

**A GESTÃO DE RISCOS COMO FERRAMENTA AUXILIAR NO PROCESSO DE
SOLUÇÃO CONSENSUAL NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

PORTO VELHO - RO

2024

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho foi de apresentar um modelo de gestão de riscos capaz de apoiar o processo decisório e a gestão dos acordos administrativos no âmbito do controle externo da Administração Pública. Para tanto, aplicou-se o método documental, bibliográfico, de natureza indutiva, usando a técnica referente e o conceito operacional em uma pesquisa aplicada, descritiva e qualitativa com viés quantitativo para construção do modelo matemático para a gestão de riscos. Para operacionalização dos dados utilizou-se os princípios contidos na Norma ISO 31000 e no manual de gestão de riscos do TCU combinados com o Método ABC. A hipótese da pesquisa foi baseada no argumento de que a gestão de riscos pode se mostrar adequada para aperfeiçoar a tomada de decisão e controlar resultados em situações que requeiram o posicionamento dos órgãos de controle externo da administração pública quando houver submissão de propostas de solução consensual de controvérsias que envolvam o interesse da administração. Os resultados apontaram que a gestão de riscos combinada com o Método ABC é uma ferramenta que possui relevante potencial para auxiliar no processo decisório e na gestão dos procedimentos que envolvam o consensualismo no controle externo, uma vez que permite uma rápida visualização dos riscos e a indicação daqueles que merecem tratamento prioritário, além de oferecer possibilidades de maior eficiência e celeridade no trabalho de instrução processual, auxiliando para uma percepção mais completa e abrangente do assunto, o que contribuiu para evitar, eliminar e mitigar as possibilidades de riscos à segurança jurídica e administrativa nos processos de solução consensual no âmbito do controle externo da administração pública.

Palavras-chave: Consensualismo; gestão; riscos; método; eficácia.

ABSTRACT

The main objective of this work was to present a risk management model capable of supporting the decision-making process and the management of administrative agreements within the scope of external control of the Public Administration. To this end, the documentary, bibliographic method of an inductive nature was applied, using the referent technique and the operational concept in an applied, descriptive and qualitative research with a quantitative bias to build the mathematical model for risk management. To operationalize the data, the principles contained in the ISO 31000 Standard and the TCU risk management manual were used combined with the ABC Method. The research hypothesis was based on the argument that risk management may prove adequate to improve decision-making and control results in situations that require the positioning of external control bodies of public administration when there is a submission of consensual solution proposals. controversies involving the interest of the administration. The results showed that risk management combined with the ABC Method is a tool that has relevant potential to assist in the decision-making process and in the management of procedures that involve consensualism in external control, as it allows a quick visualization of risks and indication of those who deserve priority treatment, in addition to offering possibilities for greater efficiency and speed in procedural investigation work, helping to achieve a more complete and comprehensive perception of the subject, which contributed to avoiding, eliminating and mitigating the possibilities of risks to legal and administrative security in consensual solution processes within the scope of external control of public administration.

Keywords: Consensualism; management; scratches; method; efficiency.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Escala de Avaliação de Riscos Método ABC no processo de consensualismo.....	46
Tabela 2 – Determinação da magnitude dos riscos e gerenciamento das incertezas	47
Tabela 3 - Prioridade dos riscos (para cada componente de risco).....	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Análise do contexto (exemplificativo)	43
Quadro 2 - Identificação dos Riscos (exemplos não exaustivos)	45
Quadro 3 - Representação matemática do cálculo para gerenciamento das incertezas do risco para cada componente.	48
Quadro 4 - Tratamento dos riscos (exemplo)	50
Quadro 6 – Indicação dos fatores de riscos (exemplo).....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia-Geral da União.

CCAF - Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal.

CCI - Câmara de Comércio Internacional.

Cejuscs - Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça.

CPC – Código de Processo Civil.

CPNJur - Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência.

CSC - Comissão de Solução Consensual.

EC – Emenda Constitucional.

LAI - Lei do Acesso à Informação.

LACP - Lei da Ação Civil Pública.

Masc - Métodos Adequados de Solução de Conflitos.

MS – Mandado de Segurança.

Nupemec - Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.

OGU – Ouvidora-Geral da União.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PLC - Projeto de Lei Complementar.

RE - Recurso Extraordinário.

SecexConsenso - Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos.

SNJur - Secretaria de Normas e Jurisprudência.

SSC - Solicitação de Solução Consensual.

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.

TAG - Termo de Ajustamento de Gestão.

TCA - Termo Circunstanciado Administrativo.

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios (ou do Município).

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC - Tecnologia da Informação e da Comunicação.

UE – União Europeia.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA PESQUISADO.....	9
1.2 O PROBLEMA DA PESQUISA.....	10
1.3 HIPÓTESE DA PESQUISA.....	11
1.4 OBJETIVOS DA PESQUISA.....	11
1.5 JUSTIFICATIVA.....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 FUNDAMENTO HISTÓRICO-CONCEITUAL E EVOLUÇÃO DO CONSENSUALISMO.....	13
2.2 O CONSENSUALISMO NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	17
2.3 PRESSUPOSTOS PARA O CONSENSUALISMO.....	19
2.4 CORRELAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL E OS IDEAIS DO GERENCIALISMO, DO ESTADO EM REDE E DA GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	21
2.5 MODOS DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL.....	24
3. REFERENCIAL EMPÍRICO	28
3.1 O CONSENSUALISMO NO BRASIL.....	28
3.1.1 O CONSENSUALISMO NO PODER JUDICIÁRIO.....	29
3.1.2 O CONSENSUALISMO NO PODER EXECUTIVO.....	32
3.1.3 O CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	34
4. METODOLOGIA USADA NESTA PESQUISA	39
5. A GESTÃO DE RISCOS COMO FERRAMENTA AUXILIAR DO PROCESSO DE CONSENSUALISMO NO CONTROLE EXTERNO.	41
5.1 CONCEITUAÇÃO ESPECÍFICA, PREMISSAS E OBJETIVO.....	41
5.2 PROPOSTA PARA APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO PROCESSO DE CONSENSUALISMO.....	42
5.2.1 ANÁLISE DO CONTEXTO.....	42
5.2.2 IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS.....	44
5.2.3 ANÁLISE DOS RISCOS (ESCALA ABC).....	46
5.2.4 AVALIAÇÃO DOS RISCOS USANDO O MÉTODO ABC.....	52
5.2.5 COMUNICAÇÃO DOS RISCOS.....	53
5.2.6 TRATAMENTO DOS RISCOS.....	54
5.2.7 MONITORAMENTO DOS RISCOS.....	55
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	59
APÊNDICE A - LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA SOBRE O CONSENSUALISMO NO BRASIL	68

APÊNDICE B – LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA SOBRE O CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL	71
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. INTRODUÇÃO

No presente estudo o debate é centrado no processo de solução de conflitos entre a Administração Pública e particulares, especificamente no que se refere ao uso do consensualismo no controle externo da administração pública. Trata-se de um desafio que vem sendo enfrentado pelo poder público motivado pelas mudanças ocorridas em nível mundial e local em razão do rearranjo das regras de convivência social onde a comunidade vem exigindo, cada vez mais, a existência de um governo útil, célere e capaz de atender as crescentes necessidades comunitárias.

No Brasil e no mundo, a legislação, a doutrina e a jurisprudência vêm editando transformações progressistas no que tange ao papel do estado em sua relação com particulares em questões que envolvem o interesse público. Notoriamente, o que se tem percebido é a reconsideração sobre o conceito e a atuação eminentemente coercitiva do poder público frente ao particular. Nessa senda, busca-se gerar um novo modelo de administração baseado na ampliação do diálogo e capaz de responder as reivindicações sociais de forma mais efetiva.

Assim, a chamada administração consensual é representada por um modelo que indica a possibilidade de adotar acordos negociados com base no diálogo, ao invés de simplesmente aplicar a imperatividade estatal sobre particulares usando prerrogativas estatais identificadas no princípio da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. É dizer, o estado vem ultimamente adotando e incentivando a adoção de métodos de solução consensual diante de conflitos entre interesse público e privado. A intenção é conseguir, por meio de acordos, atingir a finalidade pública de forma mais rápida, com menores custos e de modo mais eficiente possível, o que deve se traduzir no atendimento eficaz do interesse geral.

As mudanças de paradigma têm a pretensão de enfrentar a crise estatal motivada pela incapacidade do estado em atender o excessivo número de processos para serem julgados, em razão da insuficiência de dispositivos e procedimentos aptos a resolver as demandas em tempo útil. No bojo desse entendimento, cria-se a expectativa de pacificação social por meio da aplicação de mecanismos amigáveis de solução de controvérsias.

A redefinição do papel estatal no assunto em comento não se mostra tarefa simples. O estado se vê diante da obrigação de liderar uma nova ordem que traz em seu âmago a garantia mais efetiva dos direitos fundamentais, o que deve ser

conseguido por meio da execução de uma boa administração pública, obrigando a reformulação da equação autoridade-liberdade e a renovação de conceitos que envolvem o vínculo entre o indivíduo e o estado.

Nessa direção, o presente trabalho apresenta um modelo de suporte à decisão e à gestão de processos de consensualismo no controle externo da administração pública, baseado na técnica de gestão de riscos com base no método ABC. A intenção é apresentar um modelo de gestão de riscos capaz de auxiliar no apoio à decisão e na gestão desses processos.

Com esse objetivo, este trabalho foi organizado em 6 (seis partes). Na primeira apresenta-se a introdução, a contextualização do tema, o problema, a hipótese e os objetivos da pesquisa, além de sua justificativa.

Posteriormente faz-se a demonstração do referencial teórico, realizando-se uma exposição sobre o fundamento, a história e evolução do consensualismo no Direito Administrativo. Além disso, faz-se a correlação entre a Administração Pública Consensual e os ideais do gerencialismo, do estado em rede e da governança corporativa, fechando com uma análise sobre os modos de atuação da administração consensual.

Na parte 3 traz-se a formulação empírica da pesquisa, demonstrando um panorama sobre o consensualismo no Brasil abrangendo as experiências no Poder Judiciário, assim como no Poder Executivo e nos Tribunais de Contas.

Depois, na parte 4, exibe-se a metodologia usada na pesquisa e, seguidamente, na parte 5, apresenta-se o modelo de gestão de riscos como ferramenta auxiliar do processo de consensualismo no controle externo, seguindo-se as considerações finais do trabalho onde são apresentados os resultados da pesquisa.

1.1 Contextualização do tema pesquisado

O Direito Administrativo pátrio tem por base o direito francês, cujas características evidenciam uma relação verticalizada entre o poder público e os indivíduos, tendo como pilar a supremacia do interesse público sobre o particular, situação que confere ao estado o direito de atuar por meio de atos administrativos autoritários, imperativos, autoexecutórios e unilaterais.

Em consequência, sedimentou-se o entendimento de que, ao administrador público, é vedado dispor ou ao menos contemporizar o princípio da indisponibilidade do interesse público, sob pena de incorrer no crime de improbidade administrativa. Tal ideia gerou uma administração inflexível e administradores receosos, inibindo a inovação e a geração de outros modelos de gestão capazes de propiciar melhores resultados.

No entanto, com o advento das mudanças decorrentes das transformações sociais, tecnológicas e econômicas motivadas pelo recrudescimento da globalização e do surgimento da sociedade do conhecimento, a noção tradicional sobre administração pública se tornou incompatível com o constitucionalismo democrático, notadamente pela necessidade de se garantir os direitos fundamentais dos indivíduos e sua primazia frente as aspirações coletivas, bem como sua polivalência que pode abranger a preservação desses direitos e a perseguição dos objetivos coletivos.

Desse modo, surgiu o conceito de administração pública dialógica, marco do direito público neoconstitucional que reformata a relação entre o setor privado e o setor público, favorecendo, incentivando e privilegiando a participação ativa dos cidadãos nas decisões que envolvem o interesse público na relação dele com o estado. Assim, a moderna sociedade civil emerge como parte preponderante do cenário democrático, a fim de conferir não somente legalidade aos atos administrativos, mas sobretudo, sua legitimidade.

Em face do exposto, se entende que a administração pública se vê diante de um processo de transformação de sua relação com a iniciativa privada, o que requer o enfrentamento de desafios que vão desde o repensar dos conceitos basilares do Direito Administrativo vigente até a adoção de mecanismos aptos a promover a melhor gestão dos negócios públicos. E com base nesse entendimento que o presente trabalho está contextualizado.

1.2 O problema da pesquisa

Para o controle externo, em quais casos a decisão consensual se mostraria mais adequada?

Para responder a essa pergunta propõe-se discutir a seguinte problemática: no âmbito do controle externo da administração pública, a gestão de riscos pode contribuir para o reconhecimento de situações adversas que tenham potencial de

gerar impacto negativo nos processos de consensualismo e, assim, fornecer subsídios ao processo decisório para identificar em quais casos a solução consensual pode ser aplicada?

1.3 Hipótese da pesquisa

Parte-se da hipótese que a melhor forma de melhorar processos decisórios e controlar resultados é com a utilização de metodologias reconhecidas que proporcionem maior eficiência e que possam garantir uma esmerada direção e orientação sobre as decisões. No presente caso, pressupõe-se que a gestão de riscos pode se mostrar adequada para aperfeiçoar a tomada de decisão e controlar resultados em situações que requeiram o posicionamento dos órgãos de controle externo da administração pública, quando houver submissão de propostas de solução consensual de controvérsias que envolvam o interesse da administração.

1.4 Objetivos da pesquisa

Apresentar um modelo de gestão de riscos capaz de auxiliar no apoio à decisão e na gestão dos processos relativos aos acordos administrativos no âmbito do controle externo da Administração Pública.

Os objetivos específicos são:

a) Indicar de que forma a gestão de riscos pode apoiar o processo decisório no exame de admissibilidade, acompanhamento e controle dos processos de solução consensual; e

b) Apontar meios de como a gestão de riscos pode auxiliar no reconhecimento de situações que precisam ser evitadas, eliminadas ou mitigadas a fim de garantir maior efetividade aos acordos administrativos.

1.5 Justificativa

O interesse em escrever este trabalho tem por escopo questões de ordem política, social e institucional.

A relevância política desta pesquisa é determinada pelo fato de que o trabalho poderá contribuir para o debate das questões que envolvam a formulação de políticas

públicas que incentivem a maior participação da sociedade nas decisões dos governos. Isso ocorre porque o presente trabalho abrange a discussão teórica e prática sobre a necessidade de o poder público incrementar o diálogo com a iniciativa privada e com a comunidade na busca de adotar soluções concertadas para problemas que envolvem o interesse público. Ademais, como se verá adiante, autores consagrados indicam que a administração pública deve melhorar constantemente sua forma de comunicação com a população, esse é um dos preceitos da governança pública, mecanismo de mercado que visa preparar a administração para entregar serviços públicos satisfatórios, o que contribui para o fortalecimento da democracia, assunto que é tratado nesta pesquisa em razão da aplicação da governança no sistema que envolve o consensualismo na administração pública.

Do ponto de vista social, a investigação poderá contribuir para que a população conheça melhor o assunto que envolve os acordos administrativos entre a administração pública e particulares. Trata-se de um assunto ainda pouco debatido, inclusive no âmbito acadêmico, em face de sua recentidade no mundo jurídico. Assim, para que a sociedade possa ser mais ativa nos processos de consensualismo que envolvem o interesse público e social, é essencial que a população tenha acesso a informações específicas que despertem o interesse tanto no conhecimento do tema, como na produção acadêmica. Desse modo, o trabalho colocará à disposição da sociedade um tema relevante para o interesse público, contendo a síntese histórica, conceitual e evolutiva do assunto, permitindo o aprofundamento da questão na área das ciências sociais.

Por fim, no que se refere ao interesse institucional, a pesquisa se mostra importante uma vez que os Tribunais de Contas brasileiros exercem a função constitucional de fiscalização e controle externo da administração pública. Assim, ferramentas que possibilitem a otimização da função fiscalizatória dessas Cortes de Contas serão, ou deveriam ser, bem apreciadas e, quiçá, experimentadas pelos seus componentes, a fim de atestar de forma prática a utilidade do instrumento proposto nesta pesquisa. Dessa forma, o trabalho se mostra especialmente relevante para que os Tribunais de Contas tenham em mãos um estudo que demonstre a utilidade em aplicar a gestão de riscos no processo de consensualismo que abarcam acordos administrativos no âmbito do controle externo da administração pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundamento histórico-conceitual e evolução do consensualismo

Inicialmente destaca-se que os primeiros ventos transformadores da sociedade já sopravam no ocaso da Idade Média, impulsionados pelo movimento renascentista (séculos XIV a XVI) que, ao fixar ênfase na humanidade e na representação realista das pessoas, empreendeu valores que favoreceram a intervenção coletiva no mundo, especialmente na arte, na cultura e na ciência. Tal movimento foi o ponto de partida para o fim do estado formado por um modelo hierarquizado, influenciado pela igreja e comandado por senhores feudais que detinham o poder e o controle total sobre os meios de produção, época em que o vício prestava homenagem à virtude. O impacto do Renascimento foi robusto e praticamente arrebatou o homem do período das trevas imergindo-o na deslumbrante aventura da modernidade (JOHNSON, 2002).

A transição da Idade Média para o estado moderno rompeu com velhos paradigmas e inaugurou um novo modelo estatal. Em sua fase inicial, o estado moderno foi dominado quase que totalmente pelo regime absolutista, sistema político centralizado que concentrava o poder nas mãos do rei, onde a participação social era praticamente nula. As principais características desse modelo foram: a soberania, a territorialidade e monopólio do poder institucionalizado. Esse sistema não consagrou os anseios germinados na Renascença, pelo contrário, reprimiu os movimentos sociais com o uso da violência e sufocou os ideais renascentistas. Esse modelo de estado foi enfrentado pelo movimento iluminista (séculos XVI e XVII), que inspirou a luta pela limitação do poder estatal sobre os indivíduos e a busca por direitos fundamentais, tais como: o direito à vida, à liberdade e à dignidade da pessoa humana, impactando inovações econômicas, políticas e culturais em todas as esferas da sociedade, dando início ao modelo de estado liberal e, posteriormente, ao estado do bem estar social seguido do neoliberalismo e chegando ao Estado Democrático de Direito, moldando a organização política hoje conhecida como globalização (CASSIRER, 1997; WEBER, 2015).

