



Licenciado sob uma licença Creative Commons
ISSN 2175-6058
DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v25i2.2533>

A ONLINE DISPUTE RESOLUTION NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA PROPOSTA PARA O INCREMENTO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL

ONLINE DISPUTE RESOLUTION IN THE COURT OF ACCOUNTS: A PROPOSAL FOR ENHANCING TRANSPARENCY IN DIGITAL PUBLIC ADMINISTRATION

Ricardo Schneider Rodrigues
Luciano Vieira de Araújo
Ana Carla Bliacheriene

RESUMO

Este artigo investiga a viabilidade da implementação da *Online Dispute Resolution* pelos Tribunais de Contas para aprimorar o controle da transparência na administração pública digital. O objetivo é propor um modelo prático de ODR adaptado às especificidades dos TCs. Utilizando o método dedutivo e realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de viés qualitativo exploratório, a pesquisa culmina na conclusão de que a ODR é um recurso tecnológico promissor para ampliar a fiscalização e promover um controle social mais efetivo, sugerindo um caminho inovador para superar as limitações dos métodos convencionais de controle.

Palavras-chave: *Online Dispute Resolution* (ODR); transparência pública; Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article investigates the feasibility of implementing Online Dispute Resolution in Courts of Accounts to enhance the control of transparency in digital public administration. The aim is to propose a practical ODR model adapted to the

specifics of the Courts of Auditors. Using the deductive method and conducted through bibliographic and documental research with a exploratory qualitative approach, the research culminates in the conclusion that ODR is a promising technological resource to broaden oversight and promote more effective social control, suggesting an innovative path to overcome the limitations of conventional control methods.

Keywords: *Online Dispute Resolution (ODR); Public Transparency; Courts of Accounts.*

INTRODUÇÃO

Diante das exigências cada vez maiores quanto aos deveres de transparência impostos ao poder público, as formas tradicionais de fiscalização da Administração Pública precisam de atualização, acolhendo as novas tecnologias disponíveis na sociedade. Dada a diversidade de informações e portais da transparência que devem, por dever legal, ser implementados e atualizados de forma constante, o controle analógico, seja por meio de denúncias formuladas por cidadãos aos Tribunais de Contas (TCs), fundadas no § 2º do art. 74 da Constituição da República (CR), seja pela atuação *ex officio* dessas Cortes, nos termos do inciso IV do art. 71 da CR - inclusive por meio de iniciativas abrangentes, que envolvem diversos Tribunais e outros órgãos de controle - não tem sido suficiente para induzir a observância das normas de transparência pela Administração Pública de forma consistente e permanente nas organizações públicas. Em outros termos, encerrada a fiscalização pontual da Administração Pública, a opacidade tende a retornar aos patamares usuais nas organizações.

É necessário, portanto, repensar as formas de controle da transparência pública ativa, em especial por meio do uso das novas tecnologias, de modo a torná-lo, ao mesmo tempo, amplo e perene, pois o dever de transparência da Administração Pública tem caráter permanente, não se esgotando com o atendimento das exigências legais em um determinado momento.

Os dados e informações que devem ser tornados públicos são produzidos cotidianamente pela Administração Pública, impondo um dever de atuação rotineira do gestor público e, por conseguinte, também dos órgãos de fiscalização.

Nesse contexto, é imprescindível refletir sobre novas formas de controle da transparência pública que possam associar o cidadão e os

órgãos de controle externo, com o objetivo de viabilizar uma fiscalização ampla e contínua da Administração Pública. Em vez de se aguardar unicamente uma ampla mobilização estatal nos moldes de “forças-tarefas”, por definição episódicas, é preciso engajar o próprio cidadão, destinatário dessas informações, fazendo uso da inovação e dos instrumentos tecnológicos cada vez mais ao alcance de todos.

Neste trabalho, busca-se avaliar a possibilidade de os TCs fazerem uso da Resolução *Online* de Controvérsias ou Litígios (*Online Dispute Resolution – ODR*) – que consiste no uso das tecnologias da informação e da comunicação (*Information and Communication Technologies – ICT*), para apoiar a resolução de conflitos em ambiente virtual – nos processos de denúncia que envolvam a provocação dos Tribunais de Contas pelos cidadãos, em face de agentes públicos, devido ao descumprimento de normas de transparência pública. A problemática consiste, portanto, em avaliar a viabilidade de adotar esse instrumento como mecanismo de solução *online* de controvérsias em ambiente virtual não judicial e não relacionada a temas de direito privado – como o comércio eletrônico, onde surgiu e ganhou repercussão – na ambiência do controle externo da Administração Pública.

