

A primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso: desafios e avanços na aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos

The first Technical Bureau of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso: challenges and advancements in the application of consensual methods of conflict resolution

<https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.869>

Flávia Bortot Scardini Faria¹

Luís Felipe Perdigão de Castro²

RESUMO

Nas últimas décadas, a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos em diversos espaços da Administração Pública tem fomentado o debate sobre seu cabimento e limites no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil. Nessa linha temática, inserida nos debates contemporâneos sobre Democracia, Estado e Administração Pública, o presente artigo descreve e analisa o caso emblemático, mas pouco conhecido, da Primeira Mesa Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). Trata-se de experiência atinente ao problema da pavimentação da BR-174, que se prolongava por anos, em que a Mesa Técnica foi pensada como uma possível ferramenta para a resolução de conflitos. Metodologicamente orientada por pesquisa bibliográfica e trabalho de campo, a presente pesquisa reflete sobre problemas jurídico-estruturais, que envolvem a avaliação das políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes federativos. As conclusões

1 Mestra em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogada especialista em Direito Administrativo e Controle Externo. Servidora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), Cuiabá/MT. E-mail: flaviabscardini@hotmail.com

2 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), com ênfase em estudos comparados sobre as Américas. Advogado, especialista em Direito Constitucional e Ambiental. Professor nos cursos de mestrado em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/Brasília). Professor de graduação e pós-graduação em Direito no Centro Universitário do Planalto Central (UNICEPLAC), no Centro Universitário de Desenvolvimento do Centro-Oeste (UNIDESC) e outros. Pesquisador dos Estudos Agrários Críticos (BICAS) (UnB) e do Observatório de Conflitos Socioambientais do Matopiba (UnB). E-mail: lfpdrigao@gmail.com

vão ao sentido de que a Resolução Normativa que regulamenta o instrumento no TCE/MT é um avanço administrativo, mas carece de requisitos integrais de validade para a celebração de acordos administrativos previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), bem como procedimentos diversos para tratar casos distintos.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Mesa Técnica; acordos administrativos; LINDB.

ABSTRACT

In recent decades, the application of consensual methods of conflict resolution in various spaces of public administration has fostered debate about its fit and limits within the Brazilian Courts of Auditors. In this thematic line, inserted in contemporary debates on Democracy, State and Public Administration, this paper describes and analyzes the emblematic but little known case of the First Technical Bureau of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE/MT). This is an experience related to the problem of paving the BR-174, which lasted for years, in which the Technical Table was thought of as a possible tool for conflict resolution. Methodologically guided by bibliographic research and fieldwork, this research reflects on legal-structural problems, which involve the evaluation of public policies and matters of competing competence among federative entities. The conclusions go in the sense that the Normative Resolution regulating the instrument in the TCE/MT is an administrative advance, but lacks full validity requirements for the conclusion of administrative agreements provided for in the Law of Introduction to The Rules of Brazilian Law (LINDB), as well as various procedures to deal with different cases.

Keywords: Court of Accounts; Technical Bureau; administrative agreements; LINDB.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 14/05/2023

Data de aprovação: 31/07/2023

Data de versão final: 20/09/2023

Data de publicação online: 11/12/2023

1 INTRODUÇÃO

A bibliografia brasileira e internacional trata, desde as últimas décadas, de uma série de teorias e aplicações dos métodos consensuais de resolução de conflitos, inclusive em espaços estatais complexos, como os da Administração Pública. Nessa trajetória, que inclui anteriores marcos e experiências relevantes, interessa destacar um caso emblemático para um dos estados brasileiros, em específico o do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). De forma inédita e recente, em 23 de novembro de 2021, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aprovou a Resolução Normativa nº 12/2021, que instituiu uma Mesa Técnica para promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de controvérsias relacionadas à Administração Pública e ao controle externo.

Considerando uma trajetória de influências anteriores, no campo mais geral da Administração Pública, a Mesa Técnica do TCE/MT foi inspirada na experiência histórica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). No caso do Mato Grosso – centro da análise deste artigo – parte-se da ideia de que o pedido de instauração da mesa é uma propositura de iniciativa de membros e servidores do TCE/MT. Assim, poderão propor a realização de Mesa Técnica, à Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, o Conselheiro que a presidir, os relatores (nos casos dos processos de consultas formais e de fiscalização já instaurados) e os Conselheiros, incluindo o Presidente, o Procurador-Geral de Contas, o Secretário-Geral da Presidência, o Secretário-Geral de Controle Externo e o Secretário de Normas e Jurisprudência. Perante tais autoridades, podem apresentar solicitações formais, para a realização de Mesa Técnica, os gestores públicos, particulares interessados e seus representantes, bem com os secretários das unidades técnicas do TCE/MT (MATO GROSSO, 2021), conforme prevê a Resolução Normativa nº 12/2021 – TP (RN nº 12/2021).

A finalidade da mesa técnica é múltipla e não taxativa, incluindo a de estabelecer consenso sobre temas, resolver sobre consultas formais

e normas a serem expedidas pelo TCE/MT (com efeitos externos), esclarecer e solucionar matéria controvertida em processo de fiscalização, apoiar a construção de solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados (que possam atrair a competência fiscalizatória do TCE/MT). E, ainda, mediar a autocomposição entre a Administração Pública e os particulares, quando já houver vínculo entre as partes (contratos ou instrumentos congêneres), segundo o art. 1º, § 3º e 2º, *caput* e §1º, da RN nº 12/2021 (MATO GROSSO, 2021).