As mudanças sociais e políticas impulsionadas pelo movimento iluminista impeliu o estado a realizar transformações na forma de administrar a *res publica*, notadamente para atender o anseio social por democracia e pela ampliação do Estado

de Direito. Tal fenômeno fez surgir o modelo de Administração Pública Gerencial, conhecido como Gerencialismo, modalidade que busca suplantar o patrimonialismo (aquele que mistura propositalmente interesses públicos e privados para privilegiar ambições pessoais). Além disso, a expansão do conhecimento proporcionada pelo iluminismo favoreceu o surgimento da 1ª Revolução Industrial (século XVIII) que trouxe crescimento econômico e fez surgir novas classes sociais cujos interesses foram mobilizados a ponto de provocar reformas políticas e, por consequência, a criação de novas instituições. Ademais, importa ressaltar que a revolução industrial estimulou a competição militar entre os países e despertou na sociedade o sentimento de defesa de seus direitos, alimentando reformas políticas que formataram o estado moderno (FUKUYAMA, 2015).

O Estado de Direito produzido no século XIX foi edificado com bases sociais e liberais tendo, a partir da segunda metade do século XX, evoluído para o Estado Democrático de Direito cuja característica essencial é a busca pela satisfação das garantias fundamentais dos indivíduos e da coletividade. Essa incessante busca exige que o poder estatal se movimente na direção de novos arranjos institucionais que possibilitem o alcance dos objetivos de forma eficiente e efetiva (ARENDR, 1989).

Adiante, destaca-se que as transformações ocorridas no início do século XX colocaram o estado diante de um duplo desafio, a saber: ao mesmo tempo em que ele, o estado, é obrigado a assumir novos encargos, deve o poder estatal encarregar-se de encontrar formas claras de se desincumbir deles. Tais desafios são representados, essencialmente, pela necessidade de promover maior empoderamento social (WILSON, 1955).

No mesmo sentido, Caillosse (2003) e Cadiet (2008) assinalam que, no final do século XX, a ideia de transformação do estado rígido para um modelo mais flexível e participativo ganhou força a partir da adoção do gerencialismo adotado na França e em outros países. A ideia se baseia na adaptação pela Administração Pública, de parâmetros de gestão usados na iniciativa privada entre os quais se destaca a governança corporativa que na esfera estatal foi denominada de governança da gestão pública. O objetivo do método é de resolver os problemas de inefetividade causados principalmente pela ineficiente burocracia estatal.

A força provocada pelo modelo de governança trazido da iniciativa privada impulsionou a reforma na gestão pública, impelindo a bandeira da modernidade e da eficiência e inspirando confiança na promoção de novas maneiras de estruturar

processos, de tomar decisões e de desenvolver atividades no setor público. Desse modo, a implantação da governança corporativa na administração pública permitiu a introdução de princípios de gestão mais modernos e transparentes, tais como: (i) a interação entre acionistas e diretores; e (ii) o cumprimento das diretrizes sobre regulação e integração mundial recomendadas pelas instituições financeiras internacionais nos países em desenvolvimento. A ideologia gerencial passou a tomar o lugar do estado rígido e indisponível, rompendo com a lógica do poder autoritário e inflexível e superando a questão eminentemente política, dando lugar aos aspectos técnicos, além de atenuar a supremacia unilateral do estado. Dentre essas iniciativas, destacam-se a possibilidade de resolução de conflitos por meio da negociação e a mitigação de incompatibilidades até então tidas como irreduzíveis (CHEVALLIER, 2003).

Como anotam Castro e Figueroa (2003), a evolução da civilização ocidental e o intenso desenvolvimento tecnológico e social que conceberam e consolidaram a globalização da economia com impactos direto em todas as esferas da sociedade, marcam a metamorfose do Direito Público no século XXI.

Nesse sentido, o estado passou a permitir e a incentivar a solução consensual dos conflitos entre os interesses públicos e privados na busca de encontrar melhores resultados para a população. Desse modo, a consensualidade passou a ser considerada como perspectiva inovadora na formulação do novo pensamento do jurídico-administrativo e do modelo evolutivo de gestão da administração pública brasileira (CASTRO E FIGUEROA, 2003).

Nesse seguimento destaca-se que, no entendimento da doutrina majoritária, a gênese do consensualismo reside na obrigação estatal contemporânea de liderar a aplicação efetiva dos direitos fundamentais, o que se convencionou chamar-se de estado garantidor, cuja função principal deve ser a de efetivação desses direitos. Dentre esses, surge como pilar da gestão pública o direito fundamental a uma boa administração, conforme previsto no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 18 de dezembro de 2000, conhecida como a Carta de Nice, documento no qual os cidadãos europeus obtiveram o privilégio de exigir dos órgãos governamentais e da justiça, uma série de direitos essenciais dos quais se assinalam: (i) o direito de ser ouvido ante qualquer medida individual que afete sua pessoa; (ii) o amplo direito ao acesso aos processos de seu interesse; (iii) o direito à decisões

legitimamente fundamentadas; (iv) o direito à reparação de danos; e (v) o direito de ser ouvido (e de se manifestar) em sua língua natal (UE, 2000; FREITAS, 2007).

Dromi (2015) anota que as transformações do Direito Público no século XXI são motivadas: (a) pela necessidade de coexistência glocal (acrônimo que designa global e local); (b) pelo redesenho das regras de convivência social hoje baseadas na tolerância, no respeito e na inclusão; (c) pelo reconhecimento de novas liberdades tidas como fundamentais; e (d) pela necessária reestruturação do modelo de organização de poder e autoridade estatal. O autor justifica sua tese com base na afirmação de que a sociedade moderna se articula sobre o fundamento da convivência local, porém, ao tempo em que permanece num mesmo lugar, essa comunidade se apoia em um espaço globalizado. Para ele, a sociedade atual possui mais espaços comuns e menos fronteiras, fenômeno que exige o repensar do conceito sobre sociedade civil, notavelmente sobre o significado de soberania em uma sociedade baseada no conhecimento e impactada pela impressionante dinâmica imposta pela tecnologia da informação e da comunicação (TIC), que gera informações sem fronteiras e desnuda um espaço de transparência e conexão nunca antes verificado.

Diante do exposto, entende-se que o consensualismo emerge no bojo do surgimento do estado moderno, forjado a partir das transformações sociais advindas do fim da Idade Média, da evolução do Estado Absoluto para o Estado Social, do arrefecimento do modelo patrimonialista (ao menos do ponto de vista histórico) e do desenvolvimento econômico produzido pela revolução industrial e pelo avanço da tecnologia da informação. Tais transformações modelaram o estado contemporâneo e formataram os ideais democráticos e o reconhecimento mais eficiente de direitos fundamentais, entre os quais o direito do cidadão de ser partícipe das funções estatais, com o objetivo de produzir atividades públicas cada vez mais alinhadas aos interesses sociais.

Destaca-se, no entanto, que o estado continua a ter o monopólio autêntico do poder estatal obtido por meio da validação popular para execução da lei e da ordem, permitindo a manutenção da paz, a defesa do território e a produção de bens e serviços públicos necessários. Contudo, a autenticidade do exercício desse poder está cada vez mais atrelada à participação da sociedade. Pelo que se viu, o consensualismo é um dos meios apropriados para atingir essa efetividade legítima.

Terminada a exposição sumária sobre o fundamento histórico-conceitual e evolução do consensualismo, a seguir será feita uma breve sobre exposição sobre a evolução do consensualismo no Direito Administrativo.

2.2 O consensualismo no Direito Administrativo

O Direito Administrativo tem origem nas bases do estado liberal forjado na Europa (principalmente na França) a partir do século XIX. Nesse período, o entendimento dominante privilegiou o poder de império do estado, compreensão que expressa autoridade estatal frente aos particulares em razão de sua soberania. Tal entendimento acabou por configurar os institutos e categorias norteadores desse ramo do Direito, conformando a chamada ação administrativa típica, que tem como características o autoritarismo, a desigualdade entre a Administração e os indivíduos, e a designação de atributos de poder de autoridade aos órgãos e entes públicos sobre os particulares (MAFRA FILHO, 2004).

De acordo com Mafra Filho (2004) e Berti (1988), a configuração histórica da concepção do Direito Administrativo pode ser justificada, principalmente, sob dois aspectos: (i) o enraizamento dos deveres dos funcionários públicos do estado contemporâneo em algumas instituições feudais e absolutistas, estando presentes os vieses de fidelidade do vassalo ao seu senhor (agora personalizado pelo estado), consequências da transição entre o feudalismo, estado absoluto e o estado moderno; e (ii) a necessidade de se conferir proteção ao novo poder político por meio de uma adequada e especial juridicidade.

Assim, o ato imperativo conformou referência tão somente na entidade administrativa, deixando de lado qualquer orientação consensual com a outra parte (o particular). O resultado foi a configuração de uma ação estatal predominantemente autoritária, a qual ainda possibilitou à Administração Pública modificar ou restringir os efeitos do ato de forma unilateral (MAFRA FILHO, 2004).

Importa destacar, entretanto, que a base conceitual dura e inflexível que moldou o Direito Administrativo foi útil para o enfrentamento das oposições históricas, políticas e econômicas que costumam desmanchar as leis. Assim, a estabilidade conceitual oriunda da doutrina francesa e do Conselho de Estado, conferiu êxito a esse ramo do Direito instituindo-o como um núcleo quase inexpugnável, o que serviu como amparo para a manutenção de suas teorias centrais, notadamente no que se

refere à imperatividade e a indisponibilidade do interesse público sobre o particular (DANTAS, 2020).

Contudo, o ideal que dá ao Direito Público o fundamento de imperatividade absoluta e irredutível sobre o administrado está, há muito, ultrapassado. O estado precisa compreender que o jurisdicionado clama por uma justiça despojada de sofisticação, acessível, menos cerimoniosa e mais aproximada dos problemas do dia a dia, o que se pode chamar de “Justiça de Proximidade” (NABAIS, 1994; PERROT, 1998).

Agindo nessa direção, movimentos reformadores contemporâneos vêm impondo à Administração Pública a necessidade de modernizar sua forma de ação frente aos particulares. O que se tem percebido é a utilização de métodos e técnicas negociais no campo do Direito Público que envolvem interação com o setor privado e com o terceiro setor. Nesse sentido, a Administração Pública dialógica se apresenta como alternativa para que o estado atue na direção de atender as aspirações da sociedade contemporânea e ao fenômeno da diversidade social. A ideia é que o estado configure suas atividades segundo princípios que facilitem o diálogo com a sociedade e dessa consigo mesma. É importante destacar que, em âmbito mundial, a cultura do diálogo vem, cada vez mais, ganhando força e prestígio (BELLOUBET-FRIER E TIMSIT, 1994).

Nessa rota, as discussões legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais têm se concentrado em debates sobre o impulsionamento de novos mecanismos de gestão pública. No presente caso, fala-se da promoção de modelos consensuais de resolução de conflitos. Trata-se da quebra do paradigma imperial gestado na origem dos princípios gerais da Administração Pública, notadamente porque, a partir dos anseios da sociedade emergente o estado deve, em determinados casos, abrir mão de sua potestade predominante para buscar acordos a fim de encontrar soluções pacíficas que atendam ao interesse público sem sobrepujar o interesse particular. Desse modo, a administração pública deverá reconhecer que a imposição da autoridade nem sempre será eficaz para o alcance de resultados que atendam de forma mais efetiva o interesse público (ENTERRÍA, 1999; ARAÚJO E MACEDO, 2023).

Entretanto, Medauar (2003) e Moreira Neto (2003) advertem que a quebra de paradigma pela administração pública imperialista não requer a renúncia da potestade estatal, mas sim o exame de fatos onde o acordo representaria o melhor remédio para

sanar, mitigar ou terminar litígios mediante concessões recíprocas entre o estado e o indivíduo, ou entre aquele e a coletividade. O objetivo é responder ao interesse público pretendido da forma mais efetiva possível, sem que o ordenamento jurídico seja descumprido.

Na esteira desse entendimento, Moreira Neto (2007) diz que a imperatividade sofre um refluxo saudável e necessário, o que força o surgimento de novos conceitos e de modelos de gestão, assim como tem ocorrido com a desestatização, a despolitização e a deslegalização. Nesse propósito, aponta-se ao menos três fundamentos sobre os quais a consensualidade se apresenta como técnica apropriada à reformatação do Direito Administrativo. O primeiro reflete a necessidade de adaptação e, se necessária, a criação de normas jurídicas que tornem o modelo de gestão administrativa mais eficiente. O segundo fundamento se baseia no aproveitamento do acordo para o gerenciamento de interesses públicos usando formas consensuais de cooperação e colaboração. Por último, se entende que a resolução de conflitos por meio do consenso se revela como uma oportunidade mais eficiente para recondução à normalidade antecedente, o que permitiria encontrar soluções mais rápidas e menos custosas ao erário (MOREIRA NETO, 2007).

Acabada a súmula sobre a evolução do consensualismo no ramo do Direito Administrativo, a seguir faz-se a apresentação resumida dos pressupostos desse fenômeno que justificam sua utilização pela administração pública.

2.3 Pressupostos para o consensualismo

Inicialmente é importante destacar que a adoção do consensualismo pela administração pública não significa, em hipótese alguma, a disponibilidade indevida do interesse público. O que se busca, é encontrar a melhor maneira (*best way*) de se alcançar o objetivo da lei ao invés de, simplesmente, aplicar a regra sob a óptica *dura lex sed lex* (a lei é dura, mas é lei). Nesse sentido, o exercício do poder não pode ser considerado afetado se, em compromisso com determinados indivíduos e em alguns casos, o titular (estado) promete, mediante ato bilateral ou unilateral, não exercitar o poder ou exercitá-lo sob condições pré-determinadas e dentro de certos limites. Essa seria a forma mais eficaz de se atingir a finalidade do ato sem afrontar a autoridade estatal, uma vez que tais acordos não eliminam o poder que, em qualquer caso, permanece (GAUDIN, 2007; ROMANO, 1964).

As três principais razões pelas quais o estado dever adotar preferência por acordos são apresentados por Lora (1998), a saber: (1) a onda de privatizações ocorrida na década de 1990, que fez surgir o estado regulador e aumentou consideravelmente o número de atividades fiscalizadas pelo estado, em face do crescimento da participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, o que trouxe maior complexidade às decisões governamentais. Assim, decisões estatais adotadas por meio da ponderação e do consenso se tornam bem mais seguras e eficientes para o alcance dos propósitos comuns, do que aquelas impostas unilateralmente; (2) em razão das pretensões do estado em intervir na vida econômica e social da população, o uso de imposições unilaterais não se mostra o mais eficiente quando o assunto é obter o desejo de colaboração de particulares; e (3) a intervenção na vida econômica do país pretendida pelo estado foi inibida pela crise fiscal. Desse modo, diante da falta de recursos financeiros suficientes para empreender tal pretensão, a negociação com os agentes econômicos privados parece ser a solução mais viável.

À vista disso, a instrumentalização do Direito Administrativo deve, quando possível, privilegiar meios que possibilitem preferência aos atos consensuais, na intenção de conseguir a colaboração dos particulares em uma ação concertada para atingir finalidades públicas específicas de forma eficiente. É dizer, a arquitetura estabelecida no Direito Administrativo deve passar por uma reconstrução dogmática para incluir o modelo conciliatório entre suas fontes, já que o modelo clássico baseado em uma Administração autoritária está superado, especialmente porque a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) privilegia a busca do consenso com o indivíduo como critério de legitimidade substancial e de justificação das decisões administrativas, conforme se depreende do direito à ordem jurídica justa, albergado no art. 5º, XXXV da CF/88 (ALFONSO, 2003; MANGANARO, 2000; MARQUES NETO, 2000).

Apontados os pressupostos do consensualismo, pretende-se a seguir demonstrar, concisamente, a correlação entre a administração pública consensual e o gerencialismo e entre ela e o estado em rede e a governança corporativa.

2.4 Correlação entre a Administração Pública consensual e os ideais do gerencialismo, do estado em rede e da governança corporativa.

Como visto, a transformação da Administração Pública contemporânea ganhou forma a partir da adaptação, em países da Europa (destacadamente na França), de técnicas de gestão usadas na iniciativa privada, especialmente o modelo de governança corporativa enquanto função direcionadora que busca dirigir, monitorar e avaliar a efetividade e a economicidade da gestão; e o modelo de gerencialismo, que busca alcançar maior eficiência nos resultados organizacionais e sociais (CHEVALLIER, 2003; TCU, 2014; POLLITT E BOUCKAERT, 2002).

No que se refere à administração pública gerencial, pode-se dizer que essa técnica se originou nos anos de 1980 e 1990 em países do norte da Europa e no Canadá, Estados Unidos e na Oceania. Anote-se que o gerencialismo adotado nesses países primou pela reestruturação da máquina pública visando substituir a rigidez burocrática e a centralização excessiva por outros valores, tais como a eficiência, eficácia e a competitividade. A relação do gerencialismo com a transformação da Administração Pública é umbilical, uma vez que, entre outros pressupostos, os novos valores priorizam a governança, a produtividade, a descentralização, o foco no cidadão (cliente), a orientação para o serviço, a liberdade de escolha, *accountability*, *disclosure*, transparência e responsabilidade, neologismo que indica que o agente encarregado pela prestação do serviço se obriga a dar a melhor resposta à demanda (BARZELAY, 2001; KETTL, 2005).

Particularmente, a Administração Pública consensual encontra espaço destacado no modelo gerencial, considerando que o conceito de transformação de um governo supremo para um governo empreendedor fundado em argumentos sólidos, doutrinas empíricas e justificativas plausíveis derivadas da interpretação positiva de valores mais abrangentes, está em sintonia com os princípios da administração dialógica. Esse novo paradigma impõe ao estado a necessidade de atuar por meio de verdadeiro e efetivo diálogo prévio com os indivíduos e com a coletividade, como condição para validação da atuação administrativa perante as esferas atingidas (POLLITT E BOUCKAERT, 2002; MAFFINI, 2010).

