

DEFESA DE TESE

Doutorando: José Carlos Novelli

01 de abril de 2026.

Bom dia!

Cumprimento a todas e todos que aceitaram o nosso convite para participarem desta banca examinadora de defesa da minha tese de doutorado, “A MESA TÉCNICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA NOVA ALTERNATIVA PARA A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, que acontece nesta manhã de 1 de abril de 2026 por meio virtual.

Primeiramente sou grato a Deus por esta conquista.

Agradeço com todo o meu carinho à minha esposa, filhos, genros e netas.

Agradeço especialmente à participação do nosso Presidente do TCE-MT, Sérgio Ricardo, pelo apoio prestado a mim e aos inúmeros servidores do nosso Tribunal, na realização do mestrado e do doutorado.

Sou grato pela participação do Senador Wellington Fagundes, amigo de longa data. Inspirado em nosso livro CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS, que possui como célula mater da obra, a minha primeira tese de doutorado, apresentada perante a FADISP em 2025, e propôs o Projeto de Lei n. 4.346/2025, que tramita atualmente no Senado Federal, alterando a Lei n. 13.140/2015, Lei de Mediação.

Transformada em Lei, a proposta apresentada visa, racionalizar o sistema, dispensando a homologação judicial e a oitiva do Ministério Público quando o acordo houver sido formalizado em processo de controle externo e decidido quanto ao mérito pelo Tribunal de Contas competente.

Destaco a ilustre presença do querido amigo conselheiro Edilson Silva, competente Presidente da nossa Associação de Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, que dispondo de seu precioso tempo para esta participação, demonstra todo carinho especial para com a minha pessoa e o seu elevado interesse no assunto desta tese. Tenho a certeza de que nesse seu segundo mandato, iniciado em 25 de fevereiro de 2026, vossa excelência dispensará atenção redobrada ao tema.

É uma honra comparecer perante esta respeitável banca.

Permitam-me iniciar com uma palavra de gratidão.

À FADISP,

Ao Prof. Dr. Thiago Lopes Matsushita, Diretor da Escola de Direito da ALFA educação.

Ao Prof. Dr. Lauro Ishikawa, Coordenador geral dos Cursos da Escola de Direito da ALFA EDUCAÇÃO

Ao Prof. Dr. Renato Herani, coordenador adjunto do mestrado e doutorado da FADISP.

Ao Professor Doutor Ricardo Castilho, pela sua orientação determinante para a maturidade teórica desta pesquisa.

Ao Professor Doutor Rennan Thamay, agradeço pelas contribuições no campo do processo e pelo constante estímulo ao aprofundamento técnico do tema.

Ao Professor Doutor Alisson de Carvalho Alencar, agradeço pela interlocução qualificada sobre controle externo e consensualismo institucional.

Ao Professor Doutor Lucas Augusto Gaioski Pagani, suas provocações intelectuais sempre me impulsionaram à precisão conceitual e ao refinamento argumentativo.

À Professora Doutora Talita Pimenta Félix, registro minha honra por sua presença e minha expectativa pelas valiosas contribuições que certamente enriquecerão este debate.

Recebo esta composição com profundo respeito e responsabilidade.

PAUSA

Defendo a seguir este trabalho de pesquisa de doutorado e seus resultados, que examinou a Mesa Técnica nos Tribunais de Contas como instrumento de resolução de conflitos pelo controle externo na administração pública.

O ponto de partida da investigação é a constatação de que o modelo adjudicatório tradicional adotado pelos Tribunais de Contas, estrutura-se segundo uma lógica decisória verticalizada e com orientação predominantemente sancionatória.

Esse modelo, em determinados contextos, apresenta limitações diante da natureza técnica, da complexidade dos conflitos administrativos, nos quais estão envolvidos múltiplos órgãos e interesses institucionais.

Observa-se, em paralelo, um movimento tanto no plano nacional quanto no internacional, que não é de hoje, de adoção de mecanismos consensuais na administração pública para o fortalecimento do paradigma da justiça multiportas.

É nesse contexto que se apresenta a hipótese central da tese: **a utilização de mecanismos consensuais, especialmente a Mesa Técnica, no âmbito do controle externo, é juridicamente compatível com o regime jurídico-administrativo e institucionalmente adequada à tutela do interesse público?**

A pesquisa sustenta que a Mesa Técnica constitui instrumento juridicamente compatível com o regime jurídico-administrativo, desde que a sua estrutura procedimental esteja devidamente regulamentada, e observe o fluxo de recebimento do pedido, a admissibilidade, fundamentação técnica, deliberação plenária e monitoramento da decisão consensada.