Além de serem relacionados à competência do TCE/MT, os temas e as questões a serem submetidos à Mesa Técnica devem ser relevantes, complexos e/ou de grande repercussão sobre a Administração Pública e a sociedade (art. 1º, §2º, da Resolução Normativa nº 2/2021). O §5º do art. 1º da Resolução Normativa prevê a utilização das técnicas de conciliação e mediação, preferencialmente, na condução de Mesa Técnica. Os consensos, estudos e outros encaminhamentos consubstanciados (relatórios e atas) poderão ser, a critério do Presidente da Mesa Técnica, levados ao Relator ou Presidente do Tribunal para homologação em Plenário, ou outras medidas necessárias (art. 237, §2º, RITCE/MT).

Ressalta-se que o §3º do artigo 228 do RITCE/MT estabelece a possibilidade do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência propor ao final a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). No entanto, as regras relativas ao TAG encontram-se, a nosso ver, defasadas e limitam a sua utilização para a correção de um ato ou negócio jurídico impugnado que não envolva ato de improbidade, desvio ou renúncia de recursos. Ademais, o art. 3º, inciso IX, da RN nº 12/2021 não estabelece de forma clara uma obrigatoriedade de cumprimento do consensado, limitando-se a mencionar que compete ao Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – com o apoio da Secretaria de Normas e Jurisprudência e, quando for o caso, de outra unidade técnica – tão somente monitorar as providências e o cumprimento dos encaminhamentos das Mesas Técnicas.

Por outro lado, o ineditismo e atualidade institucional da Mesa Técnica do TCE/MT se somam ao contexto federativo, dada a crescente projeção do estado do Mato Grosso em matéria ambiental, agrária e tributária nacionais (SAUER; CASTRO, 2020; CASTRO, 2021). Assim, tanto os conflitos, como sua solução abrem avenidas para pesquisas jurídicas, tornando relevante a descrição e análise da experiência do TCE/MT, objeto deste artigo.

Colocando a interface da Administração Pública com aspectos jurídico-ambientais e interesses federativos, a primeira Mesa Técnica foi admitida em 12 de abril de 2022 para solucionar o problema de pavimentação de trecho da rodovia estadual MT-170, em um território permeado pelo bioma amazônico, além de interações com biomas do Cerrado e Pantanal. A rodovia passou a ser denominada BR-174 após a federalização e percorre os municípios de Juruena, Cotriguaçu, Castanheira, Colniza, Aripuanã e Juína, situados no noroeste do estado de Mato Grosso. Os procedimentos administrativos para a pavimentação se iniciaram em 2008, a obra não foi executada até 2021, ano em que a rodovia foi estadualizada novamente, retornando ao ativo estadual.

Em 4 de julho de 2022, foram aprovadas as soluções técnico-jurídicas construídas em cooperação entre a Secretaria de Estado de Infraestrutura, a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso e a equipe técnica e jurídica do TCE/MT para a conclusão da pavimentação do trecho da rodovia, homologada pelo Plenário do órgão de controle em 12 de junho de 2022 (MATO GROSSO, 2022).

A princípio, a atuação inovadora do órgão de controle externo seguiu a tendência de consensualidade no Direito Administrativo brasileiro, em especial da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB), que estabeleceu o permissivo autorizativo genérico à Administração Pública para a celebração de acordos no artigo 26. Mas, entre teoria e prática, é preciso dimensionar aspectos

jurídicos e funcionais dessa experiência, inclusive recuperando elementos de um capítulo da dissertação de mestrado da coautora, que investigou a utilização de métodos consensuais de resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, por intermédio do caso da primeira Mesa Técnica do TCE/MT.

No presente artigo, com base em pesquisa bibliográfica e estudo de caso, serão avaliadas as fragilidades e potencialidades mais gerais da ferramenta concebida pelo TCE/MT, com foco de análise sobre a presença ou ausência de requisitos mínimos estabelecidos no artigo 26 da LINDB, para a celebração de acordos administrativos válidos.

Para tanto, o artigo se inicia, para além desta breve introdução, tratando dos requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública e dos elementos legais que permitem sistematizá-los de acordo com a finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia (tópico 1). Na sequência, com base nas premissas legais e doutrinárias trabalhadas brevemente no tópico anterior, reflete-se sobre a presença ou ausência dos requisitos mínimos do artigo 26 da LINDB no caso concreto da primeira Mesa Técnica, bem como do modelo concebido pelo TCE/MT, apresentando suas fragilidades e potencialidades, enquanto ferramenta de consensualismo (tópico 2).

2 REQUISITOS DA LINDB PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS

Para parte da bibliografia especializada, a solução de conflitos administrativos por meios consensuais possui amparo em diversos dispositivos legais³ e potencializa a consecução do interesse público (BORDIN, 2020; FERRAZ, 2020). No entanto, essa constatação deve ser aprofundada quando se questionam quais são os requisitos mínimos a serem ob-

3 De forma geral, além do Código de Processo Civil, podem ser citadas a "ratio" de legislações nacionais como as leis 8.666/1993, 9.897/1995, 9.307/1996, 11.107/2005, 13.190/2015, 14.133/2021, 13.140/2015, dentre outras.

servados no momento da celebração, para conferir validade aos acordos administrativos.

Até a edição do permissivo autorizativo genérico (artigo 26⁴ da LINDB), havia divergência doutrinária e insegurança jurídica quanto ao conteúdo mínimo a ser respeitado, utilizando-se como premissa o artigo 104⁵ do Código Civil, que estabelece como requisito geral para a celebração de qualquer negócio jurídico haver agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinado, e forma prescrita e não defesa em lei (GUERRA; PALMA, 2018).

Com a entrada em vigor da LINDB, o *caput* e §1º do artigo 26 fixaram os requisitos mínimos necessários à validade dos compromissos a serem firmados pela Administração Pública, conferindo maior segurança aos administradores públicos e às demais partes compromissárias.

