigmático o julgamento *Brown v. Board of Education* (1954). Nessa ação, questionou-se a política de segregação racial nas escolas dos Estados Unidos. A Suprema Corte estadunidense, então, concluiu pela inconstitucionalidade da prática, o que colocou fim a doutrina dos *separados, mas iguais*⁵.

Contudo, a efetivação da decisão, nos tribunais de instância inferior, exigiu o emprego de técnicas procedimentais incomuns. Conforme relata Owen Fiss (2017), professor da Universidade de Yale, a implementação da decisão implicou uma transformação verdadeiramente estrutural, demandando medidas como: a adoção de novos critérios para a escolha dos alunos e a construção de escolas; a substituição de docentes; a revisão do sistema de transporte escolar; a redistribuição de recursos; alterações curriculares; a ampliação orçamentária; a reestruturação de programas esportivos; e a criação de sistemas de monitoramento institucional, entre outras ações.

Essa decisão não eliminou a segregação racial nos Estados Unidos, mas estabeleceu importantes pressupostos sobre a "reforma estrutural", servindo de base para o que hoje se denomina processos estruturais. O grande desafio dessa decisão paradigmática reside justamente em demonstrar que problemas complexos não admitem soluções simplistas ou únicas, e que a transformação de uma realidade estrutural exige uma abordagem dinâmica, em constante adaptação e evolução, distinta da lógica estática do processo comum. Assim, pode-se dizer que uma demanda estrutural é aquela que exige uma verdadeira remodelagem do sistema para enfrentar as desconformidades observadas.

Pense-se, por exemplo, na ausência de vagas em abrigos institucionais para pessoas em situação de rua. Bastaria o simples reconhecimento da ilegalidade e a aplicação de multa ao gestor para resolver o problema? Certamente não. É necessário compreender o complexo contexto social envolvido, considerando: as características específicas da população em situação de rua; suas necessidades particulares; as condições de segurança alimentar nas instituições de acolhimento; a reintegração dessas pessoas ao mercado de trabalho; a escuta qualificada dos gestores públicos, das associações civis e da própria população afetada; bem como a articulação entre diferentes instituições, como Defensoria Pública, Ministério Público e secretarias de assistência social.

E, sim, é possível alcançar soluções consensuais para esses problemas. Aliás, melhor que assim seja, pois soluções construídas por meio do consenso tendem a ser mais

⁵ Doutrina norte-americana que considerava constitucional a segregação de espaços públicos para pessoas brancas e negras, desde que as instalações desses espaços fossem semelhantes.

efetivas e duradouras do que aquelas impostas sem a devida consideração de todas as nuances do problema – sobretudo quando se trata de demandas estruturais. Inclusive, a consensualidade é apontada como uma característica essencial⁶ dos processos estruturais por diversos autores, bem como a existência de “consensos em cascata” nesses processos.

Como bem aponta Abraham Chayes (1976), em importante estudo acerca do tema, a negociação e o consenso são componentes necessários desse novo modelo processual, a que chamou de *public law litigation*, sendo mais vantajoso do que uma ordem cumprida de modo insatisfatório.

Sob esse aspecto, Arenhart (2024) destaca a relevância das soluções consensuais para lidar com políticas públicas. Para o autor, “esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida.” (p. 1293).

Assim, conceitua-se o processo estrutural como a espécie processual voltada à resolução de questões complexas mediante técnicas diferenciadas – como a consensualidade –, com o duplo objetivo de: (i) alcançar respostas estruturalmente eficazes e socialmente legítimas; e (ii) equilibrar tanto o passado da estrutura em análise quanto o futuro que se pretende construir a partir dela.

3. TRIBUNAIS DE CONTAS E O NOVO DESENHO INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS PARA UMA ATUAÇÃO ESTRUTURAL

Nesta seção, busca-se analisar a conformação jurídica dos Tribunais de Contas no Brasil, com destaque para suas competências, suas atribuições e sua estrutura institucional enquanto Instituições Superiores de Controle (ISCs), conforme previsão constitucional. Argumenta-se que o atual desenho institucional dessas cortes, especialmente após a Constituição de 1988, as posiciona como agentes estratégicos para o desenvolvimento de processos estruturais, especialmente à luz dos novos paradigmas de controle.

