

Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas

Jefferson Bertran de Alcantara Soares

Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade Internacional Signorelli. Especialista em Direito Constitucional pelo Centro Universitário Uninovafapi. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola Superior de Advocacia do Maranhão – ESA/MA. Especialista em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal pela Escola Superior de Advocacia do Maranhão. Procurador Jurídico do Município de Canoas – Rio Grande do Sul e Membro permanente Câmara de Indenizações Administrativas (Canoas/RS).

Resumo: Este artigo examina a mediação como uma ferramenta eficaz para a resolução de conflitos no âmbito dos Tribunais de Contas. Em um cenário marcado pela complexidade das relações entre gestores públicos e órgãos de controle, a mediação surge como uma alternativa viável para prevenir e solucionar disputas, promovendo um diálogo construtivo entre as partes envolvidas. O estudo aborda os fundamentos jurídicos da mediação, suas vantagens em comparação aos métodos tradicionais de resolução de conflitos, e os desafios de sua implementação em um ambiente técnico e especializado como o Tribunal de Contas. A pesquisa também buscou destacar o potencial da mediação para melhorar a eficiência administrativa, reduzir judicializações desnecessárias e fortalecer a governança pública. Além disso, aborda-se a crescente importância da utilização da inteligência artificial (IA) nesse contexto, com destaque para como tecnologias baseadas em IA podem auxiliar na gestão de informações complexas, na identificação de padrões recorrentes em conflitos administrativos e na sugestão de soluções customizadas para os litígios.

Palavras-chave: Mediação. Métodos alternativos de solução de conflitos. Tribunal de contas. Gestão pública.

Sumário: **1** Introdução – **2** Fundamentos da mediação – **3** Tribunais de Contas e a resolução de conflitos – **4** Administração dialógica – **5** Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e o Decreto nº 12.091/2024 – **6** Aplicação da justiça restaurativa no Tribunal de Contas – **7** Inteligência artificial como aliada na mediação – **8** Experiências e casos práticos da mediação de conflitos em Tribunais de Contas – **9** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A gestão pública enfrenta uma crescente complexidade nas relações entre os gestores públicos e os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e garantir a conformidade com a legislação vigente. Nesse cenário, os conflitos administrativos, que envolvem desde questões relativas à execução de contratos até disputas sobre a correta aplicação de verbas públicas, são comuns e podem comprometer

a eficiência da administração pública e gerar elevados custos para as partes envolvidas. Tradicionalmente, esses conflitos são resolvidos por meio de processos formais, que muitas vezes resultam em judicializações e prolongam as disputas por longos períodos, o que pode prejudicar a continuidade de políticas públicas essenciais.

Diante desse cenário, a mediação surge como uma alternativa eficaz para a solução de conflitos, oferecendo uma abordagem mais colaborativa e menos adversarial. A mediação, enquanto técnica de resolução de disputas que privilegia o diálogo e o consenso entre as partes, pode ser aplicada com sucesso no âmbito dos Tribunais de Contas, promovendo um ambiente de maior transparência, redução de custos e eficiência nas decisões. Este artigo tem como objetivo analisar a viabilidade da mediação como instrumento de resolução de conflitos no Tribunal de Contas, explorando suas vantagens em comparação aos métodos tradicionais e os desafios de sua implementação nesse contexto técnico e especializado.

Além disso, a crescente utilização de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial (IA), também é abordada como um potencial aliado da mediação. A inteligência artificial pode atuar de maneira complementar ao processo mediacional, agilizando a análise de dados, a identificação de padrões recorrentes nos conflitos e a proposição de soluções customizadas. A introdução de IA no processo de mediação no Tribunal de Contas não apenas pode otimizar o tempo e recursos, mas também trazer uma nova dimensão de inovação e eficiência para a administração pública, promovendo decisões mais rápidas e fundamentadas.

Ao longo deste estudo, serão analisados os aspectos teóricos da mediação, o papel dos Tribunais de Contas, a aplicabilidade da IA nesse processo e exemplos práticos de sucesso, tanto no Brasil quanto em outros países. Este trabalho visa, portanto, contribuir para a compreensão dos benefícios e desafios da implementação da mediação como um novo paradigma para a resolução de conflitos no Tribunal de Contas, destacando o potencial de transformação dessa prática no contexto da gestão pública.