Reconhecendo a insegurança jurídica no tratamento de acordos administrativos, apesar da profusão de normas regulamentares dispoendo sobre acordos especiais, a LINDB buscou conferir o *mínimo regulamentar* ao compromisso nela previsto na tentativa de conferir clareza e previsibilidade sobre o regime jurídico aplicável. Em seu art. 26, §1º, são previstos requisitos de validade, vedações e cláusulas obrigatórias aos compromissos, tornando não apenas mais certa a dinâmica de celebração desses acordos e de sua margem de negociação, mas principalmente permitindo uma modelagem de maior qualidade, como se demonstrará. Ao menos para os fins do compromisso da LINDB, toda a discussão doutrinária passa a ser obsoleta (GUERRA; PALMA, 2018, p. 160).

4 Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II - (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

5 Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Nessa linha, as condicionantes da LINDB foram ao encontro da regra geral do Código Civil e trouxeram outras especificidades, como as que dizem respeito à finalidade, ao objeto, à motivação, à forma e à eficácia. O termo direito público é utilizado no caput do artigo 26 da LINDB para delimitar um campo de atuação. Peixoto (2021) explica que, para parcela da doutrina, a norma seria aplicável apenas ao direito administrativo. Porém, para Peixoto (2021), o dispositivo faria referência ao direito público amplo, incluindo o direito tributário, ambiental, infraestrutura etc. O único termo restritivo seria “autoridade administrativa”, que deve ser interpretado como um elemento para “limitar os agentes públicos que podem realizar essa espécie de autocomposição, como apenas aqueles que possuem poder de decisão, nos termos do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.784/1999” (PEIXOTO, 2021, p. 74). A autoridade legítima para celebrar o termo de compromisso seria, portanto, aquela dotada de competência administrativa para deliberar sobre a questão envolvida.

Além disso, o *caput* do artigo 26 da LINDB delimitou a possibilidade de pactuação segundo a finalidade a ser alcançada. Desse modo, a celebração de um determinado acordo pela Administração Pública estaria condicionada à existência de, pelo menos, uma das três situações: a) irregularidade; b) incerteza jurídica; ou c) situação contenciosa. Presente uma das situações, a regra geral dispõe que a autoridade administrativa poderá celebrar o compromisso, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral. Nesse caso, a oitiva do órgão jurídico é requisito de validade e a sua inobservância consubstancia vício de procedimento.

Por outro lado, foi facultado ao administrador utilizar a consulta pública⁶ como instrumento de convalidação do interesse público. Justamente por ser obrigatória, caberá ao administrador demonstrar os interesses presentes na pactuação do compromisso. Nesse ponto, destaca-se a

6 Consulta é uma técnica de coleta de informações, que objetiva contribuições e posicionamentos externos capazes de auxiliar a autoridade pública a construir uma decisão mais acertada e, por conseguinte, menos questionável, mais legítima e estável (MARRARA, 2021).

importância da motivação⁷. Caberá ao administrador consignar as razões de relevante interesse geral que justificam a construção da solução consensual e que atestam ser ela a via mais adequada para o seu atendimento. O Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os artigos 20 ao art. 30 da LINDB no âmbito da União, reafirmou a essencialidade da motivação e fixou os elementos mínimos do seu conteúdo. Vale destacar os termos dos parágrafos do artigo 2º:

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

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

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

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (Decreto Federal nº 9.830/2019)

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

A publicação oficial do compromisso é outra condição imposta, de forma expressa, no dispositivo da LINDB para a produção de efeitos. A publicidade, além de ser uma condição de eficácia dos atos administrativos, promove a transparência e propicia o controle da atuação do administrador público. Os incisos I, II e IV do §1º do artigo 26 da LINDB

⁷ Sob aspecto formal, o ato administrativo encontra-se motivado quando nele se encontra exposto o seu motivo (razões de fato e de direito). Sob a perspectiva substancial, a motivação é o meio que torna possível a recondução do ato administrativo a um parâmetro jurídico que o torne compatível com as normas jurídicas vigentes (FRANÇA, 2017)

traçaram, ainda, o conteúdo, as vedações e as cláusulas obrigatórias do compromisso a ser celebrado pelo administrador público.

Quanto ao conteúdo, em sintonia com o *caput* do artigo, o primeiro inciso reforça a necessidade de a solução atender ao interesse público⁸, além de ser juridicamente possível, proporcional, equânime, eficiente. Novamente, frisa-se a imprescindibilidade do administrador público evidenciar as razões que fundamentam a escolha da solução consensual acordada, explicitando os interesses que serão contemplados. Guerra e Palma (2018) alertam que a proporcionalidade da decisão do administrador está intimamente ligada com a negociação, para a melhor solução jurídica.

Primeiramente, depreende-se que toda e qualquer obrigação contida no compromisso deve ser endereçada ao caso concreto. O compromisso perde sua validade quando deixa de se votar às circunstâncias práticas que determinaram a sua celebração, considerando a relação finalística que a LINDB apresenta. Desse modo, a solução jurídica deve não apenas servir à satisfação do plano do compromisso, mas trabalhar do modo mais eficiente para a efetiva eliminação da irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. No caso concreto, é oportuno se valer das sub-regras da proporcionalidade para construir o seguinte teste: (i) a obrigação desenhada deve se relacionar com o problema jurídico – adequação; (ii) deve ser a menos onerosa dentre as suas alternativas – necessidade; e (iii) ser a que melhor traduz e potencializa o plano do compromisso – proporcionalidade em sentido estrito (GUERRA; PALMA, 2018, p. 162-163).

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

⁸ No sentido de fim que o Estado deve, necessária e precipuamente, perseguir. É o próprio interesse coletivo (primário) colocado pelo Estado entre seus próprios interesses (secundários), assumindo-os sob regime jurídico do direito público, exorbitante e derogatório do direito comum. A finalidade de toda e qualquer administração é o interesse público primário (RIBEIRO, 2010).