O objetivo da investigação, além de aferir a adequação desse instrumento às peculiaridades do controle externo, é apresentar uma proposta voltada à futura construção de uma plataforma específica para o ambiente dos Tribunais de Contas, semelhante às utilizadas por agentes privados, como o eBay ou o Alibaba, e públicos, como a desenvolvida pela Tyler Technologies (Modria) para os Tribunais (judiciais) *Online*.

Numa perspectiva inicial, parte-se da hipótese de que o seu uso seria viável, a exemplo de iniciativas semelhantes observadas no âmbito do Poder Judiciário, a partir do fenômeno dos Tribunais *Online*. Além disso, essa proposta milita no mesmo sentido do uso, cada vez mais crescente, da consensualidade como forma de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública.

A investigação foi desenvolvida sob o método dedutivo e realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de viés qualitativo exploratório. Inicialmente, foram estabelecidas as premissas gerais necessárias à análise do problema, por meio da investigação das origens, características e usos da *ODR*, em especial no setor público. Em seguida, procurou-se compreender como ocorre o controle da transparência pública atualmente, analisando a atuação concreta dos Tribunais de Contas e do Ministério Público Federal em duas grandes fiscalizações reali-

zadas, para identificar os seus desafios e principais obstáculos. Por fim, foi investigada a viabilidade de adaptação da *ODR* às especificidades dos Tribunais de Contas, com foco no controle social do cumprimento das normas de transparência pelo poder público por meio de denúncias apresentadas à Corte.

A ONLINE DISPUTE RESOLUTION: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E USOS

Um dos usos mais promissores das novas tecnologias reside no aperfeiçoamento das formas tradicionais de resolução de conflitos. Em linhas gerais, a *Online Dispute Resolution* (*ODR*) – Resolução *Online* de Controvérsias ou Litígios – consiste no uso das tecnologias da informação e da comunicação (*ICT*) para apoiar a resolução de conflitos em ambiente virtual. Esta ferramenta surgiu como uma extensão *online* da Resolução Alternativa de Litígios (*Alternative Dispute Resolution* – *ADR*) – que adota como métodos a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem, apresentando-se como uma opção privada ao congestionamento, aos custos, à demora e ao formalismo do Judiciário –, alcançando sucesso na composição de disputas *off-line*. O uso da *ODR* e o surgimento dos Tribunais *Online* são fenômenos cada vez mais estudados, dado o grande impulso que o uso das novas tecnologias ganhou nos últimos anos.

Nesta seção serão abordadas as origens e as principais características dessa ferramenta, além dos seus usos atualmente, com o objetivo de melhor compreender suas funcionalidades e de avaliar a possibilidade de sua aplicação no âmbito dos Tribunais de Contas.

A ORIGEM E AS CARACTERÍSTICAS DA ODR E O SURGIMENTO DOS TRIBUNAIS ONLINE

Para compreender a *ODR*, é necessário, inicialmente, conhecer o movimento da resolução alternativa de controvérsias (*Alternative Dispute Resolution* – *ADR*), que teve como força motriz a busca pela melhoria do acesso à justiça e a redução das barreiras associadas ao acesso aos tribunais e às leis. Diante de um Judiciário lento, custoso, complexo e sobrecarregado, a mudança do perfil da Justiça costuma ser associada

à *Pound Conference*, de 1976, ocasião em que problemas e alternativas ao Judiciário foram debatidos de forma mais ampliada (Rabinovich-Einy; Katsh, 2017, p. 170).

Na referida conferência, Sander (1976, p. 147-183) lançou as noções do que hoje é conhecido como “tribunal multiportas”. Ao reconhecer a existência de diversas formas de resolução de litígios, além da tradicional adjudicação judicial, o autor sugere a criação de um Centro de Resolução de Controvérsias, onde o cidadão passaria por uma triagem e em seguida seria direcionado a uma sala em que teria acesso ao processo mais adequado ao seu caso. A partir daí, o movimento em prol do uso da ADR ganha força. Todavia, essa busca cobrou um preço. O foco na eficiência teve como contrapartida, em muitos casos, perdas em termos de análise concreta do litígio (lide) e a busca da justiça (Rabinovich-Einy; Katsh, 2017, p. 170).