O modelo brasileiro de Tribunal de Contas tem origem nas ideias de Rui Barbosa, que, à época Ministro da Fazenda, instituiu o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, – órgão posteriormente

⁶ Nessa perspectiva, cita-se: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Revista de Processo**. 2020. p. 45-81.

incorporado ao texto constitucional. A justificativa de Rui Barbosa (1934, p. 427) para a criação do TCU revela a importância institucional e a pretensão de autonomia do órgão desde sua origem, concebido como um “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuição de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais ao organismo constitucional”.

Desde então, os Tribunais de Contas fortaleceram-se institucionalmente, especialmente a partir da Constituição de 1988, que ampliou significativamente seu rol de competências e introduziu novos critérios de controle, como os de legitimidade e de economicidade. Nesse sentido, a atuação dessas instituições passou a ir além do exame formal dos gastos públicos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e 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, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...] V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...]”⁷.

Conforme registra Cademartori (2016), o cenário contemporâneo da gestão pública é marcado pela crescente influência da Constituição Federal, fenômeno conhecido como constitucionalização do Direito Administrativo, o qual redefine os parâmetros de atuação dos gestores e, conseqüentemente, dos órgãos de controle.

Carlos Ayres Britto (2001) observa que há, nos Tribunais de Contas, uma verdadeira “judicatura de contas”, dada a natureza constitucional predominante que rege sua atuação. Para o autor, “não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional” (p. 8-9).

Nesse mesmo sentido, Moreira Neto afirma que os Tribunais de Contas são órgãos de matriz constitucional, tanto formal quanto material, por atuarem como garantidores dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito. O autor conclui que, diante desse novo cenário, a Administração Pública deve buscar “nas demandas reais da sociedade a que serve, a eficiência como razão de ser, pois esta é a resposta certa aos reclamos de legitimidade”(Moreira Neto, 2001, p. 17).

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2024].

Dessa forma, qualquer tentativa de reduzir os Tribunais de Contas a uma atuação meramente burocrática, interna ou subordinada ao Poder Legislativo não encontra respaldo no ordenamento constitucional. Isso porque o fundamento da atuação dessas instituições está ancorado diretamente na Constituição Federal, que lhes atribui funções relevantes para além do controle contábil dos gastos públicos.

A incorporação de novos parâmetros de controle, aliada à previsão constitucional de direitos fundamentais a serem promovidos pelo Estado, revela a orientação de um modelo de Estado Social e de federalismo cooperativo, exigente quanto à definição, quanto à execução e quanto ao monitoramento das políticas públicas.

Sobre esses novos paradigmas, Ferreira Júnior (2021, p. 191) destaca “o diálogo institucional como uma forma célere e eficaz de um controle que aposta na dialógica, no convencimento e no consenso como instrumentos efetivos de encaminhamento de soluções”.

Dantas (2020), ao analisar a trajetória do controle externo desde a promulgação da Constituição de 1988, identifica três fases evolutivas: uma primeira centrada na legalidade; uma segunda marcada pelo controle da economicidade, com foco em obras e em infraestrutura; e uma terceira, de caráter finalístico e estruturante, voltada a uma atuação sistêmica e orientada por resultados.

Essa evolução demonstra que os órgãos de controle vêm sendo desafiados a lidar com demandas crescentemente complexas, as quais exigem novas técnicas processuais e modelos institucionais abertos ao diálogo e à transformação. Dessa maneira, o controle deixa de ser apenas um mecanismo de verificação legal para se tornar um instrumento de transformação social e institucional.

A resposta a esses desafios não é simples, nem será oferecida de forma exaustiva neste trabalho. No entanto, aponta-se que os processos estruturais – pensados como instrumentos processuais adequados ao enfrentamento de questões complexas – oferecem um caminho promissor para reposicionar os Tribunais de Contas como instituições aptas a contribuir, a partir do novo paradigma da consensualidade, de maneira colaborativa e técnica, para a implementação progressiva de transformações estruturais do Estado.

Nessa perspectiva, Fredie Didier (2024) defende que os meios consensuais de resolução de controvérsias jurídicas também se mostram aplicáveis ao aperfeiçoamento do controle externo, especialmente quando adotados em uma perspectiva de colaboração entre o gestor público e o órgão de controle, em conformidade com a diretriz legal que

prioriza medidas preventivas em relação à instauração de processos sancionadores, conforme estabelece o art. 13, § 1º⁸, do Decreto n. 9.830/2019⁹.