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

O segundo inciso, do §1º do artigo 26 da LINDB, veda a possibilidade de o acordo estabelecer a desoneração permanente de um dever ou a efetivação de direitos. A celebração do instrumento não pode impor, por exemplo, que a Administração renuncie ao exercício de competência fiscalizatória em relação ao compromissário ou que este renuncie ao direito de petição. O último dispositivo define o conteúdo mínimo obrigatório do termo a ser celebrado: obrigações das partes, prazo para o seu cumprimento e sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A delimitação desse conteúdo é fundamental para o acompanhamento e medição dos resultados, bem como para garantir a conformidade do comportamento dos compromissários aos termos pactuados, desestimulando condutas contrárias aos interesses públicos elegidos como relevantes na solução consensual. Ademais, compreende-se que ele é importante para assegurar a adequada responsabilização em caso de inadimplemento.

Desse arcabouço jurídico, depreende-se que a finalidade procedimental deve ser a de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. O objeto se traduz na construção de uma solução jurídica que seja proporcional, equânime, eficiente e compatível com o interesse público, e não ocasione a desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral. A motivação revela-se nas razões de relevante interesse que fundamentam a atuação consensual e as soluções construídas, explicitando os interesses que serão contemplados. Quanto à forma, o compromisso deve ser aprovado pelo órgão jurídico e dispor com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. A eficácia, por sua vez, está condicionada a publicação

oficial do acordo (FARIA, 2022). Apesar de não estar explícito, é imperioso que o acordo tenha a forma escrita e que as partes sejam capazes e legitimadas para transacionar sobre a questão.

Assim, conclui-se parcialmente, que os requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública podem ser sistematizados de acordo com a finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia.

3 A LINDB, SEUS REQUISITOS DE VALIDADE E A PRIMEIRA MESA TÉCNICA DO TCE/MT

Com base nas premissas legais e doutrinárias trabalhadas brevemente no tópico anterior, passa-se à reflexão de um caso concreto, como parâmetro de problematizações para o tema. O objetivo é analisar se houve ou não a observância dos requisitos mínimos do artigo 26 da LINDB na experiência da primeira Mesa Técnica, bem como do modelo concebido pelo TCE/MT, apresentando as fragilidades e potencialidades da ferramenta.

A Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso (Sinfra/MT) propôs a realização da Mesa Técnica com a finalidade de construir uma solução para o problema enfrentado na pavimentação de uma rodovia. Contextualmente, os procedimentos administrativos para a pavimentação se iniciaram em 2008, com a federalização da rodovia MT-170, que passou a ser denominada BR-174. Em 2013, a partir da celebração de um termo de compromisso com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o estado de Mato Grosso iniciou os procedimentos ambientais e licitatórios. Dos seis lotes licitados, um foi fracassado. Dos cinco contratos celebrados, um foi rescindido. Apesar dos projetos desenvolvidos, a obra não foi executada. Em 2021, a rodovia foi novamente “estadualizada”. Com a iminência do período de chuvas, o gargalo logístico da região e as limitações financeiras dos recursos públicos estaduais, a Sinfra/MT solicitou a realização da Mesa

Técnica. O objetivo era dar continuidade às obras com recursos próprios, adequando os projetos contratados às especificidades técnicas estaduais, que são inferiores às das rodovias federais (FARIA, 2022).

Assim, a obra envolvia incertezas jurídicas quanto ao aproveitamento dos procedimentos administrativos e contratos deflagrados há mais de 8 anos. Logo, a finalidade inicial e preventiva, pautada na necessidade de análise da legalidade procedimental, orientou formalmente a atuação do administrador, dando origem à Mesa Técnica. As soluções construídas foram aprovadas pelo Poder Executivo, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso, bem como do Tribunal de Contas de Mato Grosso, por sua Consultoria Jurídica Geral, segundo registro à página 568 do processo 81.864-0/2021. A Decisão Normativa nº 01/2022, que homologou as soluções, foi divulgada no Diário Oficial de Contas, de 13 de julho de 2022, edição nº 2549, sendo considerada como data de publicação o dia 14 de julho de 2022, conforme página 574, do processo 81.864-0/2021 (MATO GROSSO, 2022a).

A relevância do caso e o interesse público foram consignados pelo juízo administrativo da Sinfra/MT. No tocante ao objeto, nota-se que as soluções homologadas são adequadas ao problema jurídico posto que resolvem a situação problema da forma menos onerosa para os cofres públicos e contemplando o maior quantitativo de interesses. Além disso, não importam em desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral, conforme Decisão Normativa TCE/MT nº 01/2022:

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

- Dispensa de licitação para revisão dos anteprojetos relativos aos trechos correspondentes aos Lotes 4 e 5;

- Dispensa de licitação para revisão dos projetos executivos de todas as pontes de concreto da rodovia MT-170/208/41 correspondentes aos trechos executados (MATO GROSSO, 2022a).

Os estudos técnicos demonstraram a viabilidade e adequação dos projetos desenvolvidos e a economia de cerca de 352 milhões de reais, o que proporcionaria a execução da obra de acordo com a disponibilidade financeira do estado de Mato Grosso. Além dos benefícios econômicos, também foram registrados os benefícios sociais para os entes municipais diretamente atingidos, os quais se encontram no rol dos 70 menos⁹. O interesse público também pode ser extraído da consulta realizada com os povos indígenas da região impactados pelo empreendimento, do Parecer Técnico nº 14/2021 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que recomendou a anuência para emissão da licença ambiental e a implantação das medidas compensatórias e mitigadoras pela Sinfra, durante o processo de licenciamento ambiental¹⁰.

