



EIXO 2 – COMPETÊNCIAS E HABILIDADES DO AUDITOR DO FUTURO

O CONSENSUALISMO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O CASO DA PONTE SALVADOR-ITAPARICA E AS LIÇÕES APRENDIDAS

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho

Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro de Cultura Jurídica e em Direito do Estado com enfoque na Responsabilidade Fiscal pelo Centro de Pesquisa da Faculdade Visconde de Cairu. Participou de diversos cursos de curta duração. Graduada em Direito pela UFBA. Auditora de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia desde 2000. Assessora no Gabinete do Conselheiro João Bonfim desde março de 2020. Presidente do Núcleo de Compliance e Encarregada de Dados do TCE/BA desde 2021, membro da Comissão de alteração da Lei Orgânica e do Regimento Interno do TCE/BA, membro da Comissão de Jurisprudência do TCE/BA, membro do Conselho Editorial da Coletânea de documentos produzidos no âmbito do Projeto "Educação é de nossa conta" no TCE/BA, membro da banca examinadora do Selo Aliomar Baleeiro em 2014, e membro da Comissão de Proteção de Dados da OAB/BA desde 2023. Associada do CONPEDI desde 2007, participante assídua dos eventos nacionais e internacionais com submissão de artigos. Diretora Científica do IBDP. Professora de Direito Administrativo na graduação em direito na UNIJORGE entre 2009/2016 e na UFBA entre 2017/2020. Professora convidada de cursos de pós-graduação lato-sensu promovidos pela UFBA, pela Universidade Pontifícia Católica do Salvador e pela Escola Superior de Advocacia. Orientou 06 monografias de alunos de especialização e 16 trabalhos de conclusão de curso. Participou de 47 bancas de TCC. Advogada inscrita na OAB/Ba desde 2000, com experiência na área cível e de família. Participou da comissão examinadora da prova oral do Concurso Público para outorga de delegações e serventias extrajudiciais de notas e de registro do Estado da Bahia em 2015. Participou da comissão examinadora do Concurso Público de Docente Auxiliar do Curso de Direito do Campus XV da Uneb em 2013. Autora de 04 livros: "Jurisdição no estado do bem-estar e do desenvolvimento"; da coletânea "Sob o Prisma do Direito Público" - volumes 1 e 2; e do livro de poesias "Mais Amor e Mais Rima por Favor"; 08 capítulos de livros; 18 artigos científicos em diversas áreas; 03 artigos em jornal de folhas e teve 19 artigos publicados em anais de congressos. Premiada no Concurso de Monografias e Dissertações do Selo Aliomar Baleeiro edição 2009. Premiada no Concurso TCE/BA novas ideias e soluções edição 2022. Finalista no concurso Three Minute Thesis em 2020 pela Universidade de Coimbra.

O artigo se insere no eixo temático “Abordagens Inovadoras na Auditoria do Setor Público: casos e lições aprendidas” constante da programação do Seminário Internacional “O Futuro da Auditoria Pública: Dados, Inovação e Cidadania”. O texto trata da auditoria como a vocação institucional dos Tribunais de Contas ainda que tais processos fiscalizatórios não se incluam dentro das funções jurisdicionais dos órgãos de controle financeiro externo.

Segundo a INTOSAI, as auditorias do setor público podem ser do tipo financeira, de conformidade e operacional, sendo esta última expressão do foco do controle de resultados,



inovação da perspectiva fiscalizatória, adequada à evolução e às necessidades do próprio Estado contemporâneo plural e participativo experimentadas no final do Século XX.

Hoje, já fechando o primeiro quarto do século XXI, não se discute mais, como outrora, se os Tribunais de Contas têm mandato para auditar a eficiência e o desempenho da gestão pública por meio de auditorias operacionais. A fase agora é, percebendo o potencial que as Cortes de Contas têm para contribuir com a melhoria da qualidade dos gastos públicos, conceber a avaliação de políticas públicas não só como uma oportunidade de alargamento das competências de controle da Administração Pública, mas como um imperativo para o aperfeiçoamento das ações governamentais. A questão, portanto, não é mais “se” a atuação dos Tribunais de Contas deve ocorrer, mas “como” ela deve se dar.

A avaliação de políticas públicas desde o projeto e durante sua implementação envolve o (re)exame de diagnósticos e prognoses sem os quais não é possível corrigir o rumo inicial, o que requer o recurso a conhecimentos interdisciplinares de economia, administração, direito, além de outras áreas, como engenharia. Uma das inovações mais significativas no papel do controle financeiro externo é a possibilidade dos Tribunais de Contas, dentro de suas esferas de competência, auditarem políticas públicas e introduzirem nesse exame o consensualismo, seus princípios e métodos, como instrumento de aperfeiçoamento das suas próprias atividades e da gestão pública.