Embora nem sempre com essa denominação, os Tribunais de Contas têm atuado em demandas de natureza estrutural, especialmente por meio das auditorias operacionais. Um exemplo é o processo¹⁰ conduzido pelo TCU com o objetivo de avaliar as causas das vulnerabilidades socioambientais que afetam a saúde dos povos indígenas, em especial do povo Yanomami.

Fora do escopo das auditorias operacionais, destaca-se também a Nota Técnica¹¹ emitida pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), que recomendou a adoção de medidas aos gestores do sistema prisional do Estado do Amazonas, com vistas a mitigar os efeitos da superlotação nas unidades prisionais. Essas situações evidenciam que as questões estruturais já estão presentes na atuação dos órgãos de controle e que, desde que observados o tempo e os instrumentos adequados, podem ser abordadas com base no novo paradigma da consensualidade.

4. O CONSENSUALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EVOLUÇÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL

Para Moreira Neto (2003), o processo de formação das culturas está atrelado a dois tipos de relação: o antagonismo e a cooperação. Esta última permite a coordenação entre as diversas expressões de poder para o atingimento de fins comuns, possibilitando a concertação de vontades e o surgimento do consenso. Nesse contexto, o autor destaca a importância do consenso na construção de sociedades livres, especialmente a partir dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Entre os benefícios do consenso, o referido autor aponta o aprimoramento da governabilidade, o fortalecimento dos freios contra abusos, a ampliação da justiça por

⁸ Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

⁹ § 1º A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

⁹ Regulamento 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.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão n. 2467/2023. Processo 001.308/2023-8. Relator: Min. Vital do Rêgo, 4 de maio de 2022.

¹¹ A Nota Técnica n.º 01/2022 – DEAOP/SECEX, do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, orienta os gestores do sistema prisional quanto à importância da adoção de indicadores de política penitenciária e do estabelecimento de metas de curto, médio e longo prazos para a gestão das vagas nas unidades prisionais do Estado do Amazonas.

meio da consideração dos diversos interesses envolvidos, o aumento da legitimidade das decisões, a prevenção de desvios morais, o estímulo à responsabilidade cívica e a maior aceitação e obediência dos comandos estatais pela sociedade.

O desenvolvimento do Direito Administrativo insere-se nesse contexto, com a transição de uma administração verticalizada para uma administração dialógica, que escuta seus administrados e constrói soluções conjuntas. Esse novo paradigma também alcança os órgãos de controle.

Durante muito tempo, as soluções consensuais enfrentaram resistências baseadas no entendimento de que os dogmas da supremacia e da indisponibilidade do interesse público impediriam a possibilidade de transações pela Administração. No entanto, essa visão vem sendo superada por novas interpretações do Direito Administrativo e pelo alargamento das potencialidades dos órgãos de controle.

Como observa Medauar (2023), diversos temas contemporâneos vêm sendo incorporados ao Direito Administrativo, como o princípio da boa administração, a consensualidade, o governo eletrônico, a administração global, entre outros.

Carlos Ari Sundfeld (2007), ao tratar do processo administrativo como um diálogo entre Estado e cidadão, afirma que o processo é um método ponderado, que não visa apenas à solução imediata, mas também cria espaço para a participação efetiva.

Para o autor, o aspecto essencial do processo está em impor ao tomador da decisão o dever de dialogar com as partes, não apenas para escutá-las formalmente, mas para efetivamente considerar os argumentos apresentados. Ainda de acordo com o autor, permitir manifestações reais e igualitárias exige esforço, tempo e técnica, mas isso se tornaria inútil se a decisão fosse tomada sem esse diálogo substancial com as razões trazidas pelas partes¹².

Ao abordar os fundamentos da justiça conciliativa, Grinover (2016) destaca, entre outros, o fundamento político, ressaltando que mediadores, conciliadores e as próprias partes participam da construção da solução do conflito, característica que remete à lógica da democracia participativa, na qual a sociedade é chamada a atuar em diferentes momentos. A autora também menciona o fundamento funcional, que associa a adoção de tais instrumentos à redução da sobrecarga dos tribunais estatais. Entre os fundamentos apresentados, merece especial atenção o fundamento político, sobretudo pela legitimação democrática que confere à decisão.

¹² *Ibid.*

Com efeito, Habermas (1998) defende que a formação horizontal da vontade política, orientada ao entendimento mútuo ou ao consenso alcançado comunicativamente, deve ter prioridade tanto do ponto de vista genético quanto normativo. Para ele, uma base autônoma na sociedade civil é condição prévia para a prática da autodeterminação cívica.