Além disso, no âmbito dos requisitos de validade da LINDB, observa-se que o compromisso possuiu a forma escrita e as partes envolvidas eram capazes e legitimadas para representar os órgãos envolvidos (Secretário de Estado da Sinfra/MT, Procurador-Geral do Estado, Consultor Jurídico-Geral do TCE/MT, Presidente da Comissão de Normas e Jurisprudência e da Mesa Técnica, Conselheiro Relator da Sinfra/MT, Secretário-Geral da Presidência do TCE/MT, Secretário-Geral de Controle Externo do TCE/MT, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas).

Quanto à forma, a LINDB exige a disposição com clareza das obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. No caso em questão, as soluções consensadas restaram evidentes para a Sinfra/MT, porém não foram estabelecidos prazos para a sua implementação, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Em verdade, as soluções aprovadas concederam um caminho seguro para que o administrador público pudesse encaminhar procedimentalmente a situação problemática que se prolongava no tempo. Contudo, caso não seja adotada nenhuma providência efetiva para resol-

9 Os dados foram extraídos do processo nº 81.864-0/2021, páginas 472-473, 481, 531-534 e 567 (MATO GROSSO, 2022c).

10 Os dados foram extraídos do processo nº 81.864-0/2021, páginas 435-436 (MATO GROSSO, 2022c).

ver de fato, a situação problema, o administrador não sofreria nenhuma consequência.

Neste caso, a ausência do requisito de validade, pode traduzir uma cláusula aberta sem prazo ou sanção que se transmuta em dispositivo-álíbi, recuperando em essência a ideia que Marcelo Neves (1997) usa para se referir à legislação álíbi, como algo que coopera menos para a solução de um problema e mais para “criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira consequente conforme o respectivo texto legal”. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Legislação-álíbi constitui “uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas” (NEVES, 2007, p. 39-40). Haveria assim, não apenas um aparente espaço de adaptação do administrador a variáveis novas, fortalecendo supostamente o juízo administrativo e a eficiência. A ausência poderia prolar mais e novos prazos e dilatações, com legitimidade legal, sob a roupagem de uma ferramenta de resposta rápida à sociedade.

A inexistência desses requisitos coloca em risco todo o esforço empregado pelos atores envolvidos na construção das soluções, que podem não ser executadas ou até mesmo serem implementadas muito tardiamente. Nesse último caso, os elementos fáticos, técnicos e jurídicos podem sofrer alterações e até mesmo deixarem de subsistir, implicando na necessidade de uma nova avaliação da adequação do objeto (FARIA, 2022).

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

o Regimento Interno do TCE/MT, nota-se que os Tribunais de Contas se relacionaram diretamente com o ente, órgão ou entidade pública jurisdicionada, sendo a participação do *player* privado diminuta (FARIA, 2022). No entanto, entende-se que essa relação também deve ser repensada para que haja maior efetividade da ferramenta e a maximização do atendimento ao interesse público, sem perder de vista a crítica, mais à frente, posta por Souza (2015) – quanto à percepção da relação entre mercado, estado e sociedade – e Castro (2019) – quanto à apropriação privada de bens públicos e comunitários, numa relação historicamente espoliativa e desigual.

Contrapondo o conteúdo mínimo exigido no inciso IV, do §1º, do art. 26 da LINDB com as hipóteses de utilização da Mesa Técnica, é preciso reconhecer que, ainda quando não seja possível estabelecer obrigações, prazos e sanções minimamente bem definidas (a exemplo das situações em que a Mesa Técnica foi utilizada para estabelecer consenso sobre temas e normas a serem expedidas pelo TCE/MT, na forma do art. 1º, §3º, incisos I, II e III, da Resolução Normativa nº 12/2021), tal será um contexto que remonta à importância de uma motivação estruturada e bastante calcada em dispositivos legais e contextuais, dando subsunção entre norma aberta e fato motivador para prevenir futuras lides judiciais.

Na prática, isso evidencia como é indispensável à motivação, cabendo aos participantes da Mesa consignar em ata/parecer a razão pela qual o requisito é inaplicável ou parcialmente inaplicável, a exemplo dos casos em que a nova fixação de um novo entendimento exija um regime de transição (art. 23, LINDB).

Apesar de importante, defende-se que a inobservância do inciso IV do §1º do art. 26 da LINDB não se consubstancia em vício de nulidade absoluta apto a macular todo o procedimento nos casos em que as soluções observaram os demais requisitos e o objetivo final alcançado (FARIA, 2022). Em verdade, a falta de fixação das obrigações, prazo e sanções afetará propriamente a efetividade da implantação das soluções consensuadas.

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

O artigo 26 da LINDB também exige a observância de eventual legislação específica. No caso da Mesa Técnica, a Resolução Normativa nº 12/2021 impõe que o pedido de instauração do procedimento seja formulado por autoridade legitimada (art. 2º, *caput*), mediante termo de referência inicial contendo o tema e as questões a serem debatidas (§ 2º, art. 2º), abrangendo tema relevante, complexo e relacionado à competência do TCE/MT (§ 2º, art. 1º). A presença desses requisitos específicos, neste caso, foi reconhecida na Decisão nº 2/CNPJUR/2022 (MATO GROSSO, 2022b), que admitiu o processamento do pedido.