Um dos movimentos fomentado pelo gerencialismo é a Governança Pública, conceito que sucedeu o estado burocrático de Max Weber. Esse movimento foi fortalecido a partir da crise estatal desencadeada pelo fracasso do capitalismo e pelo

avanço dos movimentos sociais que provocaram a crise do estado na década de 1980. A governança pública atenuou a rigidez hierárquica da administração burocrática trazendo para a área pública preceitos e mecanismos de mercado com vistas a melhorar a entrega de serviços públicos. Os efeitos pretendidos foram otimizados pela potencialização das relações transacionais originada do novo padrão de atividade econômica global, o que impulsionou a perspectiva neoliberal e neodesenvolvimentista e, por consequência, fortaleceu a democracia. É dizer, a governança pública permite ao poder estatal ampliar seu campo de visão e se voltar para a sociedade em todos os níveis (local, regional e transnacional), na busca de um modo de desenvolvimento pautado em um processo pensado de forma consensada visando a coprodução por meio da participação e colaboração social, com o objetivo de alcançar resultados sob diversas perspectivas e não somente sob a visão econômico-financeira (SECCHI, 2009; BEVIR, 2010).

Entrelaçada à governança pública se encontra o Estado em Rede. Trata-se de uma concepção dogmática que se associa às variadas formas de integração de organismos e entidades governamentais e não governamentais na busca de formular e implementar políticas públicas que envolvam maior participação da sociedade. Essa concepção moldou, nas palavras do professor Carvalho (Paulo Neves de), o “Direito Administrativo Vivo”, aquele que opera aberto, ciente dos valores sociais emergentes e não se limita à letra fria da lei. O Estado em Rede se revela como campo aberto à Administração Pública consensual (ARAÚJO ET AL, 2014).

Castells (2002), destaca que a sociedade em rede e o estado em rede têm origem no aparecimento de três processos autônomos surgidos na Era da Informação, iniciada nos idos de 1960 e fortalecida a partir de 1970, quais sejam: (i) a terceira revolução industrial caracterizada pelo notável avanço da tecnologia da informação que produziu a internet, rede que interconectou toda a sociedade mundial, eliminou fronteiras e imprimiu a disseminação de informações de forma instantânea; (ii) a crise econômica do capitalismo e do estatismo, modelos superados e carentes de reestruturação; e (iii) o esplendor dos movimentos sociais que trouxeram para o centro do debate público questões como os direitos humanos, feminismo, libertarismo, ambientalismo, acessibilidade, tolerância, entre outros.

A inter-relação desses processos e os resultados por eles iniciados fizeram aflorar uma nova estrutura social prevalecente: a sociedade em rede. Junto a ela, floresceu uma nova ordem mundial com reflexos na economia e na cultura,

notadamente pelo surgimento da economia informacional/global e pela cultura da virtualidade real. Dessa forma, as características elementares da sociedade em rede não se amoldaram ao modelo de Administração Pública inflexível, forçando, por outro lado, o poder público a repensar sua forma de atuação. Destaca-se, entretanto, que tais acontecimentos não extinguem a organização política estatal, apenas a redimensiona. Nessa nova ordem, a Administração Pública passa a ampliar seus projetos e a iniciar um modelo de negociação que envolve governos, empresas e organismos nacionais e internacionais buscando superar a falta de recursos por meio da atuação em rede (CASTELLS, 2002).

Diante disso, forma-se a percepção de que as organizações sociais contemporâneas estão cada vez mais dominadas pela lógica difusa da sociedade em rede, fenômeno que desconsidera a existência de centros e periferias e que exige da organização estatal a necessidade de evoluir na implementação (se não existente) e na incrementação (se já existente) dos meios de participação da sociedade nas atividades do estado, sob pena de tornar sem efeito prático as políticas públicas destinadas a beneficiar a população (CASTELLS, 2002; HABERMAS, 2001).

A ligação entre o Estado em Rede e a Governança Corporativa aplicada ao setor público (Governança Pública) é interagente. Nesse sentido, a Governança Pública se apresenta como o modelo de coordenação estatal que privilegia o processo de colaboração e cooperação entre o estado, a sociedade civil organizada e o mercado, na busca de fortalecer o Estado Democrático de Direito. Essa nova configuração requer a reinstrumentalização do estado para geração de um novo *modus operandi* em sua relação com a comunidade. Ao pretender reformatar projetos e ações por meio de participação coletiva, tem-se por objetivo principal atender a variedade de esferas sociais e suas demandas específicas, muitas delas além das perspectivas mercadológicas e econômicas (DIAS E CARIO, 2014).

Uma importante definição sobre Governança Pública é especificada no Livro Branco da Governança da União Europeia (UE). Para a UE, Governança Pública é representada por um conjunto de normas, atos e procedimentos que se referem à qualidade do exercício do poder, especialmente no que tange à responsabilidade, transparência, conformidade e processos eficientemente conduzidos e aquisição de resultados comprovadamente eficazes (UE, 2001).

Diante de todo o exposto, verifica-se que a adoção do modelo de Administração Consensual se harmoniza com os preceitos tanto do gerencialismo,

como do estado em rede e da governança pública, considerando que a negociação desponta como um requisito essencial para a prática desses modelos conquanto, dentre as mudanças significativas exigidas na arquitetura organizacional do estado, encontra-se a necessidade de ampliação da participação da sociedade nas decisões do governo, situação que mostra a evidente importância do consensualismo.

Superada essa exposição, discorre-se abreviadamente no tópico seguinte sobre as formas de expressão do consensualismo.

2.5 Modos de atuação da Administração Consensual

Os modos de atuação da administração consensual são formas de expressão conhecidas como concertação administrativa e contratualização administrativa. Para isso, a Administração Pública dá preferência ao emprego de meios, técnicas e procedimentos negociais, com o objetivo de alcançar resultados sem ter que lançar mão do poder de império conferido por lei sobre o administrado. Nesses institutos a Administração Pública busca interagir com os interessados visando obter diálogo e negociar interesses dentro das possibilidades legais. Ressalte-se, entretanto, que a decisão de pactuar é exclusiva da Administração, cabendo ao particular participar concordar com a negociação (MOREIRA NETO, 2003).

A concertação administrativa ocorre quando a Administração Pública abre mão do poder de imperatividade e unilateralidade sob os quais os particulares estão sujeitos, aceitando compor negociação de modo a obter a colaboração dos jurisdicionados envolvidos. Trata-se de um modelo de administração flexível com base em debates conjuntos entre o poder público e o indivíduo (ou a coletividade) com a finalidade de obter consenso sobre qual medida pode-se adotar para a solução de determinada lide, que seja favorável para ambas as partes e que atenda ao interesse público (FERNÁNDEZ E ENTERRÍA, 1999; MACHADO 1982).

Há, pelo menos, três princípios constitucionais que fundamentam a atuação administrativa concertada, quais sejam: (i) o princípio democrático; (ii) o princípio da eficiência administrativa; e (iii) o princípio da procedimentalização da atuação administrativa. A origem autoritária e antidialógica da administração imperativa deve se harmonizar com os princípios democráticos. Assim, ao invés de a Administração optar por sua singularidade, deve permitir que o particular participe do processo de acordo, ajuste e concertação de sua atuação. Desse modo, entende-se que o princípio

democrático se mostra adequado a fundamentar e justificar o uso da concertação dos atos da administração (BARROSO, 2011).

Por fim, a doutrina tem entendido que a concertação administrativa deve ser desenvolvida observando os ritos procedimentais legais destinados às manifestações dos envolvidos, para que esses tenham a oportunidade de concordar com o seu conteúdo e, com isso, formar a decisão administrativa com base no alinhamento dos interesses envolvidos. É dizer, a procedimentalização administrativa deve ser feita observando-se os parâmetros normativos adequados à juridicidade e às exigências do devido processo legal, desde o início até a conclusão. Assim, o procedimento administrativo revela-se como o conjunto de formalidades de observância obrigatória desenvolvido dentro de um processo administrativo que obedece a um rito próprio que dita a forma de como se deve proceder. É o chamado devido processo equitativo, que se apresenta válido como garantia contra o exercício abusivo do poder. Assim, o princípio da procedimentalização da atuação administrativa de atos destinados a acordos negociais fundamenta, junto com o princípios democrático e da eficiência, a atividade da concertação no Direito Administrativo (BITENCOURT NETO, 2017).

No que se refere à contratualização administrativa, trata-se de comutação das relações da administração pública fundadas no poder unilateral e impositivo do estado sobre o jurisdicionado, por relações baseadas na administração dialógica, negocial e na permuta. Nessa operação, o estado busca o consenso com o particular, o que requer dele a aceitação de que o exercício legítimo e democrático do poder estatal não se baseia somente na imposição das leis e na subordinação a elas, mas também na existência de um pluralismo administrativo que confere ao administrador público a capacidade de agir e decidir de forma autônoma, a fim de obter a colaboração e a concordância do administrado. Assim, o termo “contrato” não mais representa uma validação jurídica em sua essência, mas remete a uma nova espécie de administração pública, baseada no acordo e não mais na imposição unilateral. Por isso é válido falar que ocorre um “movimento de contratualização”, resultado da metamorfose provocada na administração pública em razão do conjunto de mudanças que afetaram os modos tradicionais de exercer autoridade pública (CHEVALLIER, 1999).

No Brasil, a evolução do contratualismo na administração pública foi representada, principalmente, pelo surgimento dos contratos administrativos de parceria e dos acordos de coordenação. A exemplo, pode-se citar a Lei 8.987/95 (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) modificada pela

Lei 11.196/05 que inovou os critérios de julgamento, inverteu as fases de escolha da melhor proposta e trouxe a previsão do emprego de mecanismos privados para resolução de disputas relacionadas ao contrato, a chamada arbitragem (BRASIL, 1995).

Além disso, pode-se destacar a Lei 11.079/2004, que instituiu a Parceria Público-Privada, cujo próprio nome já expressa o alinhamento desses dois ramos do Direito. Essa lei trouxe em seu bojo a possibilidade de saneamento de falhas e correção de inconformidades durante o julgamento das propostas (procedimento antes impensável) e, sobretudo, a aplicação de mecanismos admitidos no direito privado para solução de litígios dos contratos. Destaca-se, ainda, o Regime Diferenciado de Contratações (Lei 12.462/11 regulamentada pelo Decreto 7.581/11), que estabeleceu a possibilidade de negociação com o licitante vencedor mesmo após a conclusão definitiva do julgamento, o que demonstra o puro consensualismo positivo na legislação pátria (BRASIL, 2004; BRASIL, 2011).

Ademais, vislumbra-se na Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) um dos maiores expoentes do consensualismo contratual na administração pública. Essa lei trouxe profundas inovações ao contratualismo, ampliando a admissão de métodos e técnicas da iniciativa privada no âmbito público, dos quais destacam-se: (i) as regras de governança pública voltadas aos agentes públicos envolvidos nos processos de contratualização; (ii) o critério do maior retorno econômico (não mais o menor preço, necessariamente); (iii) a adoção do rito procedimental de julgamento das propostas antes da habilitação para as modalidades de concorrência, como regra; (iv) a inserção de critérios de sustentabilidade e da dimensão social nos contratos; (v) a possibilidade de fornecimento e prestação de serviço associado; (vi) a ampliação da participação de estrangeiros nas licitações; (vii) a consagração da pré-qualificação para futura contratação (adotando jurisprudência do TCU); (viii) a previsão de regras agravantes e atenuantes em caso de sanção administrativa; (ix) o incentivo à adoção de programa de integridade pela iniciativa privada interessada em contratar com o setor público; e, entre outras inovações, (x) a alteração de prazos de vigência em vários tipos de contratos (BRASIL, 2021).

Assim, verifica-se que as espécies contratuais de parceria estão se multiplicando no Direito Administrativo brasileiro e com tendência a crescer ainda mais, em razão da diversidade atual demandada pelas áreas econômica e social. É de se destacar que os arranjos contratuais criativos e inovadores oriundos da iniciativa

privada já fazem parte do cotidiano administrativo do país, demandando novas formas de relacionamento contratual entre o poder público e a iniciativa privada, agora com base no diálogo e no consenso, o que permite vislumbrar o deslocamento do eixo pautado unicamente na autoridade sobre o particular, para um modelo de contratualização administrativa fundada na consensualidade (DANTAS, 2023).

Insta registrar que a Administração Pública ainda dispõe de duas técnicas negociais que podem ser usadas como instrumentos da administração consensual: o acordo administrativo e a transação administrativa (MARQUES NETO, 2000).

A administração por acordo é o instrumento pelo qual a administração opera a conciliação e a transação administrativa. Nessa perspectiva, a administração manobra as ações sob quatro noções básicas: (1) a noção lógica do acordo, que é expressa pelo consenso de uma ou mais pessoas em torno de uma determinada finalidade; (2) a noção lógico-jurídica, que ocorre quando uma determinada norma jurídica reconhece o efeito vinculante do consenso construído; (3) a noção de contrato, que surge no acordo cujo objeto representa relações patrimoniais; e (4) a noção de acordo administrativo, que é retratada no ato bilateral pelo qual a administração pública atua com o objetivo de estabelecer relações de direito público. Em sentido estrito, o acordo administrativo está contido no processo de consensualidade e representa um acordo de vontades formado no âmbito da administração pública entre o estado e particulares, em situações em que esses fazem parte das decisões administrativas ((DAMIANI, 1992; MARQUES NETO, 2000).

No que concerne à transação administrativa, pode-se informar que se trata de uma tática de negociação na qual as partes litigantes em processo administrativo concordam em fazer concessões recíprocas a fim de prevenir ou terminar controvérsias litigiosas. É dizer, transação administrativa acontece numa relação jurídica controvertida onde as próprias partes estabelecem a forma de melhor solucioná-la, sem imposição de vontade unilateral, mas de forma negociada. (BATISTA JÚNIOR, 2007).

Concluído o debate sobre as formas de expressão mais comuns do consensualismo, passa-se a apresentar o referencial empírico de suporte a este trabalho, apresentando um panorama sobre o consensualismo no Brasil.

3. REFERENCIAL EMPÍRICO

3.1 O consensualismo no Brasil

A concepção dogmática que gerou uma Administração Pública brasileira monológica tem origem no direito francês, no qual o Direito Administrativo pátrio se espelha. Essa idealização moldou um regime jurídico apoiado nos princípios da supremacia do interesse público e na indisponibilidade desse interesse. Desse modo, firmou-se a ideia de que os interesses da Administração não podem ser submetidos a transações diversas daquelas previstas na letra fria da lei (BINENBOJM, 2023).

Contudo, o chamado Estado-juiz sofreu, no epílogo do século XX, um notável redimensionamento em seu modelo de resolução de controvérsias. Trata-se da adoção, em diversos países, do chamado movimento do consensualismo, forma de solução de conflitos que privilegia o diálogo negociado no lugar da rigidez procedimental e das relações verticais entre o estado e os particulares. Esse movimento ganhou força nos albores do século XXI a ponto de ter sua fronteira de ação expandida para além do poder judiciário, alcançando a Administração Pública e quebrando paradigmas teóricos basilares do Direito público, como o da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, até então tidos como invulneráveis. Assim, alguns aspectos do núcleo conceitual do Direito Administrativo sofreram revisões e permitiram o desenvolvimento de inovações, das quais se destaca a possibilidade de realização de transações pelo Poder Público (DANTAS, 2020).

No Brasil, o movimento mundial pela solução pacífica de litígios na área pública provocou a abertura para a consensualidade e a reformulação dos seus conceitos fundamentais, permitindo superar os obstáculos que impediam a adoção de técnicas negociais para solução de conflitos no âmbito da Administração Pública. Já nos idos de 1941, o Decreto-Lei nº 3.365 de 1 de junho de 1941, previu por meio do artigo 10, a possibilidade de desapropriação por meio de acordo. Esse Decreto foi alterado pela Lei 13.867/2019 que incluiu, dentre as possibilidade de solução consensual, a alternativa da mediação e da arbitragem. Assim, a idealização burocrática autoritária forjada no século XIX não mais encontra espaço exclusivo frente aos contornos democráticos entalhados na CF/88 e na atual modelagem social formada com base em um mundo globalizado que, cada vez mais, clama por justiça comunitária e participativa (BRASIL, 1941; BRASIL, 2019; PIERONI, 2018).

A onda transformadora atingiu, primeiramente, o Poder Judiciário brasileiro, vindo posteriormente a expandir-se para as outras áreas e ramos do Direito, fatos que serão mais bem explicitados a partir dos subtópicos seguintes.

3.1.1 O consensualismo no Poder Judiciário

Como visto, as transformações políticas, sociais e econômicas ocorridas no século XX e impulsionadas a partir do início do século XXI exigiram a reformatação dos métodos de ação do poder público, com especial destaque para o Poder Judiciário. Nessa senda, ao promover o acesso integral à justiça, o sistema judiciário brasileiro, que já operava além dos limites de sua capacidade, foi impactado pela alavancagem da demanda que, confrontada com a morosidade judicial, o número insuficiente de juízes, o custo elevado do serviço forense, o número excessivo de possibilidades de recursos e com uma legislação processual defeituosa, provocou o que se convencionou chamar de “crise do judiciário” (PIERONI, 2018).

Na busca pelo enfrentamento dessa crise, o Poder Judiciário buscou e continua buscando promover uma prestação jurisdicional mais eficiente. Assim, a partir de decisões jurisprudenciais seguidas de alterações e inovações legislativas, o país adotou-se uma série de medidas com vistas a desenvolver instrumentos processuais capazes de mitigar o quantitativo de ações judiciais, desafogar o sistema e permitir uma atuação mais célere e produtora. Dentre essas, destaca-se a criação de espaços para uso do consenso na via judiciária (ANDRADE, 2020).

No âmbito jurisprudencial traz-se a lume a histórica decisão do Supremo Tribunal Federal, da lavra da Ministra Ellen Gracie, prolatada no Recurso Extraordinário RE 253885 / MG - Minas Gerais, na qual reconheceu-se a validade da transação entre o estado e o particular, a despeito da regra geral da indisponibilidade do interesse público. A r. Ministra considerou que a atenuação do princípio da indisponibilidade do interesse público para o caso concreto analisado foi razoável, uma vez que ficou demonstrada que solução adotada foi a que melhor atendeu ao interesse público (BRASIL/STF, 2002).