Cappelletti e Garth (1988, p. 161-165) apresentam alguns alertas relacionados ao movimento de acesso à justiça, representado por três ondas – assistência judiciária aos pobres, representação dos interesses difusos e acesso à representação em juízo –, e o que, à época, indicava como tendência, o uso de métodos alternativos, como o juízo arbitral, a conciliação e incentivos econômicos.

Para os autores, nenhuma reforma judicial ou processual é capaz de substituir reformas políticas e sociais, mormente em sistemas sociais fundamentalmente injustos. Além disso, destacam, com razão, não ser possível instituir órgãos ou procedimentos para cada tipo de demanda. Por fim, apontam os riscos da eficiência excessiva, ao mencionarem que a pressão pela redução da carga de trabalho e pela redução de custos dos procedimentos não pode subverter os fundamentos de um procedimento justo. O conjunto de valores éticos e sociais do procedimento judicial não pode ser sacrificado. A criação de procedimentos céleres e a contratação de pessoal com remuneração menor poderia gerar um produto barato e de má qualidade. Com efeito, arrematam: “a finalidade não é fazer uma justiça ‘mais pobre’, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 161-165).

Com o advento das novas tecnologias, os meios alternativos de resolução de controvérsias – negociação, mediação e arbitragem – são alçados a um novo patamar. A *Online Dispute Resolution* (ODR) surge como um instrumento derivado da ADR. Para alguns autores, corresponderia à utilização *online* das técnicas de arbitragem, mediação e de negociação, podendo envolver procedimentos judiciais formais. Uma

diferença consistiria no fato de a ADR referir-se tipicamente a processos não abrangidos pela jurisdição governamental (Pappas, 2008, p. 2).

De fato, em seus estágios iniciais, a ODR seria a utilização de ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para a ADR (RULE, 2020, p. 282). Posteriormente, é desenvolvida a noção da tecnologia como “quarta parte”. A caracterização da ODR passa a exigir que a tecnologia exerça um papel relevante e diverso daquele representado pelos dois disputantes e pelo terceiro neutro (árbitro, mediador ou conciliador) (Katsh; Rifkin, 2001, Cap. 4). A tecnologia passa a ser utilizada para otimizar a solução do conflito, sendo este o diferencial da ODR em relação a uma ADR em ambiente virtual (Rule, 2020, p. 282).

Diante da sua evolução ao longo do tempo, é adequado inserir na definição de ODR, como aspecto essencial, a criação de novos contornos para a resolução de conflitos, indo muito além da mera virtualização dos ambientes e dos procedimentos tradicionais.

Nessa senda, com Arbix (2017, p. 58), é possível afirmar que:

Assim, ODR é a resolução de controvérsias em que as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes procedimentais ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos.

O uso da ODR ganha força e cresce exponencialmente a partir da necessidade de grandes corporações privadas lidarem com um alto volume de conflitos de baixo valor de forma eficaz (Rule, 2020, p. 282). O nascimento dessa versão da ODR como um instrumento diverso da ADR é demarcado pelo desenvolvimento da plataforma de solução de conflitos do eBay por Colin Rule, um dos desenvolvedores da plataforma Modria, considerada a de maior utilização no mundo, inclusive no âmbito do Poder Judiciário (Rule, 2020, p. 282).

Com o surgimento do comércio eletrônico, as grandes plataformas de venda de produtos e serviços *online* passaram a lidar com o problema de solucionar milhões de conflitos que surgiam em suas transações. O sucesso desse novo modelo de negócio dependia da confiabilidade dos usuários quanto à adequada prestação dos serviços prometidos, inclusive uma resposta em caso de eventual controvérsia envolvendo as partes que buscavam a plataforma para vender e comprar bens ou serviços.