Não há dúvidas de que a ferramenta é um avanço procedimental, de grande utilidade e permite criar um ambiente de cooperação e diálogo entre o órgão de controle, a Administração Pública e demais atores envolvidos em torno de alguma temática que atraia a competência do TCE/MT. É preciso entender, através de novas pesquisas qualitativas e quantitativas, se os resultados decorrentes da sua aplicação podem ser replicados de forma a fazer uma convergência entre os interesses públicos e privados em questão. Recentemente, o TCE/MT celebrou outra Mesa Técnica, com a participação da Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Secretarias de Estado de Infraestrutura e Logística e Meio Ambiente, Governador do Estado e Procuradoria Geral do Estado e a empresa Rumo S/A para a resolução

de um impasse quanto à consulta livre aos povos indígenas para a continuidade da obra do Sistema Ferroviário Rondonópolis-Cuiabá-Lucas do Rio Verde, referente ao Contrato de Adesão nº 021/2021. O acordo celebrado no âmbito do TCE/MT foi submetido ao juízo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Rondonópolis, onde tramitava uma ação civil pública com o mesmo objeto e devidamente homologado.

Considerando que os Tribunais de Contas exercem um vasto controle sobre os atos administrativos, há uma evidente potencialidade desse espaço ser utilizado para a harmonização de entendimentos e a celebração de acordos, inclusive com a participação de instituições diversas de controle, para a resolução de conflitos administrativos, além de problemas estruturais. A discussão sobre a possibilidade de estabelecimento de um balcão ou guichê único surgiu no âmbito dos Acordos de Leniência¹¹ em virtude da pluralidade de órgãos de diferentes esferas jurisdicionais autônomos e competentes para atuarem na negociação e a incerteza quanto a aceitação ou recusa em cada uma dessas esferas (MACEDO; SANT'ANA, 2019, p. 30-33).

O sistema constitucional brasileiro exigiria uma mudança profunda para a implantação de um balcão único de negociação. Todavia, compreende-se que é possível a participação de outras instituições de controle na construção das soluções para problemas complexos, desde que elas possuam competência e interesse para tratar da questão, bastando a sincronização da atuação, articulação e cooperação institucional. Ponto a ser considerado é que, na estrutura do Direito Administrativo brasileiro, o litígio sobre um determinado contrato administrativo pode ser objeto de denúncia ou representação no Tribunal de Contas e, ao mesmo tempo, de processo na justiça estadual/federal, em virtude da independência das jurisdições. Assim, a judicialização não tem o condão de afastar a atuação

11 A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei 12.846/2013, que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Dessa colaboração deve resultar na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (art. 16, Lei 12.846/2013).

do órgão de controle externo, e vice-versa. Contudo, os processos podem vir a ser julgados em momentos e formas distintos, ocasionando conflitos e insegurança quanto a normas, gastos e tempo.

Uma mudança profunda, como a implantação de um balcão único de negociação, coloca em evidência muito mais que limites legais e constitucionais. Fatores sociais e históricos devem ser considerados transversais e determinantes nos litígios e choque de interesses. Conceitos sociológicos – que não serão aprofundados neste artigo, mas não podem ser ignorados – como o de patrimonialismo, o clientelismo ou novas formas de controle de recursos naturais como o *green grabbing* nas áreas de Cerrado e Amazônia (SILVA; LEITE; CASTRO; SAUER, 2023), e muitas outras categorias sociológicas, demonstram como as confusões entre público e privado se complexificaram para pensar métodos consensuais de resolução de conflitos. E se colocam para além da mera discussão jurídica, pois o conflito evidencia identidades e interesses sociais diversos (CASTRO, 2019, 2021).

A captura do público pelo privado expõe relações de apropriação privada de bens públicos ou comunitários – presentes ao longo das construções de rodovias e de grandes obras públicas e privadas – especialmente de recursos naturais escassos, como terra e água, o que aprofunda conflitos históricos, espoliativos, desiguais e generalizados, em regiões como as de bioma amazônico (CASTRO, 2019, 2021). Isso enfatiza as tensões daquilo que Souza (2015) considera ser uma ideia-força da vida política contemporânea:

Qual é a ideia-força que domina a vida política brasileira contemporânea? Minha tese é a de que essa ideia-força é uma espécie muito peculiar de percepção da relação entre mercado, estado e sociedade, onde o Estado é visto, a priori, como incompetente e inconfiável e o mercado como local da racionalidade e da virtude. O grande sistematizador dessa ideia foi precisamente Sérgio Buarque de Holanda. Buarque toma de Gilberto Freyre a ideia de que o Brasil produziu uma “civilização singular” e

“inverte” o diagnóstico positivo de Freyre, defendendo que essa “civilização” e seu “tipo humano”, o “homem cordial”, são, na verdade, ao contrário de nossa maior virtude, nosso maior problema social e político (SOUZA, 2015, p. 32).

Reconhecida tal seara sociocultural como estruturante histórica das relações a serem pretensamente “consensuadas”, a situação torna-se mais complexa e demanda maior articulação diante de situações que envolve a execução de políticas públicas e matérias de competência concorrente entre os entes da federação, a exemplo das relacionadas ao meio ambiente ou à saúde, esta última de gestão tripartite. Quando se está diante de um problema que não pode ser resolvido com um único ato, isto é, que admite mais de uma solução e exige tempo e providências para a reestruturação de uma situação, esse problema é classificado como um problema estrutural.

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

- (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;
- (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;
- (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;
- (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexi-

bilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;
(v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC) (DIDIER JR.; ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 33).

A solução de um conflito social complexo exige também flexibilidade e consensualidade, que parecem conceitos bem definidos juridicamente, mas que do ponto de vista prático e social carecem de concretude e sofrem variações casuísticas. A flexibilidade no procedimento revela-se no fracionamento da resolução do mérito em duas etapas, em semelhança do que ocorre no processo de recuperação judicial e de falência, nos termos do parágrafo único do artigo 354 e 356 do Código de Processo Civil.