Além desses, há outros importantes julgados que reconhecem a utilidade de mecanismos extrajudiciais que buscam o consenso negociado. É o que se depreende da decisão do Superior Tribunal de Justiça - STJ no Agravo Regimental de Mandado de Segurança prolatado pelo Ministro Luiz Fux ao julgar o MS nº 11.308/DF. Na

ocasião, o Ministro decidiu que a convenção da cláusula de arbitragem em sede de contrato administrativo é justificada quando o interesse coletivo atende ao interesse público primário e envolve determinados direitos patrimoniais pragmáticos. Ou seja na época, o entendimento do STJ já reverberava sobre ser possível o juízo arbitral, em casos envolvendo contrato administrativo, não obstante relacionar-se a direitos tidos como indisponíveis (BRASIL/STJ, 2006).

Arrematando, ao julgar o Conflito de competência entre o Tribunal Arbitral da Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, suscitado pela Petrobrás (CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 139.519 - RJ 2015/0076635-2), o STJ concluiu que a solução de litígios por meio da arbitragem que tenham por objeto direitos patrimoniais disponíveis, não afronta o interesse público nem abdica ao seu atendimento. Assim sendo, a Corte superior decidiu, no mérito, declarar a competência do Tribunal Arbitral da Corte Internacional de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional – CCI, em relação à jurisdição estatal. Ressalte-se que o colegiado, com amparo no art. 42 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil – CPC/2015), pronunciou que a parte tem sim direito de optar pela arbitragem. Ademais, o STJ asseverou que o CPC/2015 estimulou o uso de meios alternativos pela Administração Pública para solução de litígios, tendo considerado que a solução consensual configura como dever do estado, cabendo ao poder público promover e incentivar sua utilização, conforme decisão da lavra do Ministro Relator Napoleão Nunes Maia Filho (BRASIL/STJ, 2017).

A guinada para valorização do consensualismo no Poder Judiciário foi promovida pela Lei nº 9.307/96 (dispõe sobre a arbitragem) alterada pela Lei nº 13.129/15 e pelas modificações introduzidas pela Lei nº 13.655/18 no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB). As inovações recaíram nas disposições sobre segurança jurídica e sobre a eficiência na criação e na aplicação do direito público brasileiro. Ademais disso, tem-se a criação do sistema de justiça multiportas estimulado no §2º do artigo 3º da Lei nº 13.105 (Código de Processo Civil), com destaque para o §3º do mesmo dispositivo que estabeleceu que a “conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (BRASIL, 1996; BRASIL, 2018; BRASIL, 2015).

Não se pode olvidar que o passo decisivo para a consolidação do consensualismo no Poder Judiciário foi estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao editar a Resolução Nº 125 de 29/11/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Esse documento estabeleceu uma política pública destinada a dar cuidados apropriados aos conflitos de interesse na justiça, com vista, principalmente, à disseminação da cultura de pacificação social, notadamente pelo que foi estabelecido já no parágrafo único do art. 1º da citada resolução, que incumbiu aos órgãos judiciários o dever de, antes de qualquer solução adjudicada mediante sentença, sejam oferecidos outros mecanismos de solução de conflitos com destaque para os meios consensuais, visando a celeridade da prestação jurisdicional e a melhoria do atendimento ao cidadão (BRASIL/CNJ, 2010).

Destaque especial deve ser dado ao emprego dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos, conhecidos como Masc. Trata-se de meios de solução de controvérsias que não envolvem o sistema judicial formal. No lugar disso, prefere-se o uso de técnicas de negociação conhecidas como mediação, conciliação e arbitragem. O Objetivo é auxiliar as partes litigantes a chegarem a um acordo negociado. Como corolário, o uso desses métodos é menos oneroso, mais rápido e bem menos complexo que o processo judicial tradicional. Insta ressaltar que a Resolução CNJ n. 125/2010 incentivou a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - Cejuscs e dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - Nupemec, com a finalidade de robustecer a estrutura de unidades judiciais destinadas ao atendimento dos casos de solução pacífica de conflitos. Para se ter uma ideia da expansão dos Masc no Poder Judiciário, no ano de 2014 a justiça brasileira possuía 362 Cejuscs instalados no país. No final de 2022, o número dessas unidades saltou para 1.437, um vultoso crescimento em 8 anos (CNJ, 2023).

No âmbito penal brasileiro destaca-se a Lei nº 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Essa lei criou o modelo de justiça criminal consensual, notadamente em seus artigos 76 e 89 que estabeleceram, respectivamente, os institutos da transação penal e a suspensão condicional do processo, mecanismos que romperam com os paradigmas da indisponibilidade da ação penal e do princípio *nulla poena sine iudicio* (não há pena sem processo, sem aferição da culpabilidade). Com isso, abriu-se espaço para o consensualismo na

justiça penal, possibilitando a solução mais célere e eficiente dos casos de crimes de menor gravidade. É importante destacar que há, na esfera criminal, uma tendência de ampliação do consensualismo. É o que se depreende do exame do art. 283 do Projeto de Lei do Senado nº 156/2009, aprovado em Plenário na sessão extraordinária ocorrida em 7/12/2010 e encaminhado à Câmara dos Deputados onde passou a tramitar sob o Projeto de Lei Complementar - PLC nº 8.045/2010), onde se busca inserir na legislação uma forma de solucionar a ação penal mais rapidamente e de modo mais simples, com base no consenso fundado na confissão (ANDRADE, 2020).

Destaca-se, ainda, na esfera penal, a existência dos acordos de leniência sob a óptica da concertação administrativa interorgânica, no que refere à negociação e celebração de acordos na área da anticorrupção previstos na Lei n.12.846/2023. Nessa lei, o consensualismo é notado especialmente pela diferenciação entre a sanção punitiva e as chamadas sanções premiaias, reconhecidas como uma conduta positiva que produz resultados benéficos para a sociedade (BRASIL, 2013; BITENCOURT NETO, 2017).

Diante do exposto, verifica-se o protagonismo do Poder Judiciário no fomento aos meios consensuais de solução de conflitos, demonstrado de forma destacada pela pujante atuação do CNJ que promove, a olhos vistos, a transição paradigmática da metodologia sobre a resolução de litígios com valorização da dimensão consensualista. Assim, a despeito da tradição pautada em decisões unilaterais e impositivas formada em um passado não muito remoto, o Poder Judiciário vem ampliando os espaços de negociação, inclusive por acordos substitutivos de decisões sancionatórias ponderando posturas eminentemente punitivistas (TARTUCE E MEGNA, 2021).

Na mesma direção, o Poder Executivo vem adotando métodos e técnicas que privilegiam o consensualismo, como poderá ser observado no tópico seguinte.

3.1.2 O consensualismo no Poder Executivo

No âmbito do Poder Executivo, a consensualidade se mostra positivada por meio da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Essa lei estabeleceu os princípios para mediação, dos quais destaca-se a busca pelo consenso e a inclusão de possibilidade de resolução de

conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. Os procedimentos estabelecidos por essa lei diferenciam mediadores judiciais e extrajudiciais estabelecendo que, qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes poderá atuar como mediador extrajudicial, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ampliando as possibilidades de solução de conflitos independente da estrutura de pessoal do poder público (BRASIL, 2015).

Insta ressaltar que essa a Lei nº 13.140/2015 autorizou o Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, a realizar de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais (BRASIL, 2015).

Além disso, pode-se mencionar a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão pertencente à estrutura organizacional da Advocacia-Geral da União – AGU, que tem a missão de realizar o exame de admissibilidade dos pedidos de solução de litígios no âmbito da AGU, além de dirimir controvérsias entre órgãos do Poder Executivo Federal, assim como entre esses e a Administração Pública dos demais entes federados, usando a técnica de conciliação.

Adiciona-se a esses o papel da Ouvidoria-Geral da União – OGU, órgão pertencente à estrutura da Controladoria-Geral da União – CGU (Decreto nº 11.330/2023) que, com base na Lei nº 12.527/2011 regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 (Lei do Acesso à Informação - LAI) se utiliza de três estratégias de solução de conflito sobre transparência pública, a saber: (i) a resolução negociada, quando se procura solucionar o conflito diretamente com o órgão detentor da informação, direcionando providências para que o cidadão receba a informação negada e, com isso, resolvendo a questão de modo célere e confiável; (ii) resolução facilitada, que ocorre quando, além do órgão implicado, o cidadão interessado também é envolvido diretamente na negociação para solução da lide (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012; BRASIL, 2023).

Ponto de destaque no uso dos métodos consensuais de solução de conflito na Administração Pública veio com a Lei Federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), notoriamente pelo explicitado no Capítulo XII (arts. 151 a 154 da norma) que dispõe sobre meios alternativos de resolução de controvérsias, especificamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a

arbitragem. A referida norma veio para mitigar os inúmeros litígios entre particulares contratados e a Administração Pública, considerando que as relações contratuais entre eles representam uma verdadeira fonte de controvérsias, muitas vezes levadas para resolução judicial infinda, causando prejuízos ao interesse público, como é o caso do grande número de obras paradas (mais de oito mil, segundo o Painel de Obras Paralisadas do TCU/2022) em razão de conflitos entre a empresa vencedora da licitação e a Administração Pública contratante (BRASIL, 2021; BRASIL/TCU, 2023).

No subtópico seguinte aborda-se a questão do consensualismo nas Cortes de Contas brasileiras.

3.1.3 O consensualismo nos Tribunais de Contas

Na esteira da metamorfose pela qual passa a Administração Pública contemporânea em razão das transformações sociais, políticas e econômicas já debatidas neste trabalho, os Tribunais de Contas no Brasil, a luz da jurisprudência, da orientação doutrinária e das mudanças e inovações trazidas pela legislação, vêm admitindo medidas para adoção de acordos administrativos no âmbito do controle externo da Administração Pública, mesmo nos casos de substituição de sanção. Ao alinhar-se ao movimento pelo consensualismo, o controle externo, sem descuidar de sua função constitucional de controle dos atos do poder público, avança para uma atuação mais abrangente, ampliando as dimensões de desempenho na busca de iniciativas de natureza mais propositiva, contributiva e com foco em resultados esperando, além de coibir desvios, aprimorar a governança e as políticas públicas (DANTAS, 2023).

Do ponto de vista prático, traz-se a lume a decisão jurisprudencial do egrégio Tribunal de Contas da União no ACÓRDÃO 2121/2017 – PLENÁRIO, da lavra do Ministro Bruno Dantas, onde o TCU não vislumbrou óbices nos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel firmado com a empresa Telefônica Brasil S/A. Na r. decisão o Tribunal asseverou que o acordo firmado seria mais efetivo que as multas aplicadas pela Anatel, em razão da baixa efetividade de sua arrecadação mesmo na fase de execução fiscal. É dizer, o TCU considerou que o interesse público estaria

sendo melhor atendido através daquele acordo do que pela ação punitiva que poderia ser desencadeada pela Agência (BRASIL/TCU, 2017).

Mais recentemente o Tribunal de Contas da União, de forma pioneira, inaugurando um novo modelo de atuação da Corte, aprovou a solicitação de solução consensual formulada pelo Ministro de Minas e Energia, em face das controvérsias enfrentadas nos Contratos de Energia de Reserva - CER decorrentes do Procedimento de Contratação Simplificado - PCS 01/2021, relativos às usinas da Karpowership Brasil Energia Ltda - KPS. Na controvérsia, buscou-se resolver de forma amigável a alteração contratual da KPS a fim de ajustar a execução do contrato às necessidades do sistema no horizonte de curto e médio prazos, considerando os impactos tarifários da energia contratada num cenário de escassez de energia, assim como os esforços da empresa para investir e viabilizar os empreendimentos. O objetivo do acordo foi de identificar alternativas para harmonizar a execução contratual com o interesse público relacionado à redução do impacto tarifário decorrente da contratação emergencial e à segurança jurídica dos contratos celebrados. Na decisão, o TCU aprovou integralmente a autocomposição do acordo com base na instrução técnica, na qual se destacam pelo menos cinco benefícios (BRASIL/TCU, 2023):

a) Em termos econômicos, a aprovação do termo proporcionou a redução de 60% dos dispêndios com parcela de aquisição de combustível para geração de energia inflexível da KPS, e aproximadamente 19% dos custos totais com a remuneração total dos CER firmados com a KPS.

b) Em relação à gestão, o procedimento trouxe benefícios qualitativos a todo o processo decisório da tomada de decisão.

c) Atinente à segurança jurídica, o TCU entendeu que a solução tomada considerou o momento crítico e oportuno e foi adotada dentro dos limites legais conferidos aos autores. Dessa forma, a autocomposição se demonstrou adequada para ser usada como instrumento pela Corte de Contas, trazendo segurança jurídica não apenas ao termo específico, mas extensivo aos gestores envolvidos no processo de tomada de decisão, notadamente pela existência de cláusulas de não responsabilização e arquivamento de processos cujo mérito seja resolvido pela solução consensual, inspiradas nos princípios e nos resultados obtidos pelo acordo de cooperação técnica entre o TCU e outros órgãos federais que culminaram nas minutas dos acordos de leniência da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). Ademais, o

ato permitirá uma utilização mais eficiente dos recursos de energia atualmente disponíveis, sem comprometer a segurança jurídica.

d) No que tange à sociedade, a decisão prolatada considerou que a celebração do termo não submeteu à União nem os consumidores ao risco de renúncia de recebíveis ou assunção de novas obrigações financeiras. Adicionalmente, a autocomposição permite a coordenação de ação entre os agentes para aumentar a eficiência do contrato, à luz do interesse público;

e) Referente à ação de controle externo, a relato técnico indica a existência de benefícios quantitativos potenciais na ordem de quase R\$ 580 milhões, em decorrência da redução de custos dos custos setoriais do mercado de energia, como resultado dos mecanismos previstos no termo de autocomposição; e

f) Em relação ao desenvolvimento de soluções consensuais, a decisão aponta potenciais benefícios qualitativos, destacadamente em relação ao aumento da segurança jurídica do processo de tomada de decisão em soluções consensuais de disputas no âmbito da Administração Pública.

Em relação aos mecanismos de consensualidade, verifica-se que o TCU adotou ações estruturantes significativas. Destaca-se a Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 92/2023, que instituiu, no âmbito daquela Corte, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Além disso, o TCU criou uma unidade específica, a saber: a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), dotada de recursos materiais e humanos, a quem compete a análise prévia de admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual - SSC por meio da Comissão de Solução Consensual - CSC, quando formuladas por autoridades legitimadas definidas no art. 2º da referida Instrução.

Assim, percebe-se que o Tribunal de Contas da União tem dado destaque e relevância ao consensualismo, tanto em suas decisões, que têm potencial de gerar jurisprudência em face de sua ascendência, quanto no ordenamento normativo interna *corporis* e na estruturação de setor específico para tratamento da temática. Assim, seguindo os ventos transformadores do *modus operandi* da Administração Pública, o TCU, no uso de suas competências constitucionais, se mostra alinhado à necessidade de aumentar a eficiência estatal na busca de diálogo entre o setor privado e a

Administração Pública Federal (para mais informações sobre jurisprudência do TCU, consultar a Tabela constada no Apêndice A deste trabalho).

No âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, percebe-se que as Cortes têm, em regra, adotado normativas voltadas a implantar três instrumentos destinados a regulamentar a operacionalização de acordos consensuais, quais sejam: (a) o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC; (b) o Termo Circunstanciado Administrativo – TCA; e o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, com (ver Apêndice B).

Como evidência da atuação consensualista pelos Tribunais de Contas Estaduais, destacam-se duas decisões emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO. Trata-se da Decisão Monocrática DM 0125/2023-GCESS lavrada no exame da Tomada de Contas Especial instaurada para apuração de indícios de danos ao erário detectados no bojo de processo de Fiscalização de Atos e Contratos, na qual foram apontadas falhas na execução de contrato celebrado entre o Departamento de Estradas e Rodagens de Rondônia – DER/RO e a empresa MSL Construções Eireli – ME, cujo objeto era a construção de ponte sobre o Rio da Vala, localizado no Município de Porto Velho/RO. Nesse processo, o TCE-RO decidiu acatar a concordância com a adoção de providências para tentativa consensual do objeto contratual pactuada a partir de audiência entre o Ministério Público de Contas do Estado – MPC e os jurisdicionados envolvidos. Na ocasião, o Tribunal entendeu que a abertura de oportunidade para autocomposição no bojo dessa Tomada de Contas foi a medida mais razoável a ser adotada. Além disso, o Tribunal considerou que os acordos devem ser incentivados pela Corte, de modo a garantir a efetiva pacificação social e atender ao interesse público da população já afetada (RONDÔNIA/TCE, 2023).

Na mesma direção o TCE-RO, através da Decisão Monocrática - DM 0132/2023-GCESS/TCE-RO decidiu pela homologação da autocomposição realizada entre o DER e o MPC, ampliando o prazo para cumprimento integral das medidas de saneamento das irregularidades constatadas na Tomada de Contas Especial instaurada em face da inexecução do contrato n. 17/17/GAB/DERRO, firmado entre o DER e a empresa Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda. ME, para a elaboração de projeto básico de ampliação da pista de pouso dos aeródromos localizados nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná (RONDÔNIA/TCE, 2023).

Na ocasião o TCE-RO decidiu pelo sobrestamento do feito e suspensão do prazo prescricional, considerando não haver qualquer vedação legal que as partes, em comum acordo, reajustem eventuais obrigações pactuadas a fim de atender na plenitude o objetivo da autocomposição, sem descuidar do dever de observar o interesse público e o efetivo cumprimento das condições assumidas (RONDÔNIA/TCE, 2023).

Destaque especial dever ser dado às ações que vem sendo desenvolvidas no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. O TCE-MT editou o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, indicando como norma fundamental do Tribunal a promoção de soluções consensuais ou autocompositivas, inclusive com uso da mediação e celebração de negócios jurídicos processuais (art. 2ª, IV da LCE nº 752/2022). Além disso, o TCE-MT editou quatro resoluções normatizando o TAG, o TAC, o TCA e, de modo destacado, a instituição, por meio da Resolução Normativa nº 13/2021, das Mesas Técnicas destinadas a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo (MATO GROSSO/TCE-MT, 2021).

As Mesas Técnicas instituídas pelo TCE-MT têm por objetivo promover o consensualismo mediante a mediação e a conciliação antes de deflagrado qualquer processo fiscalizatório (levantamento, auditoria, inspeção) ou de responsabilização (contas, tomada de contas, denúncia ou representação), procedimento que também pode ser admitido na fase processual. A partir de 2021 foram admitidos 12 (doze) acordos, sendo 6 (seis) já finalizados (NOVELLI e CASTILHO, 2024).