2 Fundamentos da mediação

De acordo com Di Salvo (2018), a mediação é um método de solução de controvérsias que busca, por meio da intervenção de um terceiro imparcial, auxiliar as partes a alcançarem uma solução consensual para o conflito. Diferentemente de processos judiciais ou arbitrais, na mediação prevalece o diálogo e a autonomia das partes na construção de acordos, o que a torna especialmente atrativa para o ambiente público, onde questões de interesse coletivo frequentemente entram em pauta. Esse modelo de resolução de conflitos tem sido amplamente adotado

em diversos campos, incluindo o direito, a administração pública e, mais recentemente, no âmbito dos Tribunais de Contas.¹

A mediação se baseia em alguns princípios fundamentais que a distinguem de outros métodos de resolução de disputas como: voluntariedade; imparcialidade; confidencialidade; autonomia das partes e eficiência. No âmbito da administração pública, a mediação se apresenta como uma ferramenta poderosa para lidar com os conflitos que surgem entre órgãos públicos, empresas contratadas e cidadãos. A dinâmica administrativa envolve frequentemente relações complexas e multidimensionais, em que as partes possuem interesses variados e, muitas vezes, conflitantes. Nesse contexto, a mediação se destaca por seu foco na preservação das relações e na construção de soluções cooperativas, em vez de simplesmente buscar a punição ou a imposição de uma decisão.²

A mediação na administração pública pode ser aplicada a uma ampla gama de disputas, incluindo questões contratuais, fiscais, de licitação e de prestação de contas. Os Tribunais de Contas, responsáveis por fiscalizar a utilização de recursos públicos, podem se beneficiar da mediação como uma maneira de resolver conflitos envolvendo entes públicos e privados, promovendo soluções rápidas e colaborativas.³ Essa abordagem pode resultar em acordos que atendam aos interesses de ambas as partes, evitando a judicialização e promovendo a transparência e a eficiência na administração pública.

No Brasil, a mediação é regida principalmente pela Lei nº 13.140/2015, também conhecida como Lei de Mediação. Essa legislação estabelece as diretrizes gerais para a prática da mediação, definindo suas características, princípios e aplicabilidade. De acordo com a lei, a mediação pode ser utilizada em diversos contextos, incluindo conflitos familiares, empresariais, comunitários e até mesmo em questões administrativas, como as que envolvem a gestão pública.⁴

Além disso, Barreto (2023), ressalta que o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 3º, reforça a importância dos meios consensuais de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, e estabelece que o juiz deve incentivar as partes a buscar uma solução amigável antes de recorrer a uma decisão judicial. Essa mudança de paradigma no direito brasileiro busca diminuir a

¹ DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johansom. *Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental*. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

² BARRETO, Maria Isaete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178>. Acesso em: 08 dez. 2024.

³ CASTRO FILHO, Levy Pinto de. Panorama atual da mediação de conflitos no Brasil: atualidade jurídica e vivências. *Jus navigandi*, Teresina, ano 24, n. 5704, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70806>. Acesso em: 10 dez. 2024.

⁴ WATANABE, Kazuo. "A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil". In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

sobrecarga do Judiciário, ao mesmo tempo em que promove uma cultura de resolução pacífica de disputas.⁵

Apesar de ainda não haver uma regulamentação específica sobre a mediação nos Tribunais de Contas, a legislação brasileira já oferece um marco legal robusto que pode ser adaptado para o contexto desses órgãos. De acordo com Rogério (2012), a mediação, nesse cenário, surge como uma prática compatível com os objetivos dos Tribunais de Contas, que visam garantir a boa gestão dos recursos públicos e a melhoria da governança pública por meio da resolução eficiente e transparente dos conflitos.⁶

Um caso emblemático é o uso da mediação pela Advocacia-Geral da União (AGU), que possibilitou a resolução de disputas envolvendo grandes obras de infraestrutura sem necessidade de ações judiciais prolongadas. Como relata Di Salvo (2018), essa abordagem não apenas desafogou o Judiciário, mas também garantiu a continuidade de projetos essenciais para o desenvolvimento nacional.⁷

A aplicação da mediação nos Tribunais de Contas é uma perspectiva promissora. Esses órgãos enfrentam uma série de disputas complexas envolvendo a administração pública, que, muitas vezes, resultam em impasses prolongados e judicialização. A mediação pode atuar como uma ferramenta para reduzir a judicialização de questões fiscais e administrativas, proporcionando soluções mais rápidas e eficazes. No entanto, a implementação da mediação nos Tribunais de Contas exige a adaptação de procedimentos e a capacitação dos mediadores, que precisam compreender não apenas os aspectos legais e administrativos, mas também os princípios da mediação e as dinâmicas do setor público.

Apesar dos avanços, a implementação da mediação em órgãos públicos enfrenta desafios, como a necessidade de capacitação de mediadores e a resistência cultural à resolução consensual de conflitos. No entanto, à medida que os benefícios dessa prática se tornam mais evidentes, espera-se uma ampliação de seu uso no setor público. A perspectiva de autores como Barreto (2023) aponta para um futuro em que a mediação seja não apenas uma alternativa, mas uma prática incorporada ao cotidiano das instituições públicas, contribuindo para uma gestão mais democrática, eficiente e participativa.⁸

⁵ BARRETO, Maria Isaete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁶ ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, ano 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961>. Acesso em: 20 dez. 2024.