Num contexto de mais de 700 milhões de conflitos (considerando-se como base o ano de 2017), deixar essas controvérsias à solução pelo Judiciário seria inimaginável, não apenas pelo volume, mas por envolverem frequentemente disputantes que residiam em diferentes países, reunidos numa plataforma que também poderia estar sediada num terceiro país. A necessidade de se encontrar uma solução própria, paraestatal, se impôs como uma decorrência natural desse modelo novo de negócios, praticado num ambiente virtual. Daí o surgimento da plataforma do eBay como um instrumento relevante para a resolução de conflitos, por ter propiciado, a partir de sua experiência, o desenvolvimento de técnicas e informações que influenciaram diversas outras plataformas futuras (Katsh; Rule, 2016, p. 333-335).

Entre as vantagens atribuídas à ODR, Pappas (2008, p. 6) destaca a economia de custos, a rapidez na resolução de conflitos, a conveniência e a possibilidade de adaptar os processos individualmente. Esse instrumento não dependeria de gastos expressivos com advogados, encurtaria as distâncias, não dependeria da agenda do mediador ou do calendário do juiz, viabilizando processos adaptados às necessidades individuais.

O desenvolvimento e o sucesso da ODR no âmbito privado conduzem à sua aplicação no âmbito público. Surge a noção de *Digital Justice* e dos Tribunais *Online*. Para Katsh e Rabinovich-Einy (2017), a *Digital Justice* seria o uso de tecnologia e de plataformas *online* para facilitar a resolução de disputas de forma mais eficiente, acessível e equitativa, com a tecnologia transformando os métodos tradicionais de resolução de conflitos.

Já Sussikind (2019) propõe uma mudança mais radical da forma de atuação do Judiciário, transformando o acesso à justiça. As *Online Courts* seriam sistemas judiciários que operam principalmente na internet, permitindo a resolução de disputas sem que as partes necessitem comparecer fisicamente a um tribunal tradicional, por meio de tecnologias da informação e comunicação. Seria uma proposta de solução em face dos desafios de custo, eficiência e acessibilidade enfrentados pelos sistemas de justiça tradicionais.

O fato de ser um instrumento baseado na consensualidade – ao menos em algumas de suas fases – não impede o seu uso pela Administração Pública. Atualmente, diversas normas de Direito Público admitem o uso da consensualidade por meio de negócios jurídicos celebrados no âmbito da Administração Pública (Amorim; Rodrigues, 2019; Cabral, 2016).¹

Para os fins desta pesquisa, será necessário analisar o uso da ODR especificamente no âmbito do Poder Judiciário e da Administração Pública. O desenvolvimento e a utilização dessa ferramenta pelo setor público poderão contribuir para a avaliação da viabilidade de seu uso no âmbito dos Tribunais de Contas.

APLICAÇÕES PRÁTICAS DA ODR NO SETOR PÚBLICO

Conforme mencionado anteriormente, a Modria, pertencente atualmente à Tyler Technologies, é uma plataforma utilizada por diversos tribunais judiciais, desenvolvida pelos criadores do eBay e do PayPal, que processam mais de 60 milhões de demandas por ano, com uma resolução automatizada em 90% dos casos. A plataforma de ODR da Tyler, especificamente, teria analisado mais de 1 milhão de casos por ano, com rapidez 50% superior aos métodos tradicionais, alcançando 25 Estados e 40% da população americana. As demandas em que plataforma pode atuar seriam relacionadas à locação de imóveis, família, inclusive guarda, e cobrança de dívidas (Tyler Technologies, 2024a).

A plataforma de ODR da Tyler combina direito, economia e psicologia com tecnologia de informação e comunicação intuitiva para ajudar os cidadãos a prevenir, gerenciar e resolver suas disputas. A celeridade decorreria de um processo que teria as seguintes etapas (Tyler Technologies, 2024b):

- a) diagnosticar o problema através da tecnologia, estabelecendo as expectativas das partes sobre o tempo e o processo; compilando o arquivo de disputa por meio de admissão *online*, aplicando dados e políticas relevantes; permitindo que as partes façam *upload* de provas (por exemplo, PDFs, JPGs, arquivos PNG e docs do *Word*); e fornecendo uma resolução automatizada, quando apropriado;
- b) permitir uma negociação *online* construtiva entre as partes, mediante comunicação assíncrona, o que significa com atraso de tempo (como o *e-mail*), dando às partes tempo para considerar suas respostas mais cuidadosamente e evitar comentários excessivamente emocionais. As partes também podem fazer *upload* de documentação relevante a qualquer momento durante o processo de negociação; e podem fazer, aceitar ou rejeitar ofertas de acordo, bem como redigir e aceitar termos de acordo;
- c) providenciar acesso a um mediador, se necessário: as partes po-

dem se comunicar conjunta ou privadamente com um mediador, se necessário, e podem solicitar mediadores dentro da plataforma. Os mediadores podem acompanhar todas as disputas desde o início até o encerramento;

- d) encaminhar o caso para um resultado avaliativo: notificações automáticas e cronogramas de disputa mantêm as partes informadas enquanto a redação de decisões simplificada reduz a carga de trabalho e economiza tempo.