No Brasil, a consensualidade na Administração Pública está presente há muito tempo na legislação. Em matéria de desapropriação administrativa, por exemplo, já aparecia no ordenamento jurídico desde o Decreto-Lei nº 3.365/1964. Contudo, antes da década de 1980, ela não tinha status de normatividade. Isso começou a mudar com a previsão de instrumentos consensuais na legislação ambiental (Lei nº 6.938/1981) e, sobretudo, pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), que foi alterada em 1990 para admitir a celebração de termos de ajustamento de conduta (TAC) entre o órgão público e a pessoa interessada, como alternativa à propositura de ação judicial.

Depois disso, a Lei nº 13.129/15 reformou a Lei de Arbitragem brasileira (Lei nº 9.307/1996) ampliando o âmbito de aplicação da arbitragem, permitindo sua utilização em litígios envolvendo a Administração Pública Direta e Indireta. Em seguida, a Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) dispôs sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, possibilitando que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criassem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos



órgãos da Advocacia Pública, com competência para: dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Em 2018, foi alterada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por meio da Lei nº 13.655/2018. Essa alteração acrescentou 10 artigos à norma (art. 20 a 30), dentre eles o *caput* do artigo 26 que busca reconhecer e disciplinar, em caráter geral, o uso da consensualidade administrativa em diversas situações (especialmente nas mais difíceis - *hard cases*), oferecendo instrumentos para uma adequada construção de soluções¹.

Ainda no panorama legislativo brasileiro, em 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos mostra-se como outro marco importante na utilização de meios alternativos de solução de conflitos na Administração Pública, notadamente por introduzir o diálogo competitivo, por permitir a negociação para solucionar divergências e viabilizar a flexibilização dos contratos públicos, especialmente quando se trata de suas alterações, e por estabelecer a alocação de riscos como um elemento importante no planejamento e na gestão dos contratos, incentivando a negociação para definir a responsabilidade por eventuais riscos. Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 permite a solução consensual de processos administrativos envolvendo licitações e contratos, com a possibilidade de acordo extrajudicial entre as partes para resolver controvérsias.

Essas mudanças legislativas apontam para inserção e aplicação de métodos de solução consensual de conflitos na Administração Pública dando ênfase aos acordos extrajudiciais para diminuir a litigiosidade. A inovação do consensualismo na Administração é, também, uma tentativa de resolver o problema da morosidade do sistema de justiça, ocasionado pelo exponencial aumento de demandas judiciais, que indicam o Poder Público como o grande litigante, figurando na maior parte das demandas judiciais como autor ou réu². E, ainda que não tenha a pretensão de substituir as formas tradicionais e imperativas de resolução dos

¹ 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.

² Vide o “Relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – Justiça em números”. De acordo com esse Relatório, o ano de 2023 se encerrou com 83,8 milhões de processos em tramitação no Judiciário brasileiro.



conflitos, o consensualismo representa uma mudança significativa voltada para a diminuição da litigiosidade e para a busca de soluções jurídicas proporcionais, equânimes, eficientes (mais rápidas e menos custosas) e compatíveis com os interesses gerais respostas.

Os Tribunais de Contas, alinhados com essas inovações administrativas passaram a incentivar o diálogo e o consenso na condução de seus processos, notadamente em suas auditorias de políticas públicas, buscando a conciliação de impasses. Como exemplos práticos de iniciativas que apoiam o consensualismo tem-se, no Tribunal de Contas da União (TCU), a edição uma norma que estabelece procedimento específico tanto para as partes interessadas na adoção de soluções consensuais com a interveniência do Tribunal nesses processos (Instrução Normativa nº 091/2022) e a criação de uma unidade técnica específica para incentivar e analisar possíveis soluções consensuais para conflitos existentes entre a Administração Pública e as empresas contratadas (SECEX Consenso). No âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), o modelo de consensualismo está regulado pela Resolução nº 046/2024, de 27 de junho de 2024, que institui procedimentos de solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos, visando promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo em matérias sujeitas à sua competência. A Resolução embasou as soluções de impasses relacionados a contratações públicas, inseridas no bojo de políticas públicas estaduais de mobilidade urbana, quais sejam: a solução consensual para a compra dos Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) - que envolveu inclusive o Estado do Mato Grosso; e a solução consensual para resolver divergências relacionadas à construção da Ponte Salvador-Itaparica (que será a maior ponte da América Latina contando no total com 12,4 km, sendo 9 km sobre lâmina d'água na Baía de Todos os Santos)³.