⁷ DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johansom. *Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental*. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

⁸ BARRETO, Maria Isaete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178>. Acesso em: 20 dez. 2024.

3 Tribunais de Contas e a resolução de conflitos

Os Tribunais de Contas (TCs) desempenham um papel fundamental no controle da administração pública, sendo responsáveis pela fiscalização das contas dos administradores e da correta aplicação dos recursos públicos. Sua missão é assegurar que o uso dos recursos públicos esteja em conformidade com a legislação e os princípios constitucionais, como a moralidade, a legalidade e a eficiência. No entanto, devido à complexidade das questões envolvidas na gestão pública, os Tribunais de Contas frequentemente enfrentam uma série de conflitos e disputas que, se não resolvidos de forma eficiente, podem comprometer o bom funcionamento da administração pública e a confiança da sociedade nos órgãos públicos.⁹

Nesse contexto, a mediação se apresenta como uma alternativa eficaz para resolver disputas de forma célere, econômica e consensual, preservando as relações institucionais e promovendo a eficiência administrativa. Conforme destaca Oliveira (2019), a mediação é uma ferramenta que possibilita a superação de conflitos por meio do diálogo, incentivando soluções que respeitam a autonomia das partes e fortalecem o ambiente institucional.¹⁰

Entre as principais atribuições dos Tribunais de Contas, destacam-se: fiscalização das contas públicas, emissão de pareceres e monitoramento de licitações e contratos. Essas atividades frequentemente geram conflitos, especialmente quando há discordâncias sobre a interpretação das normas ou a execução de atos administrativos. De acordo com Rogério (2012), os conflitos mais comuns envolvem irregularidades em licitações, questões relacionadas à aplicação de recursos públicos e divergências na prestação de contas.¹¹

A mediação pode ser aplicada em diferentes tipos de disputas que surgem no âmbito dos Tribunais de Contas, como: conflitos contratuais e licitatórios, questões fiscais e de prestação de contas, ajustes administrativos. Para Watanabe (2018), a mediação, ao proporcionar soluções consensuais, evita a judicialização excessiva e promove resultados mais rápidos e satisfatórios para todas as partes envolvidas.¹²

⁹ BOURGES, Fernanda Schuhl. *Mediação administrativa: Solução de controvérsias entre os particulares e a Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

¹⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 104, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 19 dez. 2024.

¹¹ ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, ano 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961>. Acesso em: 20 dez. 2024.

¹² WATANABE, Kazuo. "A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil". In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

Apesar dos benefícios, a implementação da mediação enfrenta desafios significativos. A resistência cultural de profissionais habituados ao modelo tradicional de controle e fiscalização é um dos principais entraves. Além disso, há a necessidade de capacitação de mediadores especializados, com domínio técnico e jurídico sobre as especificidades do Tribunal de Contas.

Kazuo Watanabe (2015) enfatiza que a superação desses desafios requer investimentos em formação e conscientização, bem como ajustes nos regulamentos internos dos Tribunais. A incorporação de tecnologias que facilitem os processos mediativos também é fundamental para modernizar as práticas administrativas.

A mediação se apresenta como um instrumento promissor para modernizar e otimizar a resolução de conflitos nos Tribunais de Contas, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, colaborativa e transparente. Ao superar os desafios de implementação, os Tribunais de Contas estarão mais bem preparados para atender às demandas da sociedade e fortalecer a governança pública, alinhando-se às melhores práticas de gestão contemporânea.

4 Administração dialógica

A administração dialógica é uma abordagem que enfatiza a comunicação aberta e participativa entre os diferentes atores de uma organização ou de um sistema público. Ela busca integrar perspectivas diversas e criar um ambiente no qual o diálogo seja a principal ferramenta para a tomada de decisões e para a resolução de conflitos. Essa abordagem é particularmente relevante em contextos complexos, como a administração pública, onde há uma multiplicidade de interesses e necessidades.¹³

De acordo com Maffini (2010), a Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamentos do Estado brasileiro valores que se conectam diretamente com a administração dialógica, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º). Esses princípios reforçam a necessidade de uma gestão pública que reconheça a centralidade do diálogo entre o Estado e a sociedade.¹⁴

A CF/88 inaugura um modelo de administração pública que rompe com práticas autoritárias anteriores, promovendo o diálogo como fundamento do Estado Democrático de Direito. A administração dialógica, embasada pelos dispositivos

¹³ OLIVEIRA, Mateus Moura de; SOUSA JÚNIOR, Eliezer Siqueira de. Administração Dialógica e uma Nova Legitimação dos Atos Administrativos: Uma Reflexão da Democracia em Habermas e os Obstáculos de uma Sociedade Civil Multicultural. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 4, n. 1, p. 114–131, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4446. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4446>. Acesso em: 20 dez. 2024.