No Canadá, o *Civil Resolution Tribunal* (CRT), integrante do sistema judicial da *British Columbia*, começou a utilizar uma plataforma baseada no modelo Modria em 2011. Inicialmente, a jurisdição era facultativa, passando a ser obrigatória a partir de 2015. Suas demandas teriam aproximadamente noventa dias de duração para a maioria dos casos, enquanto na via tradicional a média seria de 12 meses. O custo total médio é de \$200 (duzentos dólares canadenses) em taxas legais para uma audiência cível, em 2015, contra \$31.330 (trinta e um mil, trezentos e trinta dólares canadenses) pela via tradicional (Malone; Nunes, 2022, p. 215-222).

O CRT possui competência para demandas envolvendo a divulgação de imagens íntimas sem consentimento, acidentes automobilísticos, pequenas causas até \$5,000 (cinco mil dólares canadenses), sociedades e cooperativas, e outras relacionadas ao direito de propriedade (British Columbia, 2024a). O seu processo conta com quatro estágios (British Columbia, 2024b):

- a) demandar ou contestar: inicia com o aplicativo “Explorador de Soluções”, que oferece informações jurídicas gratuitas e ferramentas. Depois, o interessado pode propor uma demanda, ou responder a uma que alguém propôs. Permite que os demandantes compreendam o problema, se há uma reivindicação válida e o procedimento a ser adotado, disponibilizando modelos de documentos, como cartas para enviar a seguradoras;
- b) negociação: a plataforma propicia a possibilidade de discutir as questões da demanda de forma segura e confidencial, para tentar chegar a um acordo. A ferramenta usa linguagem pré-estruturada e o *software* capta os problemas e oferece soluções;
- c) mediador: caso não haja um acordo, haverá um mediador, que pode fornecer uma avaliação do caso. A comunicação pode ser síncrona ou assíncrona, resolvendo 70% dos casos e preparando para a fase seguinte;

d) decisão do CRT: se não for possível alcançar um acordo por negociação ou mediação, um membro independente do tribunal decidirá a demanda. Podem ocorrer audiências por escrito, telefone ou videoconferência. A decisão é proferida por membros do Tribunal, com força de título executivo e passível de recurso.

No Brasil, a Resolução nº 358, de 2 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabeleceu o dever de os Tribunais, em 18 meses, disponibilizarem sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec). Em São Paulo, o Tribunal de Justiça credenciou três plataformas de ODR: a Abstrato, a Concilie e a MOL (Tribunal de Justiça Do Estado de São Paulo, 2024).

Segundo informações dos próprios desenvolvedores, a MOL, vencedora do prêmio “Conciliar é Legal”, do CNJ, já é utilizada por sete Tribunais Estaduais, um Tribunal federal e uma Defensoria Pública. A MOL possui um fluxo em cinco etapas: a triagem, em que o sistema seleciona os casos aptos à conciliação *online*; o agendamento, realizado automaticamente pelo sistema; a notificação, mediante envio de carta-convite para as partes confirmarem o agendamento; a audiência, realizada de forma *online*, por videoconferência, *chat* ou telefone; e o acordo, por assinatura eletrônica ou emissão de termo de tentativa infrutífera (Mediação Online, 2024).

Alguns Tribunais optaram por utilizar a plataforma governamental consumidor.gov.br, tais como os Tribunais de Justiça do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal e Territórios, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo, Tocantins, além do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Ministério da Justiça e da Cidadania, 2024b).

Esse movimento do Poder Judiciário influenciou também a função administrativa. Diversas agências reguladoras passaram a se valer de plataformas semelhantes às utilizadas pelo Judiciário para desenvolver suas atividades. Utilizam a plataforma governamental consumidor.gov.br: a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (Ministério da Justiça e da Cidadania, 2024b).