Essas iniciativas revelam, inequivocamente, o prestígio que as Cortes de Contas brasileiras têm dado às soluções consensuais e demonstram a aproximação entre os órgãos de controle financeiro externo e os gestores públicos, a partir de um processo mais democrático, com intensificação do diálogo processual e busca conjunta de soluções mais adequadas, razoáveis e proporcionais aos casos concretos e à realidade da Administração

³ Ultrapassando um pouco a extensão da Ponte Rio-Niterói na Baía da Guanabara, que tem e 8,83 km sobre a água.



Pública. Tal mudança de postura (menos mandatória e imperativa e mais colaborativa) é considerada um grande avanço, porque os Tribunais de Contas, especialmente aqueles com função jurisdicional, normalmente não costumavam ter essa forma de atuação.

Mas é preciso ressaltar que a inserção do consensualismo nas auditorias feitas pelos Tribunais de Contas (especialmente nas de natureza operacional) não significa substituir o gestor, mas, sim, se aproximar dele (e dos particulares se o conflito for em sede de reequilíbrio de um contrato de concessão, por exemplo), para juntos alcançarem soluções mais eficientes e seguras, que concretizem o interesse público. Para isso é fundamental valorizar o princípio da boa-fé e entender que ele se aplica a todos: à Administração Pública e aos cidadãos, ao concessionário e ao poder concedente, ao Tribunal de Contas e aos gestores.

A auditoria da Ponte Salvador-Itaparica e o acordo dela resultante é apresentado como case histórico, inovador e indutor da boa governança no Tribunal de Contas do Estado da Bahia, exemplo de como agregar o consensualismo às auditorias sem que isso signifique interferência do órgão controlador na política.

Pois bem, descrevendo a solução consensual da Ponte Salvador-Itaparica tem-se que se trata de um contrato de concessão, na modalidade PPP, firmado em 2020 entre o Estado da Bahia e o Consórcio Sistema Rodoviário Ponte Salvador Ilha de Itaparica S.A. (formado pelos grupos chineses CRCC e CCCC)⁴.

Em 2021, o Consórcio solicitou ao Estado revisão do valor contratado, por causa de aumento dos juros, e dos materiais de construção (decorrentes da pandemia do COVID-19 e da explosão preço do aço no mercado internacional). Desde então, a execução do contrato ficou paralisada, pois as tentativas de superação dos impasses não lograram êxito, salvo quanto a alguns aspectos que foram insuficientes para o equacionamento dos

⁴ Essas empresas estão entre as maiores construtoras do mundo. Listada na Bolsa de Valores de Hong Kong, a CCCC tem faturamento anual US\$ 98 bilhões e mais de 100 mil funcionários. Com negócios em mais de 150 países, ocupa a 61ª posição no ranking da Fortune Global 500. É líder em segmentos como: construção portuária, estradas, pontes e fabricação de guindastes e contêineres. Está entre as companhias que projetou e construiu as maiores pontes do mundo da atualidade: sete das dez principais pontes; cinco das dez maiores pontes de suspensão; cinco das dez pontes estaiadas com os vãos mais longos e seis das dez consideradas melhores pontes de travessia marítima. Um dos exemplos é a ponte Changtai Yangtze River Bridge, sobre o rio Yangtze, considerada a maior ponte estaiada do mundo, com comprimento total de 5,3 km e vão principal de 1.176 m. Já a CR20, do grupo CRCC, é uma das 500 maiores empresas do mundo, com faturamento anual na casa dos US\$ 154 bilhões, 20 mil funcionários e presença em mais de 20 países e regiões. A companhia projetou e construiu importantes rodovias e pontes na China. Disponível em: <https://revistaoe.com.br/ponte-salvador-itaparica-maior-da-america-latina/>. Acesso em: 3 jul. 2025.



entraves à implementação dos investimentos contratados. Por conta disso, a construção da principal obra dessa concessão, a Ponte Salvador/Ilha de Itaparica, não teve início efetivo, frustrando as expectativas da sociedade, da opinião pública, dos agentes econômicos interessados nas oportunidades de negócios que seriam alavancados com o projeto e do próprio governo que considera o projeto que inclui a obra como uma verdadeira política pública de mobilidade.