¹⁴ 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.

da CF/88, representa uma abordagem inovadora para promover a governança participativa e inclusiva, contribuindo para uma gestão pública mais justa, eficaz e legitimada pela sociedade.¹⁵

Nesse sentido, compreende-se que a administração dialógica pode ser uma abordagem transformadora para o funcionamento dos Tribunais de Contas, contribuindo para uma relação mais colaborativa, participativa e transparente entre os gestores públicos, a sociedade civil e os órgãos fiscalizadores. No contexto desses tribunais, que desempenham funções de fiscalização, controle externo e orientação, a administração dialógica promove a busca por consensos e a resolução de conflitos de forma cooperativa.

Segundo Finger (2019), ao promover o diálogo e a busca por consenso, é possível evitar que disputas administrativas se transformem em longos processos judiciais, economizando tempo e recursos públicos. O envolvimento de múltiplas partes no processo decisório aumenta a transparência e reforça a legitimidade das ações do tribunal, consolidando a confiança pública.¹⁶ A orientação dialógica permite que os gestores públicos compreendam melhor as normas e adotem boas práticas, reduzindo o número de irregularidades e otimizando a administração.

O diálogo incentiva a troca de perspectivas e a construção de soluções inovadoras para problemas complexos, especialmente em contextos de restrições orçamentárias ou dificuldades de implementação. Contudo, com investimentos em formação e inovação tecnológica, bem como mudanças institucionais, é possível consolidar uma abordagem dialógica nos Tribunais de Contas, alinhando o controle externo às necessidades de um Estado democrático e participativo.

5 Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e o Decreto nº 12.091/2024

A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) foi instituída pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022. Essa secretaria tem como objetivo implementar procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenir conflitos relacionados a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Desde o início de 2023, a SecexConsenso tem atuado na mediação de conflitos complexos, especialmente no setor de infraestrutura,

¹⁵ ORMEROD, Alexandre Rodríguez Bueno. *Administração Pública Dialógica e Legitimação da Atuação Administrativa*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 26 p. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/alexandreormerod.pdf. Acesso em 04 jan. 2024.

¹⁶ FINGER, Julio Cesar. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. *Interesse Público*, Belo Horizonte, nº 58, nov./dez. 2019, p. 136.

buscando soluções colaborativas que promovam a eficiência administrativa e a segurança jurídica.¹⁷

Desde sua criação, cerca de 30 pedidos de soluções consensuais foram submetidos ao TCU, dos quais alguns foram aceitos, outros rejeitados e alguns ainda estão em análise. Cada solicitação é avaliada com base em critérios de materialidade, risco e relevância, além de verificar se o objeto está dentro das competências do TCU.

O Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024, instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve), destinada a organizar, promover e aperfeiçoar o uso da autocomposição de conflitos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. A Resolve busca fortalecer a utilização de métodos consensuais, como mediação e negociação, visando à resolução eficiente de disputas e à melhoria na implementação de políticas públicas.

Essas iniciativas refletem uma tendência crescente na administração pública brasileira em adotar mecanismos de resolução consensual de conflitos, promovendo maior eficiência, celeridade e participação das partes envolvidas na construção de soluções.

6 Aplicação da justiça restaurativa no Tribunal de Contas

A justiça restaurativa é um modelo de resolução de conflitos que busca restaurar relações prejudicadas por meio do diálogo, da responsabilização e da reparação de danos. No contexto do Tribunal de Contas, sua aplicação pode ser um importante mecanismo para lidar com controvérsias administrativas e financeiras, promovendo soluções que vão além da simples punição e visando o fortalecimento da governança pública.¹⁸

A adoção da justiça restaurativa nos Tribunais de Contas contribui para um ambiente institucional mais colaborativo, no qual gestores públicos, órgãos de controle e demais envolvidos podem encontrar soluções mais equitativas e eficazes para questões relacionadas à administração de recursos públicos. O uso de práticas como círculos de diálogo, mediação e acordos restaurativos permite que as partes envolvidas compreendam os impactos de suas ações e busquem meios de reparação que beneficiem a coletividade.

¹⁷ SOLUÇÕES Consensuais no Âmbito do Tribunal de Contas da União: SecexConsenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [s. l.], v. 10, n. 19, p. 119-135, 2024. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/162>. Acesso em: 3 fev. 2025.

¹⁸ CAMOS, Carmen Hein de; OLIVEIRA, Cristina Rego de (Org.). *Experiências de Justiça Restaurativa no Brasil*. São Paulo: Blimunda, 2016.

A justiça restaurativa pode ser utilizada nas atividades do Tribunal de Contas de diversas formas. Um dos principais usos está na resolução de conflitos entre gestores públicos e órgãos de controle, permitindo que eventuais irregularidades sejam tratadas com um enfoque voltado para a reparação e melhoria dos processos administrativos. Além disso, pode ser aplicada na celebração de termos de ajustamento de gestão, nos quais os responsáveis por falhas na administração pública se comprometem a adotar medidas corretivas sem a necessidade de um processo punitivo prolongado. Outra aplicação relevante é a facilitação do diálogo entre diferentes atores institucionais, promovendo maior transparência, participação e eficiência na gestão pública.