Em estudo realizado por Bragança, Loss e Braga (2022), foi identificado o uso de dois modelos de ODR por essas autarquias: o primeiro

consiste na constituição de uma plataforma própria, customizada para o setor, a exemplo da ANS; o segundo, pela celebração de termos de co-operação para uso da plataforma consumidor.gov.br. As autoras constatarem que a ODR não só resolve conflitos de forma eficiente, reduzindo a judicialização, mas também aprimora a gestão das agências pelo melhor acesso e monitoramento de dados. Não obstante, reconhecem que, embora a parceria com consumidor.gov.br seja benéfica, ela pode não atender completamente aos requisitos da Resolução nº 358/ano do CNJ, dada a sua limitação a negociações diretas e à falta de customização para setores específicos.

De fato, o desenvolvimento de um modelo específico afigura-se mais promissor. A ANS instituiu a Notificação de Intermediação Preliminar (NIP), anteriormente regulamentada pela Resolução Normativa nº 388, de 25 de novembro de 2015, e atualmente regulamentada pela Resolução nº 483, de 29 de março de 2022. A NIP “consiste em um instrumento que visa à solução de conflitos entre beneficiários e Operadoras de planos privados de assistência à saúde, inclusive as administradoras de benefícios, constituindo-se em uma fase pré-processual” (art. 5º, RN nº 483/2022).

Em linhas gerais, as demandas recebidas de consumidores são automaticamente registradas no procedimento da NIP e a operadora é notificada, no espaço eletrônico da ANS, para solucionar a demanda em prazo definido pela agência. Caso ocorra a reparação voluntária e eficaz (RVE) pela operadora, o procedimento é arquivado sem a aplicação de sanções (art. 25, inc. IV, RN nº 483/2022). Caso a reparação ocorra posteriormente, em novo prazo que corre após o prazo da RVE, a operadora ainda fará jus a um desconto de 80% sobre o valor da multa correspondente à infração cabível (art. 34, RN nº 483/2022). Certamente, a possibilidade de evitar ou reduzir sanções é um forte estímulo à consensualidade e ao uso da ODR no âmbito das agências.

A plataforma consumidor.gov não oferece tais incentivos. Seu funcionamento é mais simples. Basicamente, a plataforma viabiliza uma interlocução direta entre consumidores e empresas para a solução alternativa de conflitos de consumo pela internet. Não se trata de um procedimento administrativo, nem há o uso de Inteligência Artificial (IA) para propor soluções, como ocorre nos modelos da Modria. Sua principal inovação seria permitir esse contato direto entre consumidor e empresas, num ambiente público e transparente, sem a intervenção do poder público na tratativa individual. A participação das empresas é

voluntária. A partir dos dados registrados na plataforma, há a divulgação das empresas com melhores índices de solução e satisfação no tratamento das reclamações, ou que responderam no menor prazo, entre outros indicadores. O relato dos consumidores é disponibilizado, bem como as respostas das empresas e o comentário final dos consumidores (Ministério da Justiça e da Cidadania, 2024a).

Além da classificação adotada no referido estudo de Bragança, Loss e Braga, é possível diferenciar dois tipos de ODR: (i) as baseadas em plataformas que apenas recebem reclamações e permitem a solução da controvérsia entre as partes, valendo-se de incentivos como a publicidade e a elaboração de *rankings* ou congêneres, mas sem interferir diretamente na busca pela solução do acordo, mediante propostas de solução (ex.: consumidor.gov.br); e (ii) aquelas que induzem a consensualidade de forma mais ativa, propondo soluções, em especial pelo uso da Inteligência Artificial, a partir do aprendizado alcançado com os dados de acordos anteriores e da própria experiência adquirida ao longo de seu uso (ex.: Modria).

Embora possa apresentar alguns riscos, como veremos, o uso da tecnologia de modo mais incisivo, especialmente por meio da IA Generativa, tem o condão de promover uma maior eficiência, pois estimula as partes a alcançarem uma solução para o conflito e, se acopladas a um processo judicial ou administrativo, possibilitam avançar em direção a uma solução final adjudicatória, aproveitando as etapas anteriores, caso necessário.