A primeira fase é destinada à constatação do estado de desconformidade e definição do estado almejado a ser alcançado. A segunda fase é reservada a implementação de ações para atingir o estado ideal previamente definido. Assim, o processo de mudança da realidade desconforme demandará que sejam percorridas as fases de diagnóstico, elaboração de um plano de ação e, não menos importante, de implementação e acompanhamento (DIDIER JR.; ZANETI; OLIVEIRA, 2020).

Os processos de Auditoria Operacional instaurados pelos Tribunais de Contas aproximam-se dessa ideia, visto que tem por finalidade identificar as fragilidades do desempenho da Administração Pública e exigir a apresentação de um plano de ação para implementação de melhorias. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (2022d) com o objetivo de avaliar a efetividade e a governança da estrutura e organização do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de Mato Grosso (Processo TCE/MT nº 371734/2018) é um bom exemplo. Neste processo, foram propostas recomendações para a melhoria do programa, com determinação para que o Governo do Estado elaborasse um plano de ação, o qual seria objeto de monitoramento por parte

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

A criação de um ambiente de cooperação comprometido com a resolução de problemas é um grande desafio e vai ao encontro da boa governança, que exige do administrador público que o processo decisório e a gestão se baseiem na fixação de metas e na identificação dos meios para alcançá-las. Estratégias como a colaboração dialogada de diversos atores e a realização de audiências públicas podem criar um espaço de exercício da cidadania e de democracia participativa. A natureza complexa das demandas não pode representar um óbice intransponível para o seu enfrentamento. Cabe ao processo de controle externo desenvolver ferramentas e utilizar das melhores práticas, a exemplo das previstas no Código de Processo Civil, para a estruturar os meios de resolução de conflitos na seara administrativa.

As Mesas Técnicas imprimem maior transparência e celeridade aos procedimentos de fiscalização do controle externo e promovem o diálogo entre os órgãos de controle externo e os jurisdicionados. São objetivos alinhados à Agenda 2030 das Nações Unidas e à Declaração de Moscou (2019), adotada no âmbito da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (MONTEIRO; BORDIN, 2021). Com base na experiência do TCM/SP (SÃO PAULO, 2020), Silva Filho (2023) afirma que as Mesas Técnicas conferiram maior transparência, celeridade, esclarecimento e convicção aos órgãos fiscalizados acerca de assuntos, objeto do controle externo, privilegiando o controle prévio e reduzindo atos de controle a *posteriori*.

Nesse contexto, a Mesa Técnica empreendida pelo TCE/MT é uma ferramenta que representa um avanço, ainda que limitado, com grande potencial para a resolução de problemas estruturais. Atualmente, sua regulamentação carece de implementos baseados nos acertos e erros da prática. A Resolução Normativa nº 12/2021 conta com seis artigos, dos quais quatro prescrevem de forma superficial um único procedimento para todas as demandas. O estudo de caso aponta ser necessário um tratamento diferenciado entre os casos de a) consenso sobre temas e interpretação de normas, b) resolução de irregularidades e situações contenciosas, e c) problemas estruturais.

Por fim, do ponto de vista técnico-jurídico, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados ao procedimento de forma completa e previsível. Por exemplo, não há hipóteses de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode ocasionar novas lides sobre a nulidade da Mesa Técnica. Em relação à previsão de obrigações das partes, prazos para cumprimento e sanções do inciso III do art. 26 da LINDB, compreende-se que não seja aplicável ao primeiro caso como regra geral, à exceção de alterações de orientações que exijam regras de transição, a exemplo do que ocorre na modulação de efeitos em ações judiciais.

4 CONCLUSÃO

Os requisitos mínimos estabelecidos na LINDB para a celebração de acordos envolvendo a Administração Pública podem ser sintetizados pelos itens de finalidade, objeto, motivação, forma e eficácia. Quanto a tais elementos, houve atendimento parcial por parte do mecanismo estudado. A análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo TCE/MT revelou que não foram estabelecidas obrigações, prazos para a implementação das soluções consensadas para a conclusão da pavimentação da BR-174, nem eventuais sanções em caso de descumprimento. Ademais, não houve o

envolvimento das pessoas jurídicas privadas contratadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso para a execução da pavimentação dos trechos na construção da solução e a aquiescência com o seu conteúdo.

As fragilidades descritas, embora não configurem vício passível de nulidade, colocam em risco o esforço e a efetividade da solução acordada para o problema, que poderia ter sido mais completa, com a inclusão das demais pessoas jurídicas envolvidas, responsáveis pelos contratos, e a apresentação de um plano de ação para a conclusão da obra a partir dos consensos estabelecidos. O objetivo final é que a rodovia seja pavimentada e entregue em um prazo razoável à população, com qualidade e dentro das possibilidades financeiras do estado de Mato Grosso. Tamanho desafio, obviamente, coloca em perspectiva a distância entre condições ideais e reais com que se aplicam soluções convencionais e alternativas, no âmbito da Administração Pública brasileira.

Apesar das limitações, a ferramenta analisada é um avanço em termos de experiência inovadora por parte do TCE/MT. É um ponto de partida, mas possui grande utilidade para a sondagem de solução de problemas complexos, além de potencial para a solução de problemas estruturais e que envolvam matérias de competência concorrente dos entes da federação. Com melhorias, pode promover a segurança jurídica, mediante envolvimento de outras instituições de controle na construção de consensos e soluções.

Para tanto, tecnicamente, a norma que regulamenta a Mesa Técnica carece de melhor estruturação do procedimento. É preciso conceber um tratamento diferenciado entre os distintos casos, em especial no que se refere a: a) consensos sobre temas e interpretação de normas; b) resolução de irregularidades e situações contenciosas; e c) problemas estruturais. Além disso, é essencial que os requisitos mínimos de validade estabelecidos no artigo 26 da LINDB sejam incorporados integralmente ao procedimento. A exemplo, falta a previsão de oitiva do órgão jurídico do jurisdicionado, o que pode ocasionar a nulidade da Mesa Técnica. Os aspectos técnicos devem ser dimensionados como soluções sempre limitadas, corrigíveis e auditáveis.