A investigação parte de quatro hipóteses de trabalho.

A primeira é a de que a Mesa Técnica possibilita aos Tribunais de Contas operar com maior eficiência e efetividade nos resultados da gestão de controvérsias administrativas, em complemento ao modelo sancionatório.

A segunda hipótese sustenta que a consensualidade administrativa não implica disposição indevida do interesse público, funcionando como mecanismo orientativo e corretivo anterior à atuação punitiva.

A terceira propõe que a atuação dialógica contribui para a legitimidade das decisões institucionais, ao incorporar a participação de todos os envolvidos na construção das soluções, com reflexos na segurança jurídica e na cooperação interinstitucional.

A quarta hipótese é a de que a institucionalização procedimental das Mesas Técnicas contribui para a prevenção de irregularidades e para a efetividade do direito à boa administração, ou seja, a obrigação de gerir a coisa pública com eficiência, probidade, transparência, visando sempre à promoção do bem coletivo.

O trabalho adota como metodologia, a abordagem hipotético-dedutiva, partindo dos fundamentos do Direito Público e do sistema de controle externo para examinar a adequação jurídica da Mesa Técnica.

A tese combinou levantamento bibliográfico com pesquisa documental, compreendendo a análise de atos normativos, resoluções e registros institucionais dos Tribunais de Contas. A investigação tem natureza qualitativa, com finalidade exploratória

e explicativa. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi adotado como referência empírica, por ser instituição que já implementa o instrumento de forma regulamentada.

Para a melhor organização do conteúdo pesquisado e obtenção de segura e robusta fundamentação, a tese foi dividida em quatro capítulos.

O primeiro examina os métodos alternativos de resolução de conflitos e sua relação com o acesso à justiça. Apresenta o paradigma da justiça multiportas, segundo o qual controvérsias de naturezas distintas admitem instrumentos procedimentais igualmente distintos. Analisa as condições sob as quais soluções construídas de forma dialogada podem ser consideradas adequadas à natureza dos litígios.

O segundo investiga a compatibilidade entre consensualidade e o regime jurídico-administrativo. Examina os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e verifica em que medida esses fundamentos admitem ou condicionam práticas autocompositivas na administração pública. Conclui que a indisponibilidade opera como critério delimitador dos contornos

materiais da negociação, não como vedação absoluta à consensualidade.

No terceiro capítulo a pesquisa analisa os fundamentos teóricos do diálogo institucional. Apoia-se na teoria do discurso e da racionalidade comunicativa, no princípio da boa administração e na efetividade dos direitos fundamentais para sustentar que práticas dialógicas podem qualificar tecnicamente a formação das decisões administrativas e ampliar sua legitimidade.

E por último, o quarto capítulo sistematiza a Mesa Técnica como instrumento de resolução de conflitos pelo controle externo. Examina sua origem, seu método de funcionamento e sua utilização nos Tribunais de Contas, com análise detalhada da experiência do TCE-MT, identificando parâmetros institucionais que possibilitem a adoção do modelo por outras Cortes.

Após estas considerações, voltemos a um dos pontos sensíveis da pesquisa:

Devemos resolver conflitos, de qualquer natureza, somente pela via judiciária?

A resposta, embora simples, carrega complexidade: Não necessariamente temos que resolver conflitos apenas no âmbito judiciário.

Essa afirmação, que pode parecer simples, representa uma profunda transformação paradigmática.

Durante muito tempo, consolidou-se a ideia de que justiça significava sentença.

De que acesso à justiça significava acesso ao juiz. E de que conflito resolvido era conflito decidido por imposição estatal.

Contudo, o movimento de acesso à justiça, especialmente a partir das reflexões de Cappelletti e Garth, demonstrou que essa compreensão é insuficiente.

A terceira onda renovatória revelou algo essencial: o acesso à justiça não se resume ao acesso ao Judiciário, mas ao acesso à solução adequada.

É nesse contexto que se insere a lógica da justiça multiportas.

A justiça multiportas parte da premissa de que não existe um único meio legítimo para resolução de todos os conflitos.

Cada controvérsia possui natureza própria.

Cada conflito demanda instrumento adequado.

O Judiciário permanece essencial.

Mas não detém o monopólio da construção de solução, em especial na administração pública.

Justiça não é necessariamente imposição.

Pode ser construção.

PAUSA

A partir desse marco teórico:

É possível conciliar e mediar conflitos na Administração Pública?

A demonstração dessa compatibilização constitui o eixo estruturante da tese.

Durante muito tempo, o paradigma dominante foi o formal-punitivo. Vertical. Hierárquico. Baseado na supremacia abstrata e na indisponibilidade rígida do interesse público.