Ademais, destaca-se que, para adotar meios consensuais em substituição a sanção, os Tribunais de Contas do Brasil encontram amparo no §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), incluído pela Lei 8.078/1990, que legitimou os órgãos públicos para tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais (BRASIL, 1985).

Como visto, os Tribunais de Contas brasileiros têm aplicado o consensualismo utilizando-se de instrumentos práticos, tais como: o Termo de Ajuste de Conduta, o Termo de Ajuste de Gestão e o Termo Circunstanciado Administrativo, com base na legislação pátria e em suas Leis Orgânicas, assim como em suas Resoluções e Normativos específicos (vide Apêndice B deste trabalho).

4. METODOLOGIA USADA NESTA PESQUISA

Considerando tratar-se de avaliação de leis e normas que tratam do tema, para delineamento da pesquisa utilizou-se o método eminentemente documental, complementado pela pesquisa bibliográfica, tendo em mente que se fez a investigação por meio de leitura e interpretação de livros, jurisprudências e coletâneas legais (CERVO, E BERVIAN, 2002; PASOLD, 2011).

No que se refere ao método, tendo em vista que nesse trabalho buscou-se pesquisar de forma analítica as partes do fenômeno a fim de se obter uma conclusão geral decorrente da comparação, a pesquisa é indutiva (PASOLD, 2011).

Quanto à técnica, utilizou-se basicamente de dois métodos: (i) o referente, onde buscou-se explicar previamente as razões do trabalho a fim de apresentar o produto desejado, delimitado ao alcance da abordagem temática; e (ii) o conceito operacional, uma vez que foram apresentadas definições conceituais próprias objetivando sua aceitação para os efeitos das ideias reveladas neste trabalho (PASOLD, 2011).

Quanto à classificação, considerando que o objetivo do trabalho é apresentar conhecimentos para aplicação prática dirigidos ao aperfeiçoamento de técnica de solução de problemas específicos, além de descrever características e estabelecer relações entre vários segmentos na busca de interpretar os fenômenos e lhes atribuir significados, a pesquisa é aplicada, qualitativa e descritiva (LAKATOS E MARCONI, 2021).

Para operacionalização da pesquisa e apresentação da proposta do modelo de gestão de riscos como instrumento de apoio à decisão e na gestão dos processos relativos aos acordos administrativos no âmbito do controle externo da Administração Pública, utilizou-se dos princípios estabelecidos na Norma ISO 31004:2015, *Risk management - Principles and guidelines* - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes (2015), no Manual de gestão de riscos do TCU (2020) e na Normas ISSO 31000 - Gestão de riscos — Diretrizes (2018), combinadas com o Método ABC.

O Método ABC (*Activity Based Costing* ou Custeio Baseado em Atividades) é usado em organizações para avaliar as atividades desenvolvidas com maior precisão possível, com o objetivo de direcionar e alocar despesas específicas a fim de dar suporte à decisão sobre a gestão de estoques e gerenciamento de custos. Trata-se de um processo que combina os recursos organizacionais (recursos humanos,

tecnologia, materiais, métodos, ambiente etc.) para descrever a melhor maneira de empregá-los para que as metas e objetivos sejam atingidos e os resultados sejam satisfatórios (NAKAGAWA, 1994).

Na área de gestão de riscos, o Método ABC vem sendo usado na abordagem de gestão de riscos para a preservação do patrimônio cultural, produzido pelo Instituto Canadense de Conservação do Governo Canadense – CCI em parceria com o Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauro de Bens Culturais – ICCROM. A abordagem coloca a perda de valor como ponto essencial a ser atacado na prevenção, mitigação e eliminação de riscos. Ao contrário dos demais instrumentos de gestão de riscos, o Método ABC adaptado à gestão de riscos contempla todos os eventos que possam impactar no valor esperado (CCI, ICCROM, IBERMUSEUS, 2017).

Desse modo, tendo em vista que para adaptação e aplicação do Método ABC combinou-se dados provenientes de abordagens qualitativas e quantitativas, com vista à compreensão de fatos simulados que envolve coleta de dados empíricos e os correlacionar com experiências teóricas, buscando-se interpretar informações quantitativas por meio de símbolos numéricos e dados qualitativos mediante observação documental, admite-se que esta pesquisa possui viés qualiquantitativo (SCHNEIDER, SCHNEIDER, FUJII, E CORAZZA, 2017).

Assim sendo, aproveitando-se da literatura, fez-se a adaptação para a temática do processo de consensualismo, definindo-se conceitos e ferramentas complementares desenvolvidos especificamente para fins deste trabalho. No caso do controle externo, considerou-se que os impactos negativos são retratados pela perda de valor da eficácia esperada. O detalhamento da proposta poderá ser verificado nos tópicos seguintes.

5. A GESTÃO DE RISCOS COMO FERRAMENTA AUXILIAR DO PROCESSO DE CONSENSUALISMO NO CONTROLE EXTERNO.

O risco está relacionado a possíveis acontecimentos que tenham potencial de interferir negativamente e prejudicar a conquista dos objetivos pretendidos em algum processo, atividade ou ação. A gestão de riscos tem o objetivo principal de detectar as ameaças existentes ou potenciais e planejar medidas capazes de minimizar e eliminar tais perigos (BRASIL/TCU, 2020).

A ideia principal atinente à gestão de riscos nas corporações repousa no fato que toda e qualquer organização existe para gerar valor às partes interessadas. Isso porque o ambiente organizacional é permeado de incertezas que trazem adversidades que, por sua vez, requerem dos gestores uma análise eficiente que lhes permita compreender até que ponto essas imprecisões podem ser aceitas e como elas podem afetar a geração de valor pretendida. Para a efetivação de uma gestão de riscos eficiente é importante levar em conta os riscos tanto na construção da estratégia quanto no melhoramento da performance organizacional (COSO, 2017).

5.1 Conceituação específica, premissas e objetivo.

Para fins deste trabalho, o conceito sobre a gestão de riscos, assim como as premissas e o objetivo foram adaptados e elaborados para a finalidade específica desta tarefa, sendo entendidos como:

a) **Gestão de Riscos em processos de consensualismo:** técnica de gestão destinada a identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, levando em consideração tanto a chance de ocorrer quanto seu impacto esperado, visando subsidiar o processo decisório e permitir o acompanhamento eficiente das ações decorrentes da aplicação do consensualismo no âmbito do controle externo da administração pública.

b) **Premissas:** A opção pela via do acordo no lugar do processo de apuração sancionatória deverá ser devidamente motivada, não deve descuidar das regras e princípios que regem a atividade administrativa, demonstrar vantajosidades, ter tratamento impessoal e isonômico entre as partes, conferir segurança jurídica e garantir a transparência dos pressupostos exatos que balizam a aceitabilidade das

ofertas. Além disso, a opção deve ser baseada em evidências pautadas em estudos prévios, confiáveis e verificáveis, de modo a permitir a avaliação das ações a serem efetivadas para o alcance dos objetivos pretendidos.

c) **Objetivo:** fornecer informações ao decisor sobre a existência de situações adversas com chance de ocorrer a ponto de impactar negativamente o processo de consensualismo, que precisam ser evitadas, eliminadas ou mitigadas a fim de garantir maior efetividade aos acordos administrativos destinados a solucionar litígios entre a administração pública e particulares, sob a óptica do controle externo.

5.2 Proposta para aplicação da gestão de riscos no processo de consensualismo.

Os riscos no processo de consensualismo são representados pelos impactos negativos sobre os processos de acordos celebrados entre a Administração Pública e particulares. Neste trabalho os impactos negativos são expressos em perda de valor da eficácia esperada. A estrutura proposta para a gestão de risco no presente estudo, são apresentadas nos tópicos a seguir:

Para fins deste trabalho, a proposta de gestão de risco no processo de consensualismo está estruturada em 7 (sete) fases, a saber: (1) análise do contexto; (2) identificação dos riscos; (3) análise dos riscos - escala ABC; (4) avaliação dos riscos - método ABC; (5) comunicação dos riscos; (6) tratamento dos riscos; e (7) monitoramento dos riscos.

5.2.1 Análise do contexto.

Para a análise do contexto deverão ser consideradas as situações que permitam compreender todos os aspectos relevantes do contexto em que se encontra inserido o processo, sendo relevante analisar aos menos 8 (oito) aspectos, quais sejam: (1) ambiente político; (2) as partes interessadas; (3) interesses envolvidos; (4) aspectos econômicos; (5) fatores legais; (6) questões sociais; (7) benefícios potenciais passíveis de serem oferecidos ao jurisdicionado; e (8) resultados esperados.

No quadro abaixo é fornecido um exemplo hipotético da análise de um contexto (não exaustivo).

Quadro 1 - Análise do contexto (exemplificativo)

CONTEXTO	EXEMPLO
Ambiente político	<p>Nos últimos anos, o ordenamento jurídico pátrio assistiu a um verdadeiro espraiamento da figura dos acordos de Leniência Administrativa, em paralelo ao uso de institutos análogos na seara criminal. Esse movimento foi influenciado por um esforço internacional de convergência na adoção de políticas judiciais e legislativas de combate à corrupção. Tal influência, se traduziu por meio da incorporação ao sistema jurídico interno de tratados multilaterais como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (internalizada pelo Decreto 3.678/2000); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), Decreto 4.410/2002; a Convenção de Palermo (Decreto 5.015/2004); e a chamada Convenção de Mérida, conforme Decreto 5.687/2006. (STF, MS 35.435, Min. Gilmar Mendes).</p> <p>A consensualidade tem sido reconhecida como meio eficiente de aprimorar a governabilidade (eficiência), garantir freios contra o abuso (legalidade), o atendimento do interesse público (justiça) e a responsabilidade pública (legitimidade), além de desenvolver a responsabilidade das pessoas (civismo) e tornar os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem). Com efeito, a solução pacífica das controvérsias é um valor constitucional apregoado no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88 (NOVELI e CASTILHO, 2024).</p>
Partes interessadas	Verificar a legitimidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas na negociação.
Interesses envolvidos	<p>Interesse público: eficiência processual (menor tempo de duração, economia de custos processuais, evitar ônus e lentidão da via judicial etc.). Execução da “boa administração”, em que o estado de coisas que vigora é a prestação de serviços de modo célere e competente, pelo que se reveste de grande relevo a racionalização da máquina administrativa (PENEDO, 2021);</p> <p>Interesse privado: possibilidade de conversão de multas aplicadas no “bojo” de processos administrativos sancionadores em obrigações de fazer (realização de investimentos) configuraria uma conjugação dos princípios do interesse público e da eficiência (BINENBOJM, 2023).</p>
Aspectos econômicos	<p>Listar os benefícios quantitativos potenciais (valores financeiros) estimados, em decorrência de possíveis redução de custos a serem previstos no termo de aucomposição.</p> <p>Listar os benefícios qualitativos (exemplo: aumento da segurança jurídica em processos de tomada de decisão em soluções consensuais).</p>
Fatores legais	<p>Citar as leis, regulamentos, jurisprudências sobre o assunto. Exemplo: Lei nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas). Lei nº 13.105/2015 Código de Processo Civil. Lei nº 13.140/2015 (dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública). INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 91/2022 (Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Solicitação de Solução Consensual TC 006.253/2023-7 Relator: Ministro Benjamin Zymler. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Interessado: Karpowership Brasil Energia Ltda. Proposta de solução consensual aprovada.</p>

CONTEXTO	EXEMPLO
Questões sociais	Analisar possíveis efeitos que impactem no (a): Implicação em desemprego. Efeitos negativos na renda familiar. Impacto na geração de emprego. Efeitos no meio ambiente. Especulação imobiliária. Transporte público. Segurança. Habitação. Violência. Favelização etc.
Benefícios potenciais passíveis de serem oferecidos ao jurisdicionado	Suspensão dos processos administrativos relativos à (citar a causa da lide) atualmente em análise no Tribunal de Contas por meio do processo n. 000.000/0000, com garantia de emissão de certidão positiva com efeitos de negativa, na forma da legislação. Preservação da eficácia das outorgas e da garantia física inicialmente contratualizada. Reversão dos recursos depositados em juízo à Conta do particular participante do acordo. Suspensão dos impedimentos em contratar com a Administração Pública, preservado o cumprimento dos termos do acordo.
Resultados esperados	Os resultados esperados devem ser indicados de forma: (i) específica; (ii) mensurável; (iii) alcançável; (iv) relevante; (v) temporal; e (vi) verificável*. Exemplo: Ao final do prazo de vigência da presente autocomposição, previsto para ocorrer período de 01/06/2024 a 31/05/2026, o procedimento deverá apresentar os seguintes resultados: 1) Retomada das obras paradas no prazo de 60 (sessenta dias). 2) Conclusão de 100% da obra contratada no prazo de 2 (dois) anos a contar de 01/06/2024. 3) Redução de custos operacionais na ordem de 30% em relação à processualística desenvolvida no Tribunal. 4) Geração de 100 (cem) empregos para a sociedade do entorno do empreendimento. 5) Plantação de 5000 (cinco mil) mudas de árvores na região localizada ao norte das instalações que estão sendo construídas. *Juntar memorial de cálculos, estudos qualitativos e outras evidências que tornem as informações verificáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das referências bibliográficas indicadas.

5.2.2 Identificação dos riscos.

Nessa fase busca-se identificar o maior número possível de riscos com potencial de ameaçar o sucesso do processo. A pergunta-base que se faz nesse momento é: quais os acontecimentos que podem causar perda de valor da eficácia esperada no processo de consensualismo em evidência?

Os riscos mais comuns no processo de consensualismo envolvem pelo menos 14 fatores: (1) *Ne bis in idem*; (2) tutela por distintas esferas de responsabilização; (3) gerar ineficiência no sistema antifraude e anticorrupção; (4) impedimento da funcionalidade da empresa; (5) não materialização; (6) não participação da parte (7) burocratização; (8) risco de razoabilidade; (9) desvio da legalidade; (10) inexistência de balizas.; (11) inadimplência; (12) fiscalização; (13) fatores internos; e (14) fatores

externos. No quadro a seguir são apresentados exemplos não exaustivos da identificação dos riscos aqui listados.

Quadro 2 - Identificação dos Riscos (exemplos não exaustivos)

FATORES DE RISCO	EXEMPLO
1) <i>Ne bis in idem</i> .	Risco de determinado jurisdicionado (pessoa física ou jurídica) ser apenado duas ou mais vezes pelo mesmo fato, em função das múltiplas instâncias de responsabilização no sistema brasileiro de controle.
2) Tutela por distintas esferas de responsabilização.	impossibilidade de o Tribunal de Contas aplicar sanção de inidoneidade, se os fatos apurados integrarem o escopo de um outro Acordo com o mesmo objeto.
3) Gerar ineficiência no sistema antifraude e anticorrupção.	Quando a perspectiva punitiva não é coordenada pelos regimes de responsabilidade cível e administrativa.
4) Impedimento da funcionalidade da empresa.	Quando as cláusulas do acordo são tão severas a ponto de impossibilitar à empresa a cumprir com tais sanções, impossibilitando que ela continue funcionamento e operando em seu mercado usual.
5) Não materialização.	Risco de formalizar acordos sem os elementos de materialidade, risco e relevância que justifiquem o interesse público no trato da matéria, com a conclusão pela admissão.
6) Não participação da parte.	Não permitir a participação da parte (jurisdicionado) na dimensão e na amplitude devida, como prejuízo para uma negociação mais célere, de menor custo, exequível e democrática.
7) Burocratização.	Elevado apego às normas; o excesso de formalização, rotinas e registros; a resistência às mudanças; a despersonalização dos relacionamentos; a ausência de inovação e conformidade às rotinas; a exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento.
8) Risco de razoabilidade.	Não razoabilidade da proposta em relação à natureza e à gravidade das condutas praticadas.
9) Desvio da legalidade.	Assinatura de acordo com agentes públicos que agiram com dolo ou erro grosseiro, devidamente verificado, o que é vedado (ver art. 12 e parágrafos do Decreto 9.830/2019).
10) Inexistência de balizas.	Não definição de limites objetivos para franquear um escopo possível do que pode ser ofertado em benefícios para atrair o interessado.
11) Inadimplência.	Risco de não cumprimento do acordo pelo jurisdicionado.
12) Fiscalização.	Falta de recursos (materiais e humanos) para realização de uma fiscalização eficiente capaz de acompanhar e monitorar resultados de forma concomitante e conclusiva.
13) Fatores internos.	Risco de discricionariedade: Falta de cultura de negociação (recentidade da consensualidade, despreparo dos agentes públicos). Risco de eficiência: Falta de diretriz ou deturpação da racionalidade empregada na utilização do instrumento (consensualismo). O excesso de normativas (ou sua falta), assim como um inadequado cotejamento entre a realidade social e jurisprudencial, pode produzir, em alguma medida, ineficiência das ações administrativas consensuais, causando desestímulo à celebração de acordos. Risco de perda de oportunidade e menor custo-benefício: não celebração do acordo devido a resistência ao modelo amparada na visão tradicional dos princípios da supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade (atuar por meio de um processo sancionador pode ser menos arriscado do que optar pela via consensual). A relutância pode ocasionar perda da oportunidade de alcançar um melhor custo-benefício na ação.
14) Fatores externos.	Concorrer para a impunidade.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das referências bibliográficas indicadas.

5.2.3 Análise dos riscos (escala ABC).

Após a necessária identificação dos riscos é preciso medir o tamanho deles, entender quais são aceitáveis e como compreender as prioridades. Nessa etapa busca-se compreender melhor o risco identificado, sua importância, a chance de ocorrer e seu impacto negativo em relação à eficácia esperada no acordo em formação. O objetivo da escala ABC é permitir o cálculo, a comparação e a magnitude do risco para o processo de consensualismo. São escalas numéricas destinadas a quantificar a ocorrência e a perda de valor da eficácia esperado no procedimento. Neste trabalho a escala de avaliação de riscos está organizada da seguinte forma:

a) Escala de avaliação dos riscos

De acordo com a Tabela a seguir, a escala ABC possui 3 componentes. Na coluna "A" estão indicados os níveis de importância do risco. Na coluna "B" constam os níveis de impactos negativos prováveis que o risco pode causar ao processo. Por fim, na coluna C são indicados os índices de probabilidade de ocorrência do risco.