Exemplos práticos de sua implementação podem ser observados em Tribunais de Contas que já adotaram práticas restaurativas, como a mediação de conflitos em processos de prestação de contas e a criação de câmaras especializadas para promover soluções consensuais entre gestores e órgãos fiscalizadores. A capacitação de servidores e a criação de núcleos especializados em justiça restaurativa dentro dos Tribunais de Contas também são estratégias fundamentais para garantir a efetividade desse modelo.

Além disso, a implementação desse modelo fortalece o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 da ONU, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes. Ao adotar mecanismos restaurativos, o Tribunal de Contas reforça seu papel na promoção de uma cultura de integridade e responsabilidade, contribuindo para um ambiente de governança mais democrático e participativo.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) agora integra o Grupo Gestor de Justiça Restaurativa. O objetivo dessa inclusão é promover uma abordagem mais colaborativa e restaurativa no sistema de Justiça, buscando melhorar a forma como as questões são tratadas e resolvidas. O TCE/SC se junta a outros órgãos para desenvolver práticas que favoreçam a resolução pacífica de conflitos e a construção de um ambiente mais justo e sustentável.¹⁹

Portanto, a aplicação da justiça restaurativa no âmbito do Tribunal de Contas representa um avanço significativo na modernização das práticas de controle e fiscalização, garantindo não apenas a responsabilização dos gestores públicos, mas também o aprimoramento da administração pública e o fortalecimento das instituições democráticas.

¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. *TCE/SC passa a integrar o grupo gestor de Justiça Restaurativa*. 2025. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-passa-integrar-o-grupo-gestor-de-justica-restaurativa>. Acesso em: 03 fev. 2025.

7 Inteligência artificial como aliada na mediação

Nos Tribunais de Contas, a aplicação da IA pode ser particularmente útil para automatizar e agilizar tarefas repetitivas, como a análise de grandes volumes de dados, a identificação de padrões em auditorias e a proposição de soluções em situações de conflito. Além disso, a IA pode apoiar a mediação ao fornecer recomendações baseadas em dados, prever resultados possíveis de disputas e até auxiliar na elaboração de estratégias de resolução.²⁰

Segundo Brito (2020), a aplicação da IA na mediação de conflitos envolve o uso de algoritmos e tecnologias para apoiar as partes envolvidas no processo mediacional, facilitando a comunicação, a análise de informações e a formulação de acordos. A incorporação da Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas pode trazer uma série de benefícios tanto para os mediadores quanto para as partes envolvidas na mediação.²¹

Seixas (2020) explica que a aplicação de Inteligência Artificial na mediação de conflitos não é uma ideia completamente nova e já tem sido testada em diferentes contextos. Por exemplo, em sistemas de justiça, a IA tem sido usada para prever decisões judiciais com base em padrões de casos anteriores e para sugerir resoluções em disputas legais de forma eficiente. O Tribunal de Contas do Mato Grosso desenvolveu um sistema de IA para analisar contratos públicos e detectar possíveis fraudes ou irregularidades. Esse sistema poderia ser expandido para sugerir acordos mediáveis antes de abrir processos formais.²²

Além disso, plataformas *on-line* de mediação já estão explorando o uso de IA para resolver conflitos de consumo, disputas entre empresas e questões relacionadas ao setor público. O uso da IA nessas plataformas tem se mostrado eficaz na redução do tempo e dos custos envolvidos na mediação de disputas, ao mesmo tempo que mantém a imparcialidade e a objetividade do processo.

Apesar do grande potencial da Inteligência Artificial na mediação de conflitos, sua implementação nos Tribunais de Contas também apresenta desafios. Entre os principais obstáculos estão as questões éticas relacionadas ao uso de IA, como a necessidade de garantir a transparência nos algoritmos, a privacidade dos dados envolvidos e a manutenção de um controle humano adequado no processo.

²⁰ AMORIM, Laura Lucia da Silva. *Árbitros robôs: o futuro da arbitragem no Brasil*. 2023. 158f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

²¹ BRITO, Larissa Queiroz. *Meios Adequados para a Resolução de Conflitos: On-line Dispute Resolution e a sua aplicação às Relações de Consumo*. Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, SP, 2020.

²² SEIXAS, Pedro Henrique Pandolfi. *O Impacto da Inteligência Artificial no Direito: Desafios e Perspectivas*. [s.l.], 2020. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

Outro desafio é a resistência à adoção de novas tecnologias, especialmente em um contexto jurídico, no qual a inovação pode ser vista com certo ceticismo. Para superar esses desafios, é essencial que os Tribunais de Contas invistam em capacitação, além de estabelecer normas claras e transparentes para a aplicação da IA no processo de mediação.