Os desafios contemporâneos exigem soluções inovadoras e pautadas no diálogo. Romper com o modelo tradicional torna-se indispensável, adotando-se uma abordagem orientada à resolução ágil de questões de relevante impacto social, com atuação moderna, prioritária e articulada com todos os atores envolvidos, de modo a construir consensos genuinamente participativos, capazes de assegurar a legitimação democrática.

Nesse sentido, Ferreira Júnior (2021, p. 131) afirma que “se a busca pela consensualidade é uma das soluções possíveis para os diversos problemas e desafios que a administração pública tem à sua frente, o mesmo pode ser dito em relação ao controle público.” E acrescenta:

E essa postura, aliada a uma mentalidade de atuação proativa e assertiva, deve ser concretizada por meio de uma atuação prévia ou concomitante das Cortes de Contas, buscando se antecipar aos problemas e visando a construção consensual de soluções entre os diversos atores envolvidos na questão, sejam eles agentes públicos ou privados.

E essa construção de soluções consensuais passa pela necessidade do fomento de uma cultura de estímulo ao diálogo entre as instituições, para além do enfoque da harmonia na relação entre poderes e órgãos, mas como instrumento de efetividade no controle público.

A atuação proativa e preventiva das Cortes de Contas mostra-se essencial nesse contexto, visando construir soluções consensuais com agentes públicos e privados e fomentando uma cultura de diálogo interinstitucional.

No plano legislativo, o movimento em direção à consensualidade também se consolidou. A Lei n. 11.079/2004, que trata das parcerias público-privadas, já previa a possibilidade de arbitragem como forma de resolução de conflitos. Em seguida, o art. 6º do Código de Processo Civil de 2015 incorporou o princípio da cooperação, inclusive aplicável aos Tribunais de Contas.

A Lei n. 13.129/2015 reformulou a Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/1996), permitindo expressamente que a Administração Pública utilize esse mecanismo para resolver conflitos sobre direitos patrimoniais disponíveis. Já a Lei 13.140/2015 disciplinou a mediação como meio de resolução de controvérsias, inclusive na esfera pública.

Outro marco importante é a Lei 13.655/2018, que incluiu novos dispositivos à LINDB. O art. 26 autorizou de maneira expressa a celebração de compromissos para

eliminar irregularidades e situações contenciosas na aplicação do direito público, inclusive por meio de consulta pública.

A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) também incorporou a conciliação, a mediação, o comitê de resoluções de disputas e a arbitragem como formas válidas de resolução de conflitos em contratos administrativos.

A cultura do consensualismo também tem sido promovida pela Atricon, que, por meio da Nota Recomendatória n. 02/2022, sugeriu aos Tribunais de Contas a adoção de instrumentos consensuais de resolução de conflitos, respeitando o regime jurídico-administrativo e aprimorando o controle externo.

Essa diretriz está alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16 da Agenda 2030 da ONU, que visa promover "instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis".

Nesse contexto, diversas iniciativas institucionais surgiram. O Supremo Tribunal Federal (STF) criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), com um núcleo específico para demandas estruturais. O TCU, por sua vez, instituiu a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), representando uma virada de paradigma na atuação do controle externo.

O modelo da consensualidade também foi amplamente aplicado no combate à corrupção. O TCU, por exemplo, admitiu a repercussão de acordos de leniência firmados com outros órgãos como medida de colaboração e de solução célere de controvérsias. No Acórdão 965/2022, o Tribunal reconheceu a tendência crescente de consensualidade no Direito Administrativo Sancionador (Brasil, 2022).

Como observa Dantas (2023), a Administração Pública contemporânea vive uma mudança de paradigma, com a ascensão do consensualismo e o surgimento de instrumentos como os termos de ajustamento de conduta e os acordos de leniência.

Assim, os meios consensuais têm permeado a prática cotidiana dos órgãos de controle, especialmente nos processos estruturais, que demandam a construção de soluções pactuadas e sustentadas no diálogo institucional.

Pensar o controle a partir de uma lógica estrutural é reconhecer que o processo deve se converter em um espaço de legitimação democrática, capaz de acolher múltiplos atores e de promover a transformação social por meio de pactos institucionais duradouros.

5. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS: OPORTUNIDADES PARA UMA ATUAÇÃO CONSENSUAL

Segundo Moreira Neto (2011), embora o consenso possa coexistir com formas de coerção – como o uso da força, de ameaças ou até de temor reverencial –, a principal diferença entre eles está na durabilidade das relações sociais: aquelas baseadas predominantemente na coerção tendem a ser menos estáveis do que as que se fundamentam no consenso. Isso demonstra a importância de uma atuação que passa do controle punitivo para um modelo dialógico.