Tabela 1 – Escala de Avaliação de Riscos Método ABC no processo de consensualismo

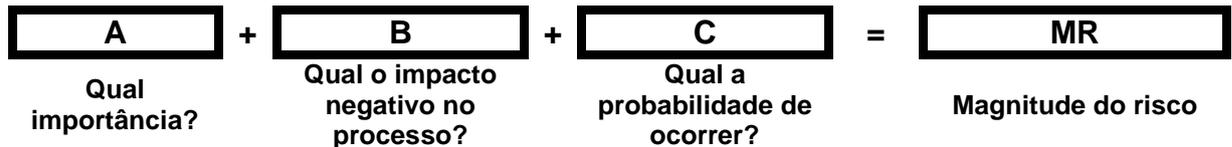
Componente "a" - Importância		Componente "B" - Impacto negativo provável			Componente "C" - Probabilidade de ocorrência		
5,0	Extremamente importante	5,0	100%	Extremo	5,0	100%	Extrema
4,9	De grande importância	4,9	30%	Grande	4,9	30%	Grande
4,0	Muito importante	4,0	10%	Muito	4,0	10%	Muita
3,9	Moderadamente importante	3,9	3%	Moderado	3,9	3%	Moderada
3,0	Levemente importante	3,0	1%	Leve	3,0	1%	Leve
2,9	Pouco importante	2,9	0,3%	Pouco	2,9	0,3%	Pouca
2,0	Importância ínfima	2,0	0,1%	Ínfimo	2,0	0,1%	Ínfima
1,9	Importância diminuta	1,9	0,03%	Diminuto	1,9	0,03%	Diminuta
1,0	Importância insignificante	1,0	0,01%	Insignificante	1,0	0,01%	Insignificante
0,9	Nenhuma	0,9	0,003%	Nenhum	0,9	0,003%	Nenhuma

Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme a Tabela 1 acima, as dimensões dos riscos estão escaladas de 0,9 a 5,0. Já as grandezas estão explicitadas em extrema, grande, muita, moderada, leve, pouca, ínfima, diminuta, insignificante e nenhuma. O próximo passo é calcular a magnitude do risco.

b) Calculando a magnitude dos riscos

A magnitude dos riscos representa o potencial para causar perda de valor da eficácia no processo de consensualismo. O cálculo é realizado somando as colunas A + B + C, conforme formulação a seguir.



c) Determinação da magnitude dos riscos e Gerenciamento das incertezas.

Tabela 2 – Determinação da magnitude dos riscos e gerenciamento das incertezas

Risco	Componente "A" - Importância			Componente "B" - Impacto			Componente "C" - Probabilidade			Magnitude do risco (máximo de 15)		
	LS (PC)	LI (MC)	CMP	LS (PC)	LI (MC)	CMP	LS (PC)	LI (MC)	CMP	LS (PC)	LI (MC)	CMP
<i>Ne bis in idem.</i>	3	2	2,5	4	1,5	2,75	3	1	2	10,0	4,5	7,3
Tutela por distintas esferas de responsabilização.	3	1	2	5	2	3,5	2	0,5	1,25	10,0	3,5	6,8
Gerar ineficiência no sistema antifraude e anticorrupção.	2	0,5	1,25	4	2,5	3,25	3	1	2	9,0	4,0	6,5
Impedimento da funcionalidade da empresa.	1,5	1	1,25	3	1,5	2,25	2,5	0,5	1,5	7,0	3,0	5,0
Não materialização.	3	1,5	2,25	3	0,5	1,75	2,5	0,5	1,5	8,5	2,5	5,5
Não participação da parte.	3	2,5	2,75	4	2,5	3,25	2,5	0,5	1,5	9,5	5,5	7,5
Burocratização.	4	0,5	2,25	3,5	1,5	2,5	4,5	2	3,25	12,0	4,0	8,0
Risco de razoabilidade.	1	0,5	0,75	2	0,5	1,25	1	0,5	0,75	4,0	1,5	2,8
Desvio da legalidade.	1,5	0,5	1	3	1,5	2,25	3,5	0,5	2	8,0	2,5	5,3
Inexistência de balizas.	4	3	3,5	4	2	3	2,5	1	1,75	10,5	6,0	8,3
Inadimplência.	5	3	4	5	3,5	4,25	4	2,5	3,25	14,0	9,0	11,5
Fiscalização.	2	1	1,5	2,5	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	6,0	3,0	4,5
Fatores internos.	3	1,5	2,25	3,5	1,5	2,5	3	1	2	9,5	4,0	6,8
Fatores externos.	4	2,5	3,25	3,5	1,5	2,5	3,5	2	2,75	11,0	6,0	8,5

Fonte: Elaborada pelo autor a partir das referências bibliográficas indicadas.

Legenda:

LS (PC) = Limite superior, pior cenário.

LI (MC) = Limite inferior, melhor cenário.

LMP = Cenário mais provável.

Na Tabela 2 acima, faz-se uma simulação meramente exemplificativa do cálculo da magnitude e das incertezas dos riscos utilizando os fatores listados no Quadro 2.

A análise de riscos visa fornecer informações calculadas sobre os risco que o evento, se ocorrer, pode causar para a perda de eficácia do processo de consensualismo, tanto para mensuração da eficiência processual quanto nos resultados esperados. Ou seja, depois de identificar o risco, sua importância, o impacto negativo provável sobre o processo e a probabilidade de ocorrência, deve-se fazer o gerenciamento das incertezas dos riscos. Por óbvio, o modelo não fornece 100% de certeza dessas ocorrências e seus impactos. Nessas situações, sempre haverá uma margem de incerteza que pode ser pequena ou significativa.

Importa destacar que o grau de incerteza na análise de riscos depende da qualidade e precisão na identificação dos riscos e de outras variáveis que compõem a suscetibilidade natural dos processos.

Para lidar com a incerteza da análise de riscos usando a escala ABC, deve-se quantificar a magnitude de risco para cada componente de risco analisado considerando 3 (três) cenários: (i) o pior cenário, representado pelo limite superior da pontuação de risco (LS-PC); (ii) o melhor cenário representado pelo limite inferior da pontuação de risco (LI-MC); e (i) o cenário mais provável (CMP).

O cálculo matemático que permite chegar aos resultados médios para gerenciamento das incertezas dos riscos, visa identificar o cenário mais provável em cada componente analisado e, finalmente, informar qual a magnitude total do risco sobre determinado item sob a óptica do pior e melhor cenário e do cenário mais provável.

No quadro a seguir se apresenta a representação matemática do cálculo para gerenciamento das incertezas do risco para cada componente.

Quadro 3 - Representação matemática do cálculo para gerenciamento das incertezas do risco para cada componente.

Componente “A” para o cenário mais provável

O cenário mais provável para o Componente “A” – Importância é igual à média dos Limites superior (pior cenário) e inferior (melhor cenário) deste componente, dado pela seguinte fórmula:

$$CMPa = \frac{(Lsa + Lia)}{2}$$

Onde:

CMPa – Cenário mais provável para o Componente “A”;

Lsa – Limite superior (pior cenário) do Componente “A”;

Lia – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “A”.

Componente “B” para o cenário mais provável

O cenário mais provável para o Componente “B” – Impacto é igual à média dos Limites superior (pior cenário) e inferior (melhor cenário) deste componente, dado pela seguinte fórmula:

$$CMPb = \frac{(Lsb + Lib)}{2}$$

Onde:

CMPb – Cenário mais provável para o Componente “B”;

Lsb – Limite superior (pior cenário) do Componente “B”;

Lib – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “B”.

Componente “C” para o cenário mais provável

O cenário mais provável para o Componente “C” – Probabilidade de ocorrência é igual à média dos Limites superior (pior cenário) e inferior (melhor cenário) deste componente, dado pela seguinte fórmula:

$$CMPc = \frac{(Lsc + Lic)}{2}$$

Onde:

CMPc – Cenário mais provável para o Componente “C”;

Lsc – Limite superior (pior cenário) do Componente “C”;

Lic – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “C”.

Limite superior (pior cenário)

O Limite superior (pior cenário) da Magnitude do risco é igual à soma dos Limites superiores dos Componentes “A”, “B” e “C”, dado pela seguinte fórmula:

$$LsMr = Lsa + Lsb + Lsc$$

Onde:

LsMr – Limite superior (pior cenário) da Magnitude do risco;

Lsa – Limite superior (pior cenário) do Componente “A”;

Lsb – Limite superior (pior cenário) do Componente “B”;

Lsc – Limite superior (pior cenário) do Componente “C”;

Limite inferior (melhor cenário)

O Limite inferior (melhor cenário) da Magnitude do risco é igual à soma dos Limites inferiores dos Componentes “A”, “B” e “C”, dado pela seguinte fórmula:

$$LiMr = Lia + Lib + Lic$$

Onde:

LiMr – Limite inferior (melhor cenário) da Magnitude do risco;

Lia – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “A”;

Lib – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “B”;

Lic – Limite inferior (melhor cenário) do Componente “C”;

Magnitude de risco - Cenário mais provável

O cenário mais provável para a Magnitude do risco é igual à média dos Limites superior (pior cenário) e inferior (melhor cenário), dado pela seguinte fórmula:

$$CMPMr = \frac{(LsMr + LiMr)}{2}$$

Onde:

CMPMr – Cenário mais provável para a Magnitude do risco;

LsMr – Limite superior (pior cenário) da Magnitude do risco;

LiMr – Limite inferior (melhor cenário) da Magnitude do risco.

Fonte: Elaborado pelo autor.

d) Grau de prioridade dos riscos

Após a identificação do risco, sua respectiva importância, o reconhecimento do impacto negativo provável sobre o processo, a probabilidade de ocorrência e o gerenciamento das incertezas por meio da análise dos três cenários, é preciso decidir sobre a prioridade de tratamento. Os critérios de prioridade são sugeridos na tabela a seguir.

Quadro 4 - Tratamento dos riscos (exemplo)

AÇÃO	FATORES DE RISCO	INDICADOR	TRATAMENTO SUGERIDO
EVITAR	Inadimplência	Não cumprimento do acordo pelo jurisdicionado.	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar os antecedentes da parte, a fim de identificar o comportamento histórico em casos semelhantes (ausência de cooperação, descumprimento de acordos etc.).
	Legalidade	Assinatura de acordo com agentes públicos que agiram com dolo ou erro grosseiro.	<ul style="list-style-type: none"> • Vedação do acordo (ver art. 12 e parágrafos do Decreto 9.830/2019).
BLOQUEAR	Burocratização.	Elevado apego às normas; o excesso de formalização.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de mesas de trabalho específicas. • Criação de setor específico, com método de trabalho eficiente.
	Falta de balizas	Não definição de limites objetivos para franquear um escopo possível do que pode ser ofertado em benefícios para atrair o interessado.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de estudos técnicos sólidos, da definição fundamentada do ajuste de conduta pretendido e do rol de obrigações assumidas, bem como da análise de custo-benefício do instrumento (Acórdão TCU nº 2.121/2017).
	Fatores externos	Concorrer para a impunidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Adotar regras de controle a serem inseridas no termo contratual do acordo, de modo a permitir claramente que o consenso perseguido não é para incentivar a impunidade.
RECONHECER e MITIGAR	<i>Ne bis in idem.</i>	Múltiplas instâncias de responsabilização no sistema brasileiro de controle.	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de trabalhos com os demais órgãos envolvidos na lida. • Alinhamento conjunto das ações.
	Tutela por distintas esferas de responsabilização.	Fatos apurados integram o escopo de um outro Acordo com o mesmo objeto.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de termo de cooperação entre os órgãos de controle sancionadores.
	Gerar ineficiência no sistema antifraude e anticorrupção.	Falta de coordenação sobre a perspectiva punitiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Criar meios de coordenação entre os regimes de responsabilidade cível e administrativa, a fim de garantir a perspectiva punitiva em caso de descumprimento do acordo.

AÇÃO	FATORES DE RISCO	INDICADOR	TRATAMENTO SUGERIDO
	Impedimento da funcionalidade da empresa	Severidade nas cláusulas do acordo.	<ul style="list-style-type: none"> Fazer o diagnóstico da situação empresarial a fim de evitar sua paralização, por meio da aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Analisar os aspectos sociais que envolvem as medidas, a fim de evitar desemprego.
	Não materialização.	Risco de formalizar acordos sem os elementos de materialidade, risco e relevância que justifiquem o interesse público.	<ul style="list-style-type: none"> Os estudos e análises devem ser feitos por meio de elementos consistentes e provas evidentes.
RECONHECER e MITIGAR	Não participação da parte.	Não permitir a participação da parte (jurisdicionado) na dimensão e na amplitude devida.	<ul style="list-style-type: none"> Criar meios para que a parte participe de todos os atos processuais possíveis, a fim de garantir sua participação nas decisões que lhe afetem.
	Fiscalização	Falta de recursos (materiais e humanos) para realização de uma fiscalização eficiente.	<ul style="list-style-type: none"> Instituir setor específico para tratamento desses assuntos é medida que se impõe para garantir a eficácia do modelo (exemplo: Mesas de Trabalho no TCEMT; SecexConsenso no TCU).
	Fatores internos	Risco de discricionariedade: Falta de cultura de negociação.	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecimento de uma política de administração consensual. Eventos de sensibilização. Cursos de capacitação.
ACEITAR	Razoabilidade	Não razoabilidade da proposta em relação à natureza e à gravidade das condutas praticadas.	<ul style="list-style-type: none"> Conciliar a burocracia com eficiência e razoabilidade. Observar o ordenamento jurídico, os fins sociais, a proporcionalidade, a economia processual e a efetividade.
TRANSFERIR	Impedimento da funcionalidade da empresa	Severidade nas cláusulas do acordo.	<ul style="list-style-type: none"> Pactuar com a empresa os riscos existentes sobre a funcionalidade da organização a fim de compartilhar ações que obstem situações que demonstrem potencial de impedir o funcionamento da organização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para estabelecer os valores da Magnitude de Riscos – MR, os fatores são classificados segundo o grau de prioridade extrema, grande, muita, média e baixa, conforme a Tabela a seguir.

Tabela 3 - Prioridade dos riscos (para cada componente de risco)

Magnitude do Risco	Grau de prioridade	Cenário prospectado	Conclusão técnica sugerida
11 a 15	Extrema	Todo, ou quase todo valor da eficácia do processo poderá ser afetado	O processo de solução consensual é inviável, sob pena de comprometer o interesse público.
8 a 10,5	Grande	Significativa fração do valor da eficácia (mais de 70%) do processo poderá ser afetado	O processo de solução consensual é viável, desde que adotadas com a devida antecedência (antes da assinatura do pacto), as medidas necessárias para evitar, eliminar ou diminuir o impacto sobre a eficácia esperada.
6 a 7,5	Muita	Importante fração do valor da eficácia (mais de 50%) do processo poderá ser afetado	O processo de solução consensual é viável, desde que sejam adotadas as medidas necessárias para evitar, eliminar ou diminuir o impacto sobre a eficácia esperada, antes de decorrer metade do prazo estipulado para o cumprimento do ajuste pactuado.
4 a 5,5	Média	Considerável fração do valor da eficácia (menos de 50%) do processo poderá ser afetado	O processo de solução consensual é viável, desde que adotadas no decorrer do processo (até o final do prazo pactuado), as medidas necessárias para evitar, eliminar ou diminuir o impacto sobre a eficácia esperada.
Inferior a 3,5	Baixa	A probabilidade de que o valor da eficácia do processo é pequeno (menor que 10%)	Os riscos identificados são aceitáveis, viabilizando a solução consensual da lide. O acompanhamento da solução pactuada é necessário e suficiente para mitigar possíveis impactos no decorrer do prazo pactuado.

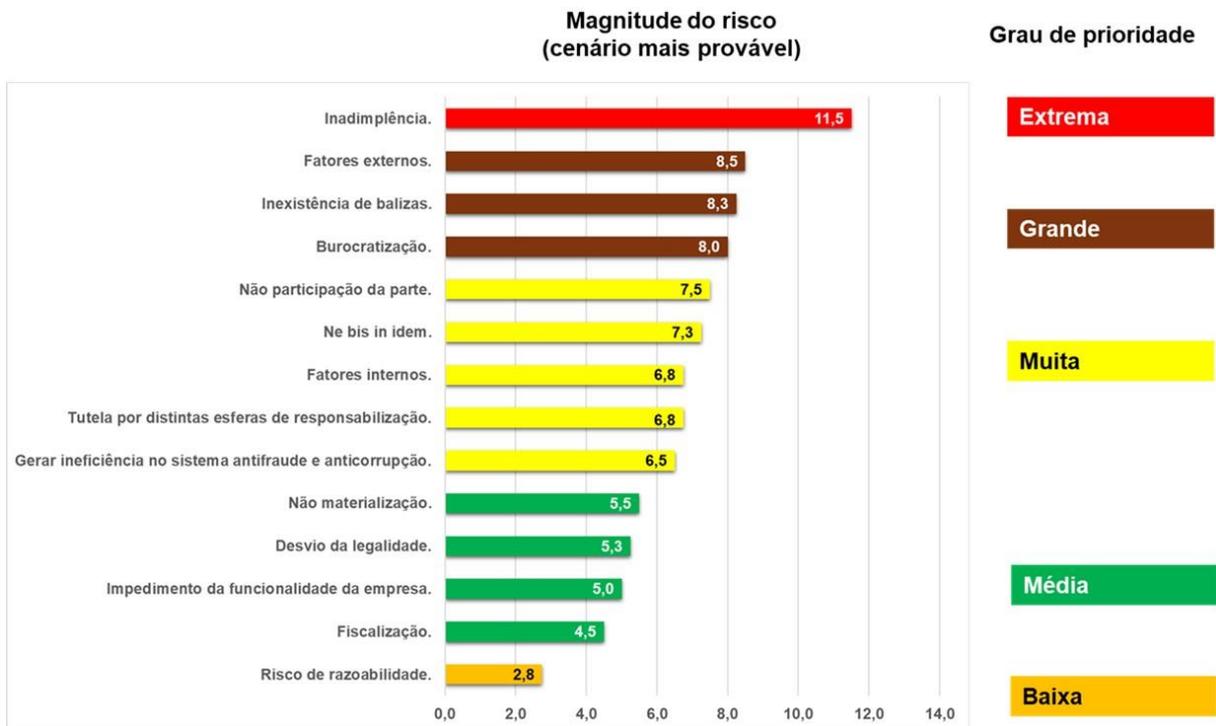
Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez determinada a escala de avaliação dos riscos (Tabela 1) e feita a magnitude dos riscos e gerenciamento das incertezas para cada componente (Tabela 2) combinada com o estabelecimento das prioridades dos riscos (Tabela 3), pode-se partir para a avaliação dos riscos.