Em 2024, de maneira conjunta, o Estado da Bahia e o Consórcio, formularam solicitação de solução consensual de controvérsias perante o TCE/BA buscando, os préstimos do Tribunal no sentido de mediar uma solução que resgatasse a viabilidade da PPP pactuada. Na solicitação as partes descreveram as divergências que estavam impedindo a continuidade da execução do pacto consubstanciavam-se em relação: *i)* ao referencial para cálculo dos novos valores propostos, defendendo o Estado a adoção daqueles constantes do EVTEA e a concessionária, daqueles previstos no seu plano de negócios; *ii)* ao referencial a ser adotado ao CAPEX e à sua forma de atualização; *iii)* à classificação de risco em que o projeto estaria enquadrado a partir dos referenciais estabelecidos pela ANTT, o que influenciaria, em ordem sucessiva, a definição da TIR referencial e sua atualização, os valores alusivos a aportes e contraprestações públicos e a necessidade de complementar as garantias de responsabilidade do Estado; e *iv)* ao compartilhamento de riscos quanto à demanda, a partir do 16º ano de operação comercial, tendo em vista as dificuldades interpretativas trazidas pela cláusula que prevê a revisão da demanda projetada (item 21.4.1.1 do Contrato), em caso de “grave situação econômico-financeira que coloque em risco a continuidade da concessão” e de “superação excessiva da demanda projetada”.

Por meio do Ato nº 215, de 30/08/2024, o Presidente do Tribunal admitiu o procedimento em razão da controvérsia envolver pessoa jurídica de direito público estadual, e ser relacionada a assunto relevante e complexo, com grande repercussão sobre a Administração Pública e a sociedade⁵, o que permitia o exercício da mediação pelo Tribunal. Foi então constituída Comissão para examinar a controvérsia e mediar a proposta de acordo (incluindo representante do Ministério Público de Contas). As negociações intermediadas conseguiram chegar a entendimentos, dentro dos limites de cada parte em

⁵ Art. 2º, da Resolução nº 046/2024.



20/12/2024, ajustando as assimetrias e promovendo um esforço de viabilização dos investimentos pretendidos, superando dificuldades até então insolúveis entre o Estado e o Consórcio. A Proposta de Solução Consensual foi materializada em Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão e anexos correspondentes, e foram devidamente validadas pelas governanças dos órgãos governamentais e dos acionistas das empresas integrantes do Consórcio.

Na sessão de julgamento⁶, o voto do Relator trouxe, pormenorizadamente, como foram dirimidas pelas partes, com auxílio da mediação do TCE/BA, as divergências apontadas na solicitação de solução consensual, essencialmente relativas aos elementos financeiros da avença. O Relator concluiu que o acordo preserva o potencial interesse dos futuros usuários do equipamento, na medida em que não haverá o repasse dos impactos econômicos da pandemia à política tarifária originalmente prevista, decisão que prejudicaria o tomador do serviço público, desestimularia a indução de demanda na ponte e importaria em uma repercussão contraproducente para o sistema a ser implantado. Os demais conselheiros acompanharam a relatoria. Ao decidir, o Tribunal resolveu, por unanimidade, acatar o consenso, nos termos apresentados e em estrita conformidade aos pontos delimitados pelas partes.

Em conclusão tem-se que a experiência do TCE/BA referente à solução consensual de controvérsias da Ponte Salvador-Itaparica, que resultou na celebração de acordo entre as partes envolvidas evitou, na prática, a declaração de caducidade do pacto celebrado, a frustração do projeto e os riscos e custos de uma demanda judicial, consequências que seriam prejudiciais tanto às partes quanto ao interesse público. Além disso, o case apresentado representa um avanço significativo na atuação do Tribunal de Contas baiano, inserido na nova concepção de Administração Pública em rede, de justiça administrativa equânime e de Direito como instrumento legítimo de solução de conflitos.

A partir das lições aprendidas com a abordagem inovadora do consensualismo nas auditorias do setor público, não restam dúvidas de que a solução consensual de controvérsias no âmbito dos Tribunais de Contas realça suas características orientadora e colaboradora, em detrimento de seu papel impositivo e sancionador (também relevante em

⁶ Cabe ao Colegiado do Tribunal Pleno deliberar, soberanamente, pelo acatamento da Proposta de Solução, pela sua rejeição ou pela necessidade de nova alteração por parte dos envolvidos, conforme previsto no art. 7º, §1º, da Resolução nº 046/2024.

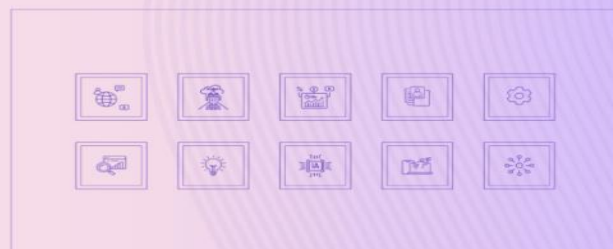
> Seminário Internacional

O FUTURO DA AUDITORIA PÚBLICA

DADOS, INOVAÇÃO E CIDADANIA

21 e 22 de outubro de 2025

Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Brasília (DF)



outros momentos para o controle no Estado Democrático de Direito), os coloca como instâncias indutoras de boas práticas de governança, defensoras dos direitos fundamentais e impulsionadoras da melhoria das políticas públicas.