Em linhas gerais, o sistema constitucional brasileiro exigiria uma mudança profunda para a implantação de mecanismos que se aproximem da ideia de um balcão único de negociação. Mudanças profundas colocam em evidência muito mais que limites legais e constitucionais. Fatores sociais e históricos transparecem com grande força, como pano de fundo da experiência relatada. Tais fatores devem ser considerados transversais e determinantes no choque de interesses, enfatizando relações que precisam ser melhor investigadas, tais como os traços de patrimonialismo, clientelismo ou até mesmo se existem impactos de novas formas de controle de recursos naturais, como o green grabbing nas áreas de Cerrado e Amazônia que, sem maior aprofundamento neste artigo, são exemplos de fatores extrajurídicos que complexificaram a aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflitos. Para além da mera discussão jurídica, o conflito evidencia identidades e interesses sociais diversos, sobretudo o pano de fundo de conflitos históricos e generalizados (CASTRO, 2019, 2021) em regiões como as de bioma amazônico.

REFERÊNCIAS

BORDIN, N. A. P. Da viabilidade jurídica da utilização de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) por Tribunais de Contas. *In*: OLIVEIRA, G. H. J. de (coord.). BARROS FILHO, W. A. de (org.). **Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 23 fev.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113129.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

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

CASTRO, L. F. P. **Conflitos por terra no Brasil e na Colômbia: mecanismos de apropriação privada e os camponeses como sujeitos coletivos de direito**. 2019. 415 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Estudos Latino-Americanos, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CASTRO, L. F. P. Terra e colonialismo: Marcos de apropriação privada de terras no Brasil e na Colômbia. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, p. 75-122-122, 2021.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 1 dez 2022.

FARIA, F. B. S. **Métodos Consensuais de Solução de Conflitos nos Tribunais de Contas**: análise da primeira Mesa Técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. Brasília, 2022.

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

FRANÇA, V. da R. Princípio da motivação no direito administrativo. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/124/edicao-1/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo>. Acesso em: 22 fev. 2023.

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

MACEDO, A. C.; SANT'ANA, R. M. Balcão único para negociação de acordos de leniência no Brasil. **SSRN Electronic Journal**, v. 23529, p. 1-36, 2019. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3424277. Acesso em: 8 dez. 2022.

MARRARA, T. Consultas Públicas: o que mudou com a LINDB? *In: O direito administrativo do pós-crise* [recurso eletrônico]. Coordenação de Maurício Zockun, Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2021. Disponível em: <https://rcl.adv.br/site/wp-content/uploads/2021/11/2021.-Direito-Administrativo-P%C3%B3s-Crise.pdf#page=444>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Resolução nº 12/2021**. Tribunal de Contas de Mato Grosso. Dispõe sobre a instituição da 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. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. 23 de novembro de 2021. Disponível em file:///C:/Users/55619/Downloads/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2012-2021-TP.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

MATO GROSSO (MT). **Decisão Normativa nº 1/2022**. Tribunal de Contas de Mato Grosso. Relator Conselheiro Valter Albano, 12 de julho de 2022a. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacoes/decisoes-normativas>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Decisão nº 2/CPNJUR/2022**. Adite a Mesa Técnica relativa ao estudo sobre o aproveitamento dos contratos decorrentes do RDC Presencial 001/2013. Tribunal de Contas de Mato Grosso. *In: Processo 81.864-0/2021*, Relator Conselheiro Valter Albano. 2022b. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/818640/2021/2/2022>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Processo 81.864-0/2021**. Mesa Técnica, Relator Conselheiro Valter Albano, 12 de julho de 2022. 2022c. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/818640/2021/#/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MATO GROSSO (MT). **Acórdão nº 379/2022**. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Processo 371734/2018. Auditoria Operacional no Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Mato Grosso. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. 2022d. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/371734/2018#/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

NEVES, M. **A constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

MONTEIRO, E. dos S.; BORDIN, N. A. P. Mesas Técnicas em Tribunais de Contas. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 7, p. 46-50. 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/10>. Acesso em: 27 jul. 2023.

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

RIBEIRO, C. V. A. A. Interesse Público: um conceito jurídico indeterminável. In: PIETRO, M. S. Z. di; RIBEIRO, C. V. A. (coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Altas, 2010.

SÃO PAULO (SP). **Resolução nº 2/2020**. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Dispõe sobre a realização de mesas técnicas de trabalho com os jurisdicionados, no âmbito do Tribunal de contas do Município de São Paulo. Conselheiro Presidente João Antônio, 4 de março de 2020. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8768>. Acesso em: 4 set. 2022.

SAUER, S.; CASTRO, L. F. P. de. Dinámica política y mecanismos jurídicos del acaparamiento de tierras en Brasil. **Revista Latinoamericana de Estudios Rurales - ReLaER**, v. 5, p. 1-51, 2020.

SILVA, A.; LEITE, A.; CASTRO, L. F. P. de; SAUER, S. Green Grabbing in the Matopiba Agricultural Frontier. Edited by: Lídia Cabral, Sérgio Sauer and Alex Shankland. *In*: Frontier Territories: Countering the Green Revolution Legacy in the Brazilian Cerrado. **IDS BULLETIN-INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES**, v. 54, p. 57-72, 2023.

SILVA FILHO, J. A. da S. **Nota Técnica da Presidência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo: Mesas Técnicas de Trabalho**. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Nota-Tecnica-da-Presidencia-do-TCMSP-Mesas-Tecnicas.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2023

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

SOUZA, J. **A Tolice da Inteligência Brasileira: como um país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.