5.2.4 Avaliação dos riscos usando o método ABC.

Com base nos dados da Tabela 2 fez-se a elaboração de um gráfico considerando a magnitude dos riscos estabelecida na Tabela 3. Esses valores servem para subsidiar a decisão sobre a admissibilidade do acordo e sua gestão, ou seja, define-se se os níveis de riscos são aceitáveis e podem ser evitados, combatidos ou diminuídos, com a finalidade de garantir que o valor da eficácia esperada não seja afetado. No gráfico abaixo é apresentado o resultado da simulação efetuada, ou seja, da avaliação dos riscos com base na magnitude do risco (Tabela 2 - cenário mais provável) e no grau de prioridade (Tabela 3).

Gráfico 1 - Avaliação dos riscos com base na magnitude do risco (cenário mais provável) e o grau de prioridade (exemplo)



5.2.5 Comunicação dos riscos.

A comunicação dos riscos identificada deve ser feita de forma tempestiva e de modo claro. No caso dos riscos inerentes ao processo de consensualismo, a comunicação dos riscos tem duas finalidades precípuas: (i) a decisão pela admissibilidade; e (ii) fornecer subsídios para o correto tratamento dos riscos.

No caso específico do processo e consensualismo, se houver uma situação extrema, capaz de indicar a inviabilidade de acordo para solução consensual e/ou riscos de comprometer o interesse público, antes de qualquer tratamento deve-se decidir pela admissibilidade da proposta. Ou seja, para o exemplo que está sendo utilizado, o risco de inadimplência representou uma prioridade extrema (vide Gráfico 1). Tal situação, se ocorrer, precisa ser comunicada imediatamente a autoridade competente para decisão sobre a continuidade ou inadmissibilidade do acordo.

Esse procedimento é necessário para evitar que sejam adotadas medidas de tratamento e, somente depois, seja declarada a inadmissibilidade da solução consensual, considerando que, nessa hipótese, o esforço laboral e os custos advindos do tratamento adotado seriam perdidos, causando prejuízos a administração.

A comunicação de riscos deve ser realizada principalmente para a autoridade responsável pela decisão (no caso, o Conselheiro ou Ministro Relator), mas também deve considerar os demais atores, principalmente a parte interessada e as distintas esferas e órgãos de controle envolvidos no processo.

5.2.6 Tratamento dos riscos.

Em geral essa é a última etapa do processo de gestão de riscos. Ocorre após a identificação dos riscos, sua magnitude e definição das prioridades. Nessa fase são concebidas as medidas necessárias para evitar e/ou eliminar riscos inaceitáveis e monitorar e reduzir aqueles considerados como aceitáveis.

O tratamento dos riscos envolve ao menos 6 (seis) etapas que consistem em:

a) Evitar: É a busca de toda e qualquer ação de risco. Consiste em deter toda e qualquer causa de risco que possa comprometer o valor da eficácia do processo. Quando possível adotá-la, é a ação mais eficaz em um processo de gestão de riscos;

b) Bloquear: Não sendo possível evitar a causa do risco, deve-se adotar medidas que inibam, detenham ou impeçam que a situação venha a se consolidar, impossibilitando assim que as ações danosas prossigam e prejudiquem o valor da eficácia do processo;

c) Reconhecer: consiste na vigilância atenta a fatores que possam surgir e ameaçar o valor da eficácia do processo. Em regra ocorre de forma concomitante e busca identificar situações que possam causar efeitos nocivos ao procedimento, a fim de permitir a ação rápida em caso de ameaça iminente;

d) Mitigar: Ocorre em caso de reconhecimento de ameaças. Trata-se de atuar ante a situações que forem detectadas de modo a responder de forma rápida e eficiente a qualquer ação danosa com potencial para atingir o valor da eficácia do processo. É o momento em que se desenvolvem medidas para evitar que o risco se concretize ou, ainda, para atenuar seu impacto;

e) Transferir: Consiste em compartilhar os riscos com terceiros, a fim de promover a garantia do processo; e

f) Aceitar: São situações que não requerem ação imediata e podem ser monitoradas no decorrer do processo, sem prejuízos ao valor da eficácia do processo.

É importante dizer que essas 6 (seis) etapas incluem ações preventivas e reativas, o que contribui para redução de riscos ao processo. Deve-se priorizar as ações preventivas, em razão de sua maior chance de eficácia, contudo, deve-se integrar prevenção e reação em todo o processo de gestão de riscos, para que os resultados desejados sejam alcançados com maior grau de sucesso possível.

O tratamento dos riscos deverá ser direcionado aos fatores de riscos identificados. No exemplo aqui usado, sugere-se algumas medidas que podem ser elencadas para combater esses riscos, utilizando-se dos fatores relacionados no Quadro 2. As sugestões para tratamento dos riscos são apresentadas simplificada e no Quadro a seguir.

Quadro 5 – Indicação dos fatores de riscos (exemplo)

AÇÃO	<i>Ne bis in idem.</i>	Tutela por distintas esferas de responsabilização.	ineficiência no sistema antifraude e anticorrupção.	Impedimento da funcionalidade da empresa.	Não materialização.	Não participação da parte.	Burocratização.	Risco de razoabilidade.	Desvio da legalidade.	Inexistência de balizas.	Inadimplência.	Fiscalização	Fatores internos	Fatores externos
EVITAR									X		X			
BLOQUEAR							X			X				X
RECONHECER	X	X	X	X	X	X						X	X	
MITIGAR	X	X	X	X	X	X						X	X	
TRANSFERIR				X										
ACEITAR								X						

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destaca-se que, considerando que cada processo ou evento tem sua peculiaridade, não existe uma receita padrão para o tratamento dos riscos. Assim, dependendo das espécies de riscos levantadas, a equipe de trabalho deverá se debruçar nos estudos do fenômeno a fim de indicar quais ações serão eficazes para tratar tais problemas e, assim, contribuir para o sucesso do acordo (valor da eficácia).

5.2.7 Monitoramento dos riscos.

Nesse parte é realizado o acompanhamento e a apuração do desempenho relativo à gestão de riscos que está sendo efetuada. Abrange todas as ações

pactuadas no acordo, desde os prazos, ressarcimentos de valores (se houver), compromissos, comportamentos, condutas do agente, entre outros aspectos, bem como o controle sobre o estágio da execução das medidas adotadas para o tratamento de riscos e a eficácia delas.

Como regra, o monitoramento deve ser amparado por um processo sistemático que envolva, ao menos, o cronograma das inspeções e o estabelecimento de emissão de relatórios periódicos (mensais, bimestrais, trimestrais, quadrimestrais, semestrais, conforme for convencionado) e de um relatório anual ou final de gestão onde constem as ações, as providências, as justificativas para os casos de insucesso e os resultados alcançados. Além disso, o relatório deve conter recomendações e sugestões para dar suporte à melhoria contínua do processo.

De acordo com o TCU (2020) o monitoramento dos riscos deve abranger 3 (três) dimensões, quais sejam: (i) o funcionamento da sistemática adotada; (ii) a execução das medidas de tratamento de riscos adotadas e seus resultados; e (iii) a evolução do nível dos riscos, a fim de identificar aqueles que, por terem sido resolvidos, dispensam a continuidade do tratamento.

Destaca-se que o monitoramento integra o processo de gestão de riscos e deve ser feito de forma simples e objetiva, de modo a não burocratizar o processo.

Finalizando, ressalta-se que a avaliação dos riscos por meio do método ABC se mostra útil porque permite uma visualização rápida dos riscos que merecem tratamento prioritário. Essa fato é relevante uma vez que oferece possibilidade de maior eficiência e rapidez no processo, mitigando a possibilidade de risco a segurança jurídica e administrativa do pretense acordo, além de auxiliar no trabalho de instrução processual, permitindo a visualização mais completa e holística do evento analisado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo principal apresentar um modelo de gestão de riscos capaz de auxiliar no apoio à decisão e na gestão dos processos relativos aos acordos administrativos no âmbito do controle externo da Administração Pública.

Especificamente a monografia teve a finalidade de indicar de que forma a gestão de riscos pode apoiar o processo decisório no exame de admissibilidade, acompanhamento e controle dos processos de solução consensual e apontar meios de como a gestão de riscos pode auxiliar no reconhecimento de situações que precisam ser evitadas, eliminadas ou mitigadas a fim de garantir maior efetividade aos acordos administrativos.

Partiu-se da hipótese que os processos decisórios podem ser melhorados a partir da utilização de metodologias consagradas e eficientes que proporcionem maior eficiência a tomada de decisão. No caso em comento, a suposição indicou que a gestão de riscos seria um instrumento capaz de aperfeiçoar a tomada de decisão e controle de resultados em situações que requeiram o posicionamento dos órgãos de controle externo da administração pública quando houver submissão de propostas de solução consensual de controvérsias que envolvam o interesse público.

Os resultados apontaram que a gestão de riscos combinada com o Método ABC é uma ferramenta que possui relevante potencial para auxiliar no processo decisório e na gestão dos procedimentos que envolvam o consensualismo no controle externo, uma vez que permite uma rápida visualização dos riscos e a indicação daqueles que merecem tratamento prioritário, além de oferecer possibilidades de maior eficiência e celeridade no trabalho de instrução processual, auxiliando para uma percepção mais completa e abrangente do assunto, o que contribuiu para evitar, eliminar e mitigar as possibilidades de riscos à segurança jurídica e administrativa nos processos de solução consensual no âmbito do controle externo da administração pública. Assim, considera-se que a hipótese inicialmente formulada foi confirmada.

Em face do exposto, conclui-se que os objetivos da pesquisa foram alcançados.

Finalizando, com base na extensa informação teórica e empírica informada neste trabalho, amparada nas indicações da legislação, jurisprudência e nas referências doutrinárias de renomados autores (ver Apêndice A e as referências bibliográficas), é possível afirmar que o consensualismo já se apresenta como técnica

consolidada e eficaz para solução de conflitos na relação jurídica-administrativa controvertida, não restando mais dúvidas sobre o cabimento de acordos na esfera administrativa.

No entanto, se verificou que a aplicação da técnica pelos Tribunais de Contas ainda é tímida, em geral baseada em normativas internas sobre a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, Termo Circunstanciado Administrativo – TCA e Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, alguns dos quais foram efetivados somente nos anos de 2022 a 2024 (ver Apêndice B). Contudo, se destacam as boas práticas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Mesas Técnicas), assim como pelo TCU (instituição da SecexConsenso) e pelo TCE de Rondônia (decisões consensuais efetivas demonstradas nesta pesquisa).

Por fim, se enfatiza que a concertação administrativa não deve ser entendida como um ato deliberado para favorecer infratores. Antes, precisa ser vista como um meio de solução pragmática onde se busca alcançar os melhores resultados práticos possíveis, mas sempre balizada pela juridicidade. Ou seja, a escolha pelo consenso não pode ser adotada por meios puramente subjetivos, mas fundamentada em parâmetros estabelecidos na constituição e na legislação pátria e, ainda, motivada pela demonstração aprimorada de suas vantagens comparativas.

Assim, a adoção de mecanismos necessários para facilitar o arranjo das regras e princípios regentes da atividade administrativa se mostra útil para aprimorar o processo. Nisso reside a importância do presente trabalho, um vez que a ferramenta de gestão de riscos combinado com o Método ABC se mostrou adequada ao aperfeiçoamento dos desenhos procedimentais para a gestão mais eficiente dos processos de consensualismo no âmbito do controle externo da administração pública.

Como proposta para novos trabalhos, sugere-se pesquisar sobre a evolução das decisões nos Tribunais de Contas com base nos meios alternativos para solução de controvérsias, tendo em vista o incentivo contido na legislação e o reconhecimento de que o método contribui para a pacificação social, atenuação de custos, redução dos prazos processuais e maior efetividade do provimentos.

REFERÊNCIAS

ABNT ISO 31000. 2ª ed. 28/03/2018. **Gestão de riscos — Diretrizes**. Disponível em: https://dintegcgcin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf. Acesso em: 20 abr. 2024.

ABNT ISO/TR31004. 1ª ed. 05/10/2015. **Gestão de riscos — Guia para implementação da ABNT NBR ISO 31000**. Disponível em https://planejamentoestrategico.mcti.gov.br/arquivos/Gestao_Riscos_%20Guia_Impl ementaCAO_ABNT.pdf. Acesso em: 20 abr. 2024.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Los actos administrativos consensuales**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional A & C, Belo Horizonte, v. 13, 2003.

ANDRADE. **O consenso no processo penal e o rito abreviado fundado na admissão de culpa**: (in)compatibilidade constitucional, vantagens, desvantagens e perigos. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Setembro a Dezembro de 2020.

ARAUJO, Ana Luiza Gomes de. PIMENTA, Evaristo Caixeta. PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **O Estado em Rede na lógica do “Direito Administrativo” vivo**. A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 14, n. 57, jul.-set. 2014. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. MACEDO, Marconi Neves. **O Estado como Mediador de Interesses**: da concepção da ciência política à concepção da sociologia. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, Vol. 8, N. 1, 2023.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 1989.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011

BARZELAY, Michael. **The new public management**: improving research and policy dialogue. The Aaron Wildavsky forum for public policy. Berkeley, New York: University of California Press; Russell Sage Foundation, 2001.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BELLOUBET-FRIER, Nicole. TIMSIT, Gérard. **L’administration en chantiers**. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger, Paris, n. 2, p. 299-324, avr. 1994.

BERTI, Giorgio. **Il principio contrattuale nell'attività amministrativa**. In: SCRITTI in onore di Massimo Severo Giannini. Milano: Giuffrè, 1988. v. 2, p. 47-65. p. 49.
BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. **A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais**. REVISTATCU - Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU. v. 154, p. 16–26, jan./jun. 2023.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação Administrativa Interorgânica**. São Paulo: Almedina, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução Nº 125 de 29/11/2010. **Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências**. Brasília, 2010. Publicação: DJE/CNJ nº 219/2010, de 01/12/2010, p.2-14 e republicada no DJE/CNJ nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15.

BRASIL. Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União**. Brasil, 2023. Publicação: DOU de 1º.1.2023 - Edição especial.

BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União**. Brasília, 2023. Publicação: DOU de 1º.1.2023 - Edição especial e republicado no DOU de 6.1.2023.

BRASIL. Decreto nº 7.581, DE 11 DE OUTUBRO DE 2011. **Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. (Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014). Brasília: 2011. DOU de 13.10.2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Rio de Janeiro, 1941. Publicação: DOU de 18.7.1941.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição**. Brasília, 2012. Publicação retificada: DOU de 18.5.2012.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Brasília: 2004. DOU de 31.12.2004.

BRASIL. Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019. **Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para possibilitar a opção pela mediação ou pela via arbitral para a definição dos valores de indenização nas desapropriações por**

utilidade pública, nas condições que especifica. Brasília: 2019. Publicação: DOU de 27.8.2019.

BRASIL. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.** Brasília: 2011. DOU de 5.8.2011 - Edição extra e retificada em 10.8.2011.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.** Brasília, 2011. Publicação: DOU de 18.11.2011 - Edição extra.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Brasília, 2013. Publicação: DOU de 2.8.2013.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Brasília: 2015. DOU de 17.3.2015.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.** Brasília, 2015. Publicação: DOU de 29.6.2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.** Brasília, 2018. DOU de 26.4.2018.

BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília: 2021. DOU de 1º.4.2021 - Edição extra-F.

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995, com alterações da Lei 11.196/05; 9074/1995 e 14.133/2021. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Brasília: 2005. DOU de 14.2.1995 republicado em 28.9.1998.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.** Brasília, 1995. Publicação: DOU de 27.9.1995.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, alterada pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. **Dispõe sobre a arbitragem.** Brasília, 1996. DOU de 24.9.1996 e DOU de 27.5.2015.

BRASIL. Lei n. 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 e dá outras providências.** Brasília, 1985. Publicação: DOU de 25.7.1985.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 156, de 2009. CT - **Reforma do Código de Processo Penal** - PLS 156/2009 (art. 374-RISF). Publicação: Diário do Senado Federal nº 202 de 2010, de 07/12/2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 11.308 - DF (2005/0212763-0)**. Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: União. Agravado: TMC - Terminal Multimodal de Coroa Grande SPE S/A. Administrativo. Mandado de segurança. Agravo Regimental desprovido. Publicação: DJ: 14/08/2006. Brasília: 2006.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. **CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 139.519 - RJ (2015/0076635-2)**. Conflito positivo de competência. Juízo arbitral e órgão jurisdicional estatal.. Conflito de competência julgado Procedente. Publicação: - DJe: 10/11/2017. Brasília, 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **Recurso Extraordinário RE 253885 / MG - MINAS GERAIS**. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 04/06/2002. Publicação: 21/06/2002. Órgão julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 21-06-2002. Brasília, 2002.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Representação TC 022.280/2016-2 – Medida Cautelar**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Interessado: Telefônica Brasil S/A. Medida Cautelar indeferida. Ata nº 39/2017 – Plenário. Data da Sessão: 27/9/2017 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2121-39/17-P. Brasília: TCU, 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Solicitação de Solução Consensual TC 006.253/2023-7** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Interessado: Karpowership Brasil Energia Ltda. Proposta de solução consensual aprovada. Ata nº 23/2023 – Plenário. Data da Sessão: 07/06/2023 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1130-23/23-P. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 91, de 22 de dezembro de 2022, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 92/2023. **Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Painel de Obras Paralisadas / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, 2023. Disponível em <https://painéis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de riscos do TCU / Tribunal de Contas da União.** – Brasília : TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2020.

CADIET, Loic. **Case management judiciaire et déformalisation de la procédure.** Revue Française D'Administration Publique, n. 125, 2008/1, p. 133-150. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-133.htm>. Acesso em 04 fev. 2024.