A Inteligência Artificial tem o potencial de transformar o processo de mediação nos Tribunais de Contas, tornando-o mais eficiente, transparente e acessível. Ao integrar a IA como aliada na mediação de conflitos, os Tribunais de Contas podem não apenas melhorar a qualidade das soluções encontradas, mas também otimizar os recursos envolvidos e fortalecer a confiança da sociedade na administração pública. No entanto, sua implementação requer uma abordagem cuidadosa, que leve em consideração os desafios éticos e práticos, bem como a necessidade de uma adaptação gradual às novas tecnologias.

8 Experiências e casos práticos da mediação de conflitos em Tribunais de contas

A mediação de conflitos, embora uma prática relativamente recente nos Tribunais de Contas, tem se mostrado uma estratégia eficaz na resolução de disputas administrativas. Essa abordagem busca solucionar questões sem recorrer a métodos tradicionais, como a judicialização, promovendo um diálogo entre as partes envolvidas, com o auxílio de um mediador. A seguir, são apresentados exemplos de experiências e casos práticos de mediação de conflitos em Tribunais de Contas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, que ilustram o potencial dessa ferramenta na resolução de disputas dentro do setor público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido pioneiro na implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, incluindo a mediação, especialmente em situações envolvendo a administração pública e a gestão de recursos federais. Uma das experiências mais notáveis de mediação no TCU ocorreu no âmbito de auditorias sobre o uso de recursos federais por entes públicos. Em vez de recorrer diretamente a sanções e processos administrativos formais, o Tribunal de Contas optou por conduzir sessões de mediação, nas quais os gestores públicos puderam dialogar com os técnicos do Tribunal e especialistas, buscando formas de corrigir falhas na aplicação dos recursos.

Um exemplo de sucesso foi a mediação realizada com prefeituras que apresentaram irregularidades no uso de verbas federais para a construção de obras públicas. Por meio de mediação, os gestores puderam corrigir as falhas de forma colaborativa, evitando ações mais rigorosas, como a devolução de valores ou a instauração de processos formais que poderiam prejudicar ainda mais as finanças dos municípios.

De acordo com Gabbay (2023), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) implementou, em 2018, um projeto piloto de mediação de conflitos com o objetivo de resolver questões relacionadas a auditorias e fiscalizações. Em um desses casos, o TCE-SP foi solicitado a intermediar uma disputa entre uma autarquia estadual e uma empresa contratada para executar obras de infraestrutura. A empresa alegava que o contrato não estava sendo cumprido corretamente devido a mudanças nas exigências do governo estadual, enquanto a autarquia alegava falhas na execução dos serviços contratados.²³

Ou seja, durante o processo de mediação, o mediador ajudou as partes a compreenderem as limitações contratuais, os direitos de cada uma e as possíveis soluções, sem recorrer a uma abordagem punitiva. Como resultado, foi possível renegociar os termos do contrato, ajustando prazos e responsabilidades, e evitando um longo processo judicial que poderia atrasar ainda mais o andamento da obra.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) também tem se dedicado à mediação de conflitos relacionados à gestão pública. Em um caso recente, o TCE-RJ atuou em uma disputa entre uma prefeitura e uma empresa terceirizada responsável pela limpeza urbana. A disputa girava em torno de questões de pagamento e cumprimento de cláusulas contratuais, que estavam gerando um impasse entre as partes.

O mediador do TCE-RJ promoveu uma série de encontros entre as partes, nos quais os envolvidos puderam discutir as dificuldades enfrentadas e explorar soluções que fossem mais viáveis para ambos os lados. A mediação resultou na renegociação do contrato, com novos prazos e um mecanismo de pagamento escalonado, permitindo que a empresa continuasse suas atividades e a prefeitura não fosse penalizada com a interrupção dos serviços. Este exemplo demonstra como a mediação pode ser eficaz para resolver disputas contratuais no setor público, sem que seja necessário recorrer à judicialização.

Em Portugal, o Tribunal de Contas também tem adotado a mediação como uma estratégia para resolver disputas administrativas. Cruz (2024), revela que em um caso envolvendo o Ministério da Educação e uma empresa responsável pela construção de escolas, a mediação foi fundamental para evitar um impasse que poderia resultar em ações judiciais demoradas. A empresa alegava que o projeto estava sendo executado de forma diferente do acordado inicialmente, e o Ministério da Educação questionava a qualidade do trabalho realizado. O Tribunal de Contas, atuando como mediador, ajudou as partes a chegar a um consenso sobre os

²³ GABBAY, D. M. *Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2023.

problemas identificados e a definir novas diretrizes para o andamento das obras. A mediação foi concluída com sucesso, com a assinatura de um novo acordo que envolvia tanto ajustes nos prazos quanto nas condições de pagamento, o que evitou a judicialização e a paralisação dos trabalhos.²⁴

Na União Europeia, alguns Tribunais de Contas, como os da Espanha e da Itália, têm experimentado o uso da mediação para resolver conflitos entre entes públicos e fornecedores de serviços. Embora essas práticas ainda sejam incipientes, os casos já analisados indicam que a mediação tem o potencial de ser uma ferramenta valiosa para resolver disputas contratuais, especialmente em relação ao cumprimento de obrigações e à execução de projetos de interesse público.