Se o paradigma da consensualidade já vem sendo aplicado em órgãos de controle – seja por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), de mesas técnicas¹³, de mesas de consensualismo¹⁴ ou até mesmo pela criação de secretarias específicas para esse fim –, cabe questionar: que impacto essa mudança tem no tratamento de uma demanda estrutural? A resposta, parece-nos, é a mesma que motivou o desenvolvimento dos processos estruturais: as técnicas tradicionais de resolução de controvérsias se mostram insuficientes para lidar com esse tipo de problemática.

O processo estrutural apresenta um movimento cíclico, caracterizado por etapas de diagnóstico do problema, de elaboração de um plano, de supervisão e de revisão – dinâmica que possui grande semelhança com o funcionamento de uma auditoria operacional. Um problema estrutural dificilmente poderá ser equacionado ou solucionado, contudo, dentro dos prazos previstos na maioria dos diplomas legais. O TCU, por exemplo, estabelece o prazo de até 90 (noventa) dias para alcançar uma solução consensual. Ocorre que problemas estruturais raramente admitem respostas efetivas em intervalos tão curtos. Com isso, ao se esgotar o prazo, perde-se a oportunidade de avançar por meio do consenso, restando apenas o seguimento por um procedimento de controle comum.

Basta imaginar situações como a insuficiência de leitos nos hospitais públicos, a falta de vagas em creches e em presídios ou os desafios da população em situação de rua. Seria razoável esperar que problemas com tamanha complexidade pudessem ser solucionados em apenas 90 dias? Improvável. Por isso, é fundamental reconhecer que, embora estruturais, tais problemas podem, sim, ser objetos de solução consensual, desde

¹³ O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) regulamentou as chamadas mesas técnicas por meio da Resolução Normativa TCE-MT n. 12/202.

¹⁴ A Resolução n. TC-284/2025 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) formalizou a criação da mesa de consensualismo.

que se compreenda sua natureza complexa, demandando tempo adequado para identificação, análise e transformação.

Nesse cenário, destaca-se a criação de espaços voltados à construção de soluções dialogadas em diversas instituições. No âmbito do STF, foi instituído o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), por meio da Resolução n. 790/2022, composto por três unidades, entre elas o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos. A existência dessa unidade, inserida na estrutura do STF, revela que demandas complexas não admitem leituras simplificadas, pois envolvem temporalidades e contornos próprios.

De modo semelhante, os Tribunais de Contas vêm assumindo papel cada vez mais relevante na análise e na efetivação de políticas públicas, especialmente por meio das auditorias operacionais. Assim, esses órgãos também poderão desenvolver formas de resolução em processos de controle que, para além das auditorias, apresentem características estruturais.

Lima¹⁵ (2023) destaca que, apesar da atuação já consolidada dos Tribunais de Contas brasileiros na análise de políticas públicas, ainda há diversos desafios a serem superados. Entre eles, sobressaem-se a necessidade de maior tempestividade e profundidade nas avaliações. Isso porque as políticas públicas estão inseridas em contextos dinâmicos e sujeitas a fatores como mudanças políticas, restrições orçamentárias e alternância de gestores. Caso os Tribunais não atuem com agilidade, correm o risco de avaliar políticas já superadas ou em fases distintas, comprometendo a efetividade de suas recomendações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste estudo, buscou-se apresentar uma perspectiva diferenciada do processo de controle, como meio de construção de uma solução dialógica, em demandas estruturais e complexas. Para tanto, entende-se que a cultura da consensualidade nos Tribunais de Contas representa uma abordagem adequada para lidar com as complexidades da Administração Pública que refletem a dinâmica social, que é plural e complexa. A ela encontram-se acopladas uma série de estruturas que permitem a manutenção de estados de desconformidade.

¹⁵ Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: **Fórum**, 2023. 588p. ISBN 978-65-5518-596-6 (Coleção Fórum IRB, v. 5), p. 27.

Nesse contexto cultural, emergem demandas estruturais, propiciando um clima favorável à realização de debates e ao envolvimento de diferentes atores, que compartilham conhecimentos, experiências e perspectivas diversas. O processo estrutural resulta em decisões – não necessariamente de mérito – mais sólidas e adequadas ao problema posto, promovendo a eficiência, a economicidade e a segurança jurídica das relações sociais, por meio da cooperação entre as partes envolvidas, incluindo gestores, servidores, instituições, sociedade civil e demais agentes relacionados ao processo decisório.