Sob essa ótica, conciliar parecia incompatível com a lógica administrativa.

Mas o Direito Administrativo contemporâneo não é mais o mesmo.

A reforma da LINDB introduziu o consequencialismo decisório.

A superação ao “apagão das canetas”, situação em que agentes públicos optavam por não tomarem decisões na administração pública, em razão do medo de sanções aos seus atos praticados de boa-fé, advindas dos órgãos de controle, leia-se TCU, TCE, MP, CGU etc.

Decidir passou a exigir análise das consequências práticas, da segurança jurídica, da estabilidade das relações, da proporcionalidade das medidas adotadas.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Art. 138, II c/c Arts. 150 a 154) admite expressamente meios consensuais. O legislador reconhece que conflitos administrativos podem ser solucionados por mecanismos dialógicos.

A indisponibilidade do interesse público não desaparece. Ela é reinterpretada. O interesse público deixa de ser barreira absoluta e passa a ser parâmetro qualificado da consensualidade.

PAUSA

Nesse cenário, ganha centralidade o direito fundamental à boa administração.

Boa administração significa: decisão fundamentada, comunicação adequada, transparência, participação, harmonização de direitos fundamentais.

Boa administração é governança responsável.

É racionalidade comunicativa.

É permitir que direitos fundamentais sejam eficazes no curto, no médio e no longo prazo.

É exatamente aqui que se insere o objeto central desta tese:
a Mesa Técnica nos Tribunais de Contas.

PAUSA

A Mesa Técnica não é informalidade.

Não é flexibilização indevida.

Não é negociação política.

Ela é procedimento estruturado.

É espaço institucional de deliberação qualificada.

É mecanismo de governança colaborativa no âmbito do controle externo.

Seu funcionamento envolve:

identificação do conflito relevante, convocação dos stakeholders, exercício do diálogo, da negociação, da cooperação, da coordenação, exigência de área técnica altamente capacitada e especializada, atuação indispensável do Ministério Público de Contas, transparência dos atos, formalização do consenso, deliberação colegiada e monitoramento posterior.

Ela transforma o conflito em espaço de diálogo estruturado e resultados com soluções técnico-jurídicas.

Permite correção tempestiva de irregularidades.

Evita paralisações desnecessárias.

Reduz litigiosidade.

Previne danos ao erário.

Qualifica o controle.

Reduz a judicialização e o volume de processos no judiciário.

PAUSA

Ao final, a pesquisa confirmou as hipóteses formuladas.

a justiça multiportas legitima a escolha do meio adequado;

a constitucionalização do processo exige participação;

a teoria do discurso fundamenta a deliberação dialógica;

o consequencialismo da LINDB impõe responsabilidade decisória;

o direito à boa administração exige transparência e racionalidade.

A Mesa Técnica integra esses fundamentos em prática institucional concreta, deslocando o foco do sancionamento para a orientação,

da verticalidade para a cooperação, da imposição para a construção compartilhada.

PAUSA

O modelo adjudicatório tradicional permanece relevante. Mas não é suficiente para a solução de toda controvérsia administrativa.

A Mesa Técnica constitui instrumento legítimo de governança colaborativa pelo controle externo. Fortalece a segurança jurídica. Reduz litigiosidade desnecessária. Previne danos. Amplia legitimidade institucional. Propõe tornar o controle mais inteligente, ágil e efetivo e com maior densidade democrática.

A consensualidade administrativa é juridicamente viável pelo controle externo quando orientada por parâmetros de legalidade, motivação técnica e participação democrática.

A Mesa Técnica, enquanto espaço de deliberação institucional estruturada, permite que os Tribunais de Contas atuem de forma preventiva e orientativa, em complemento à função sancionatória,

sem comprometer as competências constitucionais que lhes são atribuídas.

A articulação entre soluções consensuais, participação e fundamentação técnica, configuram um aperfeiçoamento dos mecanismos fiscalizatórios, dotando-os de maior eficiência e benefícios à sociedade como um todo.

Pode-se afirmar, que a tese ao vislumbrar uma nova, auspiciosa e segura via de atuação aos Tribunais de Contas, na mediação de soluções de controvérsias pelo controle externo na administração pública, fortalece o Sistema Tribunais de Contas do Brasil, estabelecendo para este, um paradigma contemporâneo de atuação orientado pelo princípio da eficiência, pela boa administração e em completa harmonia com os princípios fundamentais da nossa Constituição Federal.

Coloco-me à disposição desta respeitável banca para a arguição.

Muito obrigado.

Conselheiro José Carlos Novelli