Embora a mediação de conflitos nos Tribunais de Contas tenha apresentado resultados positivos, também existem desafios a serem superados. Um dos principais desafios é a resistência das partes envolvidas em aceitar uma solução mediada, especialmente em contextos em que há uma tradição de litígios formais ou onde a reputação pública pode estar em jogo. Além disso, é importante garantir que os mediadores tenham a formação adequada para lidar com as questões técnicas e jurídicas que surgem nesses contextos.

Entretanto, as lições aprendidas dessas experiências indicam que a mediação pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar a eficiência da administração pública e fortalecer a governança. Ao promover o diálogo e a colaboração entre as partes, a mediação permite que as questões sejam resolvidas de forma mais rápida, menos onerosa e com menos impacto negativo para as partes envolvidas.

As experiências de mediação de conflitos em Tribunais de Contas, tanto no Brasil quanto em outros países, demonstram que essa abordagem é uma alternativa eficaz e viável para resolver disputas no setor público. Ao facilitar o diálogo entre as partes envolvidas, a mediação contribui para a construção de soluções mais justas e equilibradas, sem recorrer a soluções punitivas ou judiciais. O sucesso desses casos práticos indica que a mediação tem um grande potencial para transformar a forma como os Tribunais de Contas resolvem conflitos, promovendo uma gestão pública mais eficiente, transparente e colaborativa.

9 Considerações finais

A mediação, como instrumento de resolução de conflitos, tem se consolidado como uma alternativa eficaz dentro dos Tribunais de Contas, principalmente

²⁴ CRUZ, L. H. S. da; SACRAMENTO, E. M. do; SANTOS, E. de C. A mediação como uma ferramenta capaz de inibir os efeitos dos conflitos familiares: a atuação do Sistema de Mediação Familiar (SMF) da Secretaria de Estado de Justiça de Portugal. *Direito & Inclusão*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. e420, 2024. Disponível em: <https://periodicos.unisantacruz.edu.br/index.php/dein/article/view/420>. Acesso em: 21 dez. 2024.

em contextos nos quais a celeridade, a redução de custos e a preservação das relações entre as partes envolvidas são fatores determinantes para a solução de disputas. A sua adoção tem permitido que os Tribunais de Contas promovam um ambiente de diálogo entre gestores públicos e órgãos de controle, proporcionando soluções mais flexíveis e adequadas aos complexos cenários administrativos.

Ao longo deste estudo, foi possível identificar que a mediação oferece diversas vantagens em relação aos métodos tradicionais de resolução de conflitos, como a judicialização, que muitas vezes resulta em processos longos e dispendiosos. A mediação, por sua vez, além de permitir uma resolução mais célere, propicia o fortalecimento da governança pública ao promover a cooperação entre as partes, buscando soluções colaborativas que atendam aos interesses de todas as partes envolvidas.

As experiências relatadas, tanto no Brasil quanto em outros países, demonstram que a implementação da mediação tem trazido resultados positivos, não apenas em termos de eficiência na resolução de conflitos, mas também em sua capacidade de prevenir futuras disputas, criando um ambiente de maior entendimento e transparência. No Brasil, Tribunais como o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo são exemplos de como essa prática pode ser aplicada com sucesso, enfrentando desafios e adaptando-se às especificidades do setor público.

Além disso, a integração da inteligência artificial (IA) nas práticas de mediação emerge como uma poderosa ferramenta para otimizar os processos, oferecendo análises preditivas, assistindo mediadores na identificação de padrões e soluções, e até mesmo ajudando na organização e gestão de informações, o que pode melhorar ainda mais a eficiência das mediações nos Tribunais de Contas. Embora o uso da IA ainda esteja em fase de implementação em alguns contextos, suas perspectivas são promissoras, especialmente em um cenário administrativo cada vez mais digitalizado e interconectado.

Contudo, apesar dos avanços e dos resultados positivos observados, a implementação plena da mediação nos Tribunais de Contas ainda enfrenta desafios significativos. A resistência cultural a métodos alternativos de resolução de conflitos, a falta de uma formação especializada para os mediadores e a necessidade de um marco regulatório que sustente a prática de forma consistente são questões que precisam ser superadas para garantir o sucesso e a expansão dessa prática.