Com efeito, embora as plataformas no modelo consumidor.gov.br promovam um contato direto entre as partes em um espaço público, ao tempo que permitem negociações privadas, “é uma utilização precária da tecnologia para a resolução de conflitos, uma vez que não fornece espaço para negociações automatizadas, muito menos algoritmos para entender o problema e propor soluções, medidas já implementadas em outras plataformas no mundo” (Malone; Nunes, 2022, p. 239).

A aplicação desse instrumento na esfera judicial e administrativa, com diversos exemplos no Brasil e no exterior,² suscita a possibilidade de se recorrer ao uso da ODR no âmbito dos Tribunais de Contas, que, embora não sejam órgãos do Judiciário – ao menos não no Brasil –, possuem características desse Poder – seus membros possuem prerrogativas de magistrados (art. 73, § 3º, CR), suas Cortes são organizadas de forma semelhante aos Tribunais Judiciais (art. 73, *caput*, CR) e seus processos são pautados pelos princípios constitucionais do processo

(art. 5º, incs. LIV e LV, CR). Além disso, de forma semelhante às agências reguladoras, desempenham atividade de fiscalização e exercem poder sancionador em face dos responsáveis por violações a normas de gestão pública.

Destarte, é necessário avaliar a possibilidade do uso da ODR no âmbito dos Tribunais de Contas, em especial no que se refere ao foco desta pesquisa, que é o fomento do controle social da transparência na Administração Pública. Para alcançar tal finalidade, será necessário compreender como esse controle ocorre atualmente, temática a ser enfrentada a seguir.

O CONTROLE DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção serão analisadas duas grandes fiscalizações exercidas sobre os portais da transparência, a partir de duas perspectivas diversas: a do Ministério Público, englobando o controle judicial, e a dos Tribunais de Contas. O objeto da análise visa compreender como esses controles ocorreram na prática e identificar suas eventuais vantagens e falhas. Essa investigação viabilizará avaliar melhor a possibilidade de utiliza a ODR para o controle da transparência na Administração Pública e apontar caminhos a serem seguidos no desenvolvimento de uma plataforma para tal fim.

A FISCALIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO *RANKING* NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal (MPF) lançou o projeto *Ranking* Nacional da Transparência, promovido pela sua Câmara de Combate à Corrupção, que coordenou todas as unidades do *Parquet* para realizar “uma avaliação nacional que redundasse em medidas judiciais e extrajudiciais e em face de municípios e estados em débito com as leis” (Brasil, 2022).

A primeira avaliação ocorreu entre os dias 8 e 9 de setembro de 2015, gerando mais de 3 mil recomendações e conferiu um prazo de 120 dias para a adequação às leis de transparência. A segunda, entre 11 de abril e 27 de maio de 2016, gerou a propositura de 2.109 ações

civis públicas. Em casos de maior gravidade, houve o ajuizamento de ações de improbidades em face de prefeitos e a recomendação para que a União suspendesse os repasses de transferências voluntárias e representação à Procuradoria Regional da República, em face de prefeitos, para fins de ação penal pela prática do crime previsto no art. 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei nº 201, de 1967 (Brasil, 2022).

Em suma, as etapas observadas, que focaram apenas no Poder Executivo dos Estados (27) e Municípios (5.568), consistiram em realizar um diagnóstico, por meio de *checklist*; divulgação de *ranking* em evento nacional; emissão de recomendações com prazo de 120 dias para adequação; e novo diagnóstico. Ao final, as providências foram o arquivamento, em caso de cumprimento da recomendação; ou o ajuizamento de ações civis públicas e por improbidade, além de representações criminais e para a suspensão de transferências voluntárias, em caso de descumprimento (Brasil, 2022).

Depreende-se tratar-se de um modelo de atuação por coordenação centralizada, pela Câmara de Combate à Corrupção do MPF, envolvendo todas as mais de duzentas unidades do MPF espalhadas por todo o país (Brasil, 2023). Tem a característica de atuação semelhante à denominada “força-tarefa” (Paludo; Lima; Aras, 2011):

Pode-se conceituar, genericamente, **força-tarefa** como uma **equipe de especialistas** dotada de meios materiais necessários à consecução de um **objetivo específico**, de reconhecida complexidade, e que recomende, por **certo período de tempo**, a **coordenação de esforços de um ou mais órgãos**, nacionais ou estrangeiros. A força-tarefa terá **diretrizes e plano de ação comuns**, guiados pelo interesse público na elucidação de **infrações relevantes**. É sempre um **método de organização e distribuição do trabalho**. (Grifos nossos).