Nesse sentido, busca-se estabelecer o diálogo e promover o consenso, o que não significa ignorar preceitos constitucionais e legais. Pelo contrário, é uma abordagem que permite legitimar, ainda mais, a formação da solução. Os métodos tradicionais mostram-se ineficazes para tais processos, pois é necessária a promoção de mudanças sistêmicas e institucionais. Com efeito, o processo exige a elaboração e a implementação de um plano de reestruturação, com medidas progressivas, para efetivamente modificar a estrutura – o que só se torna viável mediante uma solução dialogada.

A tendência contemporânea, aliada ao cenário processual favorável, demonstra que a aplicação dos processos estruturais é perfeitamente legítima e insere-se na missão constitucional dos Tribunais de Contas. A propósito, esses órgãos dispõem de um cenário propício para essa realização: processos com procedimentos flexíveis e com dispersão de princípios do processo civil comum; corpo técnico qualificado; estrutura; e, em alguns Tribunais, normas que demandariam apenas adaptações pontuais.

Especialmente em um momento em que os Tribunais de Contas são convidados a assumir novas demandas, as quais se revelam como um cenário adequado para realização de direitos fundamentais, assumir o protagonismo na resolução de problemas estruturais é parte indissociável desse novo momento.

É importante ressaltar que o objetivo do trabalho não foi esgotar a discussão, mas, sim, disponibilizar uma base sólida para que esse tema possa ser aplicado, analisado e, posteriormente, aprimorado, para que seja um ponto de partida para refinamento de procedimentos e para adequação de normas e de debates nas instituições.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; e OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

BRASIL. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON. **Nota Recomendatória Atricon n. 002/2022**. Disponível em: <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, v. 6, Saraiva, São Paulo: 1934.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 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 nº 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: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Resolução n. 790/22**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2467/2023**. Processo 001.308/2023-8. Relator: Min. Vital do Rêgo, 4 de maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Instrução Normativa (IN) 91/2022**.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. **Nota Técnica n. 01/2022** – DEAOP/SECEX. Dispõe sobre orientação aos gestores do sistema prisional acerca da adoção de indicadores de política penitenciária e do estabelecimento de metas na gestão das vagas nas unidades prisionais do Estado do Amazonas. Manaus: TCE-AM, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT). **Lei Complementar Estadual n. 752/2022**. Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: TCE/MT, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). **Resolução TC-n. 284/2025**. Institui a Mesa de Consensualismo no âmbito do TCE/SC e altera a Resolução n.º TC-06/2001. Florianópolis: TCE/SC, 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. Constitucionalização do direito administrativo e a sindicabilidade do ato discricionário. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 168-191, 2016.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**, vol. 89, n. 7, 1976.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**. v. 22 n. 127, 2020.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública E Regulação**. 1.ED..

Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5591>. Acesso em: 5 jun. 2025.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de.

Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Revista de Processo. 2020. p. 45-81.

FERREIRA JÚNIOR, Adircelio de Moraes. **A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

FISS, Owen. **Direito como Razão Pública - Processo, Jurisdição e Sociedade** - Biblioteca de Filosofia, Sociologia e Teoria do Direito - Coordenação: Fernando Rister De Sousa Lima. 2ª edição. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

GRINOVER, A. P. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidades e incompatibilidades. **Publicações da Escola Superior da AGU**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2016.

Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1167>.

Acesso em: 20 jun. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Three Normative Models of Democracy**. In: HABERMAS, J. The Inclusion of The Other: Studies in Political Theory. Cambridge: The MIT Press, 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x>. Acesso em: 16 jun. 2025.

JUNIOR, Fredie Didier; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema–Revista de Estudos Constitucionais**, v. 4, n. 2, p. 419-452, 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1553>. Acesso em: 16 jun. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, v. 223, p. 01-24, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista De Direito Administrativo**, 231, p. 129–156, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45823>. Acesso em: 5 jul. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro Paradigmas Do Direito Administrativo Pós-moderno**. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1452>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito E Estado**. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1453>. Acesso em: 7 jun. 2025.

MUNDO, Transformando Nosso. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Recuperado em**, v. 15, p. 24, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 6, n. 23, p. 39-51, 2007.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4ª edição. São Paulo: Editora Juspodvm, 2023.