Por fim, é fundamental que os Tribunais de Contas, com o apoio da tecnologia e da inovação, continuem a aprimorar seus métodos de mediação, promovendo um ambiente de maior diálogo e colaboração no âmbito da administração pública. Ao adotar a mediação como prática constante, os Tribunais de Contas

poderão não apenas resolver conflitos de forma mais eficiente, mas também contribuir para uma cultura de maior transparência, justiça e responsabilidade na gestão pública, beneficiando toda a sociedade.

A mediação, assim, se apresenta como uma estratégia promissora, alinhada aos desafios contemporâneos da administração pública, que pode transformar a forma como os conflitos são resolvidos e fortalecer os pilares da governança pública.

Mediation as a Conflict Resolution Instrument in the Court of Auditors

Abstract: This article examines mediation as an effective tool for resolving conflicts within the Audit Courts. In a scenario marked by the complexity of relationships between public managers and control bodies, mediation appears as a viable alternative to prevent and resolve disputes, promoting a constructive dialogue between the parties involved. The study addresses the legal foundations of mediation, its advantages compared to traditional conflict resolution methods, and the challenges of its implementation in a technical and specialized environment such as the Court of Auditors. The research also sought to highlight the potential of mediation to improve administrative efficiency, reduce unnecessary judicializations and strengthen public governance. Furthermore, the growing importance of using artificial intelligence (AI) in this context is addressed, with emphasis on how AI-based technologies can help manage complex information, identify recurring patterns in administrative conflicts and suggest customized solutions for disputes.

Keywords: Mediation. Alternative conflict resolution methods. Court of auditors. Public management.

Referências

AZEVEDO, Maria Eduarda. *As parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governação pública*. Coimbra: Almedina, 2009.

AMORIM, Laura Lucia da Silva. *Árbitros robôs: o futuro da arbitragem no Brasil*. 2023. 158f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

BRITO, Larissa Queiroz. *Meios adequados para a resolução de conflitos: on-line dispute resolution e a sua aplicação às relações de consumo*. Trabalho de Conclusão de curso – Graduação Interdisciplinar – Curso de Direito – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2020.

BARRETO, Maria Isaete dos Santos. *As cláusulas escalonadas de mediação e arbitragem: acesso à justiça e desjudicialização das relações contratuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 171 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5579/E5809/40178>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BOURGES, Fernanda Schuhli. *Mediação administrativa: solução de controvérsias entre os particulares e a Administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

CRUZ, L. H. S. da; SACRAMENTO, E. M. do; SANTOS, E. de C. A mediação como uma ferramenta capaz de inibir os efeitos dos conflitos familiares: a atuação do Sistema de Mediação Familiar (SMF) da secretaria de estado de justiça de Portugal. *Direito & Inclusão*, [s.l.], v. 1, n. 1, p. e420, 2024. Disponível em: <https://periodicos.unisantacruz.edu.br/index.php/dein/article/view/420>. Acesso em: 21 dez. 2024.

CAMOS, Carmen Hein de; OLIVEIRA, Cristina Rego de (Org.). *Experiências de justiça restaurativa no Brasil*. São Paulo: Blimunda, 2016.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. *Mediação na Administração pública brasileira: o desenho institucional e procedimental*. São Paulo: Almedina Brasil., 2018.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FINGER, Julio Cesar. O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa. *Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 58, nov./dez. 2009.

GABBAY, D. M. *Mediação e judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2023.

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.

OLIVEIRA, Mateus Moura de; SOUSA JÚNIOR, Eliezer Siqueira de. Administração dialógica e uma nova legitimação dos atos administrativos: uma reflexão da democracia em Habermas e os obstáculos de uma sociedade civil multicultural. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 4, n. 1, p. 114-131, 2018. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2018.v4i1.4446. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4446>. Acesso em: 2 dez. 2024.

ORMEROD, Alexandre Rodriguez Bueno. *Administração pública dialógica e legitimação da atuação administrativa*. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 26 p. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/alexandreormerod.pdf. Acesso em: 20 dez. 2024.

ROGÉRIO, Taiz; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – FA*, v. 2012, n. 134, p. 52-63, abr. 2012. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E20942/34961>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SEIXAS, Pedro Henrique Pandolfi. *O impacto da inteligência artificial no Direito: desafios e perspectivas*. [s.l.], 2020. 111f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade de Brasília, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. *TCE/SC passa a integrar o grupo gestor de justiça restaurativa*. 2025. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-passa-integrar-o-grupo-gestor-de-justica-restaurativa>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SOLUÇÕES consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União: SecexConsenso e a Instrução Normativa n. 91/2022. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 119-135, 2024. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/162>. Acesso em: 3 fev. 2025.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. *In*: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; LAGRASTA NETO, C. (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOARES, Jefferson Bertran de Alcantara. Mediação como instrumento de solução de conflitos no Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 147-163, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART07.RS