CAILLOSSE Jacques, "**The Crisscrossing Functions of Lawyer and Manager in French State Reform Policy**", Revue française d'administration publique, 2003/1-2 (No 105-106), p. 121-134. DOI: 10.3917/rfap.105.0121. Disponível em: <https://www.cairn-int.info/journal-revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-121.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

CASSIRER, Ernst. **A Filosofia Do Iluminismo.** Campinas/SP: 3ª. Ed. Editora Unicamp, 1997.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: fim de milênio.** 3. ed. Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. FIGUEROA, Rodrigo Ochoa. **Breve ensaio sobre o consensualismo na Administração Pública e o contraponto entre o modelo burocrático e responsável (“gerencial”).** A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CCI. Instituto Canadense de Conservação do Governo Canadense. Centro Internacional para o Estudo da Preservação e Restauro de Bens Culturais - ICCROM. IBERMUSEUS. **Guia de Gestão de Riscos para o Patrimônio Museológico - O método ABC – Uma abordagem de gestão de riscos para a preservação do patrimônio cultural.** Lisboa: 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHEVALLIER Jacques. **La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?** Revue française d'administration publique, 2003/1-2 (no105-106), p. 203-217. DOI: 10.3917/rfap.105.0203. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-203.htm>. Acesso em 05 fev. 2024.

CHEVALLIER, Jacques. Synthèse. In: FORTIN, Yvonne (Dir.) **La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980.** Paris: L'Harmattan, 1999. p. 397-414. p. 403. E-Book.

COSO ERM. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Integrating with Strategy and Performance.** COSO, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2023 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

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

DANTAS, Bruno. **Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU.** Revista Jurídica da Presidência. v. 22 n. 127 Jun./Set. 2020 p. 261-280. Brasília: TCU, 2020.

DIAS, Taisa. CARIO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança Pública: ensaiando uma concepção.** Revista de Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília · v. 17 · n. 3 · p. 89- 108 · set./dez. 2014.

DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo.** 13ª ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Curso de Derecho Administrativo.** Vol. 1. Madrid: Civitas, 1999.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Curso de derecho administrativo.** 9. ed. Vol. I. Madrid: Editorial Civitas, 1999.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** São Paulo: Malheiros, 2007.

FUKUYAMA, F. **Ordem política e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia.** Trad. Miguel Mata. Lisboa: Dom Quixote, 2015.

GAUDIN, Jean-Pierre. **Gouverner par contrat.** Paris: Presses de Sciences Politiques. 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos.** Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

JOHNSON, Paulo. **O Renascimento.** São Paulo: Objetiva, 2002.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution.** 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 8ª. ed. Atualização: João Bosco Medeiros – São Paulo: Atlas, 2021.

LORA, Alejandro Huergo. **Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas.** Madrid: Civitas, 1998.

MACHADO, João Baptista. **Participação e descentralização**: democratização e neutralidade na Constituição de 76. Coimbra: Almeida, 1982.

MAFFINI, Rafael. **Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança)**. Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010, p. 161.

MAFRA FILHO, Francisco de Saltes Almeida. **Nascimento e Evolução do Direito Administrativo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 238, p. 167-174, Out./Dez. 2004.

MANGANARO, Francesco. **Principio di legalità e semplificazione dell'attività amministrativa**: i profili critici e principi ricostruttivi. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2000. p. 139-141.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Parecer**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 221, p. 355-357, 2000.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2021 – TP: **Institui a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, cria a Secretaria de Normas e Jurisprudência – SNJur, e dá outras providências**. Cuiabá: TCE-MT, 2021.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 752, de 19 de dezembro de 2022. **Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso**. Publicação: DO 19.12.22 (Edição Extra) e republicação no DO 01.02.23 (Edição Extra). Cuiabá, 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 210-211.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo nº 231. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 129-156.

NABAIS, José Casalta. **Contratos fiscais**. Coimbra: Coimbra, 1994.

NAKAGAWA, Masayuki. **Custeio Baseado em Atividades**. São Paulo: Atlas, 1994.

NOVELLI, José Carlos. CASTILHO, Ricardo. **A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas**: efetividade do controle dialógico. Revista Controle, Doutrina e artigos. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE-CE, v. 22, n.1, p. 46-75, jan./jun. 2024.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática, 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PENEDO. **Consensualismo Administrativo**: Considerações sobre a Aplicação da Mediação no âmbito da Administração Pública Revista VirtuaJus, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 390-406, 2º sem. 2021 – ISSN 1678-3425. Disponível em: <file:///C:/Users/profr/OneDrive/13.ARTIGOS%20PUBLICADOS/3.ARTIGOS%202024/2024%20-%20TCU%20Pr%C3%AAmio%20Monografia/27985-Texto%20do%20artigo-103269-3-10-20220306.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.

PERROT, Roger. **O processo civil francês na véspera do século XXI**. Trad. J.C. Barbosa Moreira. Revista Forense, v. 94, n. 342, p. 161-168, abr./jun. 1998.

PIERONI, Fabrício de Lima. **A Consensualidade e a Administração Pública**: a autocomposição como método adequado para a solução dos conflitos concernentes aos entes públicos. 2018. Dissertação de Mestrado e Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – USP. São Paulo: USP, 2018.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Avaliando reformas da gestão pública**: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO. DM 0125/2023-GCESS. Processo 00968/19 – TCERO. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. **Tomada de Contas Especial. Adoção de medidas preliminares para autocomposição. Sobrestamento do feito. Suspensão do prazo prescricional. Interesse das partes**. Contrato nº 037/2018/PJ/DER-RO - Construção de ponte em concreto pré-moldado protendida localizada sobre o rio da vala (km 2,7), no ramal aliança. Trecho I-28 de novembro/nova aliança com extensão de 100,00m, largura de 6,35m e área de 635,00m² no município de Porto Velho-RO. Jurisdicionado: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER. Publicação: DOeTCE-RO nº 2929 - ano XIII, de 03/10/2023, pág. 5-8. Rondônia, 2023.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO. DM 0132/2023-GCESS/TCE-RO. 02912/2020-TCERO. Relator: Conselheiro Edilson de Sousa Silva. **Tomada de contas especial instaurada em função de possível dano ao erário decorrente da execução do contrato n. 17/17/GAB/DERRO, firmado entre o DER e a empresa Rápida Construtora, Comércio e Serviços Ltda. ME, para a elaboração de projeto básico de ampliação da pista de pouso dos aeródromos localizados nos municípios de Ariquemes e Ji-Paraná**. Contrato nº 037/2018/PJ/DER-RO - Construção de ponte em concreto pré-moldado protendida localizada sobre o rio da vala (km 2,7), no ramal aliança. Trecho I-28 de novembro/nova aliança com extensão de 100,00m, largura de 6,35m e área de 635,00m² no município de Porto Velho-RO. Jurisdicionado: Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER. Autocomposição homologada. Prazo de execução das etapas. Sobrestamento do processo. Publicação: DOeTCE-RO nº 2944 - ano XIII, de 26/10/2023, pág. 12-15. Rondônia, 2023.

ROMANO, Santi. **Fragmentos de un diccionario jurídico**. Tradução de Santiago Sentís Melendo e Marino Ayerra Redín. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas América-Europa, 1964.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SCHNEIDER, Eduarda Maria; FUJII, Rosangela Araujo Xavier; CORAZZA, Maria Júlia. **Pesquisas qualiquantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências**. Revista Pesquisa Qualitativa, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 569-584, dez. 2017. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/download/157/100>. Acesso em: 18 mai. 2024.

TARTUCE, Fernanda; MEGNA, Bruno Lopes. **Fomento Estatal aos Meios Consensuais de Solução de Conflitos pelos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo**. In: ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 281.

UE. **CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA**. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. C 364/1-C 364/22. UE: 18.12.2000. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 07 mar. 2024.

UE. **Livro Branco sobre a Governança**. Comunicação da Comissão, de 25 de Julho de 2001, «Governança Europeia - Um Livro Branco» [COM(2001) 428 final - Jornal Oficial C 287 de 12.10.2001]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html#:~:text=O%20Livro%20Branco%20sobre%20a,assinatura%20do%20Tratado%20de%20Lisboa>. Acesso em: 13 mar. 2024.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: **Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Vol 2. Universidade de Brasília: Editora UnB, 2015.

WILSON, W. **O estudo da administração**. Cadernos de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 16, p. 1-35, 1955.

APÊNDICE A - Legislação e Jurisprudência sobre o consensualismo no Brasil

Fonte	Área	Órgão	Descrição
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: 2004. DOU de 31.12.2004.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília: 2011. DOU de 5.8.2011 - Edição extra e retificada em 10.8.2011.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, 2011. Publicação: DOU de 18.11.2011 - Edição extra.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Publicação: DOU de 2.8.2013.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: 2015. DOU de 17.3.2015.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, 2015. Publicação: DOU de 29.6.2015.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, 2018. DOU de 26.4.2018.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: 2021. DOU de 1º.4.2021 - Edição extra-F.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995, com alterações da Lei 11.196/05; 9074/1995 e 14.133/2021. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: 2005. DOU de 14.2.1995 republicado em 28.9.1998.
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Brasília, 1995. Publicação: DOU de 27.9.1995.

Fonte	Área	Órgão	Descrição
Legislação	Poder Legislativo	CONGRESSO NACIONAL	BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, alterada pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, 1996. DOU de 24.9.1996 e DOU de 27.5.2015.
Legislação	Poder Executivo	GOVERNO FEDERAL	BRASIL. Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Advocacia-Geral da União. Brasil, 2023. Publicação: DOU de 1º.1.2023 - Edição especial.
Legislação	Poder Executivo	GOVERNO FEDERAL	BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União. Brasília, 2023. Publicação: DOU de 1º.1.2023 - Edição especial e republicado no DOU de 6.1.2023.
Legislação	Poder Executivo	GOVERNO FEDERAL	BRASIL. DECRETO Nº 7.581, DE 11 DE OUTUBRO DE 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014). Brasília: 2011. DOU de 13.10.2011.
Legislação	Poder Executivo	GOVERNO FEDERAL	BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, 2012. Publicação retificada: DOU de 18.5.2012.
Legislação	Poder Judiciário	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ	BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Resolução Nº 125 de 29/11/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2010. Publicação: DJE/CNJ nº 219/2010, de 01/12/2010, p.2-14 e republicada no DJE/CNJ nº 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15.
Jurisprudência	Poder Judiciário	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 11.308 - DF (2005/0212763-0). Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: União. Agravado: TMC - Terminal Multimodal de Coroa Grande SPE S/A. Administrativo. Mandado de segurança. Agravo Regimental desprovido. Publicação: DJ: 14/08/2006. Brasília: 2006.
Jurisprudência	Poder Judiciário	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ. CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 139.519 - RJ (2015/0076635-2). Conflito positivo de competência. Juízo arbitral e órgão jurisdicional estatal.. Conflito de competência julgado Procedente. Publicação: - DJe: 10/11/2017. Brasília, 2017.

Fonte	Área	Órgão	Descrição
Jurisprudência	Poder Judiciário	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. Recurso Extraordinário RE 253885 / MG - MINAS GERAIS . Relator(a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 04/06/2002. Publicação: 21/06/2002. Órgão julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 21-06-2002. Brasília, 2002.
Jurisprudência	Controle Externo da Administração Pública Federal	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU	BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Representação TC 022.280/2016-2 – Medida Cautelar . Relator: Ministro Bruno Dantas. Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Interessado: Telefônica Brasil S/A. Medida Cautelar indeferida. Ata nº 39/2017 – Plenário. Data da Sessão: 27/9/2017 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2121-39/17-P. Brasília: TCU, 2017.
Jurisprudência	Controle Externo da Administração Pública Federal	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU	BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Solicitação de Solução Consensual TC 006.253/2023-7 Relator: Ministro Benjamin Zymler. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia. Interessado: Karpowership Brasil Energia Ltda. Proposta de solução consensual aprovada. Ata nº 23/2023 – Plenário. Data da Sessão: 07/06/2023 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1130-23/23-P. Brasília: TCU, 2023.
Legislação	Controle Externo da Administração Pública Federal	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU	BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 91, de 22 de dezembro de 2022, alterada pela Instrução Normativa TCU nº 92/2023. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal . Brasília: TCU, 2022.
Legislação	Controle Externo da Administração Pública Federal	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU	BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014.

APÊNDICE B – Legislação e Jurisprudência sobre o consensualismo nos Tribunais de Contas do Brasil

Tribunais de Contas	Legislação	Jurisprudência
Acre	-	
Alagoas	Resolução Normativa 004/2024 - Regulamenta os procedimentos de sindicância, processo administrativo disciplinar, Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e Termo Circunstanciado Administrativo - TCA, no âmbito da Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, e dá outras providências.	
Amapá	RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 193/2023 – TCEAP - Institui o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Amapá.	
Amazonas	RESOLUÇÃO Nº 21, DE 4 DE JULHO DE 2013 - Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.	
Bahia	Resolução nº 000084/2020 de 10 de dezembro de 2020. Ementa: Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.	
Bahia (TCM-BA)	RESOLUÇÃO Nº 1463/2022 - Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e o Plano de Ação (PA) e dispõe sobre as decisões expedidas no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.	
Ceará	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 06/2018 - Institui o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, como solução alternativa a Incidentes Disciplinares, de menor lesividade, no âmbito dos Processos Administrativos da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.	
Espírito Santo	Instrução Normativa Nº 82, de 8 de fevereiro de 2022 - Regulamenta a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.	
Goiás	LEI Nº 16.168, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2007 (Art. 110-A). - O Tribunal de Contas pode propor a assinatura de termos de ajustamento de gestão para o efeito de afastar a aplicação de penalidades ou sanções e adequar os atos e procedimentos do órgão ou entidade controlada aos padrões de regularidade (acrescido pela Lei nº 17.260, de 26-01-2011).	
Goiás (dos municípios do estado - TCM-GO)	INSTRUÇÃO NORMATIVA IN Nº. 0004/2018 – Técnica Administrativa Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG - no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.	

Tribunais de Contas	Legislação	Jurisprudência
Maranhão	RESOLUÇÃO TCE/MA Nº 296, DE 20 DE JUNHO DE 2018 - Institui o Termo de Ajustamento de Gestão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, regulamenta sua aplicação e dá outras providências.	
Mato Grosso	<p>LEI COMPLEMENTAR Nº 752, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2022 - Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (art. 2ª, IV).</p> <p>RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2013 – TP Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.</p> <p>RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 9/2010 - Dispõe sobre a adoção do termo de compromisso de ajustamento de conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.</p> <p>RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 28/2016 – TP: Institui o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.</p> <p>RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 12/2021 – TP: Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências.</p> <p>RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2021 – TP: Institui a Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, cria a Secretaria de Normas e Jurisprudência – SNJur, e dá outras providências.</p>	
Mato Grosso do Sul	<p>LEI COMPLEMENTAR Nº 160, DE 2 DE JANEIRO DE 2012 - Dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências (art. 25-A)</p> <p>RESOLUÇÃO TCE/MS Nº 81, DE 05 DE SETEMBRO DE 2018 - Regulamenta o artigo 25-A da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Termo de Ajustamento de Gestão-TAG no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.</p>	
Minas Gerais	<p>Resolução 14/2014 –10.09.2014 - Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.</p> <p>Resolução 5/2012 – 18.05.2012 - Dispõe sobre o encaminhamento ao Tribunal de Contas dos termos de ajustamento de conduta firmados entre o Ministério Público Estadual e os Poderes, órgãos ou entidades submetidos à jurisdição deste Tribunal.</p>	

Tribunais de Contas	Legislação	Jurisprudência
Pará (estadual)	RESOLUÇÃO Nº 19.104 - Dispõe sobre Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Pará.	
Pará (dos municípios do estado TCM-PA)	ATO Nº 23, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020 - Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. (art. 254 a 278).	
Paraíba	RESOLUÇÃO NORMATIVA RN TC Nº 05/2007 - Estabelece normas para o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional, e dá outras providências.	
Paraná	RESOLUÇÃO Nº 59/2017 - Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.	
Pernambuco	RESOLUÇÃO TC Nº 201, DE 31 DE MAIO DE 2023 (atualizada pela Resolução nº 208/2023) - Regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão em meio eletrônico e revoga a Resolução TC nº 2, de 7 de janeiro de 2015.	
Piauí	RESOLUÇÃO TCE/PI nº 27, de 30 de julho de 2015 - Disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. RESOLUÇÃO TCE/PI nº 10, de 07 de abril de 2016. Institui o Termo de Ajustamento de Gestão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, regulamenta sua aplicação e dá outras providências.	
Rio de Janeiro (Estado)	RESOLUÇÃO Nº 333, de 13 de março de 2019 Dispõe sobre a aplicação do TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – TAC, como solução alternativa a incidentes disciplinares, de menor lesividade, no âmbito dos processos administrativos da Corregedoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. DELIBERAÇÃO Nº 338 de 8 de fevereiro de 2023 - Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (SEÇÃO VII art. 78ª 92).	
Rio de Janeiro (do Município - TCM-RJ)	RESOLUÇÃO TCMRIO Nº 073/2023, de 02 de agosto de 2023. Regimento Interno / Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (art. 1º, XXXIII e art. 121, IX).	
Rio Grande do Norte	RESOLUÇÃO Nº 025/2023-TCE, de 22 de novembro de 2023 - Institui o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como solução alternativa a incidentes disciplinares de menor gravidade no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. RESOLUÇÃO Nº 024/2023-TCE, de 22 de novembro de 2023 - Institui o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) como solução para casos de	

Tribunais de Contas	Legislação	Jurisprudência
	extravio ou danos a bem público que implique prejuízo de pequeno valor no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.	
Rio Grande do Sul	RESOLUÇÃO Nº 1044/2015 - Institui o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências.	
Rondônia	RESOLUÇÃO N. 246/2017/TCE-RO - Institui o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. RESOLUÇÃO N. 132/2013/TCE-RO - Institui e disciplina o Termo de Ajustamento de Conduta como solução alternativa a incidentes disciplinares no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.	
Roraima		
Santa Catarina	RESOLUÇÃO N.TC-0245/2023 - Altera a Resolução N. TC-06/2001, que institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (inclusão do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). Arts. 1º, XXI e 109, VIII.	
São Paulo (Estadual)		
São Paulo (do Município - TCM-SP)	RESOLUÇÃO Nº 02/2023 - Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.	
Sergipe	RESOLUÇÃO Nº 270, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2011 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (art. 3º, XIII; art. 28, V; art. 122 ao 130.	
Tocantins	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA TCE/TO Nº5, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2016. Dispõe sobre as normas procedimentais para o Termo de Ajustamento de Conduta Disciplinar no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. INSTRUÇÃO NORMATIVA – TCE /TO Nº 1/2019, DE 15 DE MAIO DE 2019. Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.	
Distrito Federal		