Seus aspectos mais destacados são a atuação de especialistas em prol de um objetivo específico de interesse público, de forma organizada e coordenada, por certo período de tempo, seguindo diretrizes e um plano de ação comuns.

Desta análise, um primeiro óbice constatado reside no caráter episódico do projeto, isto é, não se tratou de iniciativa voltada ao acompanhamento continuado da Administração Pública. O projeto foi realizado nos anos de 2015/2016 e não se teve mais notícias da continuidade dessa fiscalização, apesar de a transparência ainda não ter alcançado um nível satisfatório em todo o país.

Em segundo plano, esse modelo exige grande esforço institucional, mobilizando todas as unidades do MPF em um certo período para se dedicarem ao objetivo comum. Além de potencialmente comprometer outras atuações nesse intervalo, desestimula que tais iniciativas ocorram de forma rotineira. As inúmeras atribuições do MPF impedem uma dedicação quase exclusiva em torno de um único objetivo por muito tempo.

Um terceiro aspecto negativo verificado é a ausência de participação direta da sociedade nessa fiscalização. Embora seja a destinatária final da transparência, a fiscalização é exercida quase que exclusivamente pelo órgão de controle. Sem o engajamento da sociedade não se pode assegurar que a transparência tenha resultado efetivamente num controle social maior.

Outro ponto a ser considerado corresponde à metodologia de diagnóstico por meio de *checklists*, que exige o preenchimento manual de uma série de informações, a demandar o emprego considerável de recursos humanos. E isso sem considerar o exame de todos os portais da transparência do país, mas apenas os do Poder Executivo dos Estados e Municípios.

Como quinto aspecto negativo, podem ser apontados os resultados relativamente poucos expressivos, apesar do grande esforço institucional empregado. Embora em muitos Estados e Municípios haja ocorrido um notável incremento da transparência, em termos nacionais o índice evoluiu de 3,92 para 5,21, numa escala de 0 a 10. É dizer, apesar de todo o empenho, os entes públicos fiscalizados, na média, alcançaram um pouco mais da metade do que é exigido por lei em termos de transparência.

Por fim, cumpre destacar não ter ocorrido o emprego expressivo de novas tecnologias como estratégia para ampliar a possibilidade de fiscalização e de correção das falhas identificadas. Certamente, a multiplicidade de Portais da Transparência, com *designs* diferentes, dificulta o desenvolvimento de ferramentas que possam desempenhar essa análise de forma automatizada. Não obstante, é possível cogitar do uso da tecnologia de outras formas, como será explorado adiante.

Analisadas as características principais do modelo adotado pelo MPF, bem como seus principais óbices, passa-se agora ao exame de iniciativas semelhantes no contexto do controle externo.

A FISCALIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) lançou em 24 de maio de 2022 o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTTP), com o intuito de promover as seguintes ações voltadas à ampliação da transparência das informações do Poder Público: realização do Levantamento Nacional de Transparência Pública; desenvolvimento do Radar da Transparência Pública Nacional; e institucionalização de Mês da Transparência Pública Nacional, em novembro (Oliveira, 2022; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022).

A iniciativa tem como objetivo examinar o nível de transparência ativa nos *sites* institucionais do Poder Público, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), compreendendo os Poderes Executivos, Legislativos e Poderes Judiciários, além dos Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Defensorias Públicas (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022).

O Programa é realizado pela Atricon, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT), com o apoio de diversos órgãos e entidades como a Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2022). Além disso, conta com a adesão formal de 100% dos TCs, que participam diretamente da coleta dos dados por meio de aplicativo desenvolvido especificamente para tal finalidade (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2023).

Para a realização do projeto, foi produzida cartilha, baseada nas regras de transparência estabelecidas na LRF e na LAI, detalhando os critérios objeto de fiscalização. Ao final do levantamento, cada portal receberá uma classificação correspondente a um selo de transparência, que irá variar entre Diamante, Ouro e Prata, em relação àqueles que lograrem alcançar, ao menos, 75% dos critérios estabelecidos (Associação Dos Membros Dos Tribunais de Contas do Brasil; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, 2023).

Estes resultados constituíram o Radar da Transparência Pública Nacional, onde é possível consultar a situação de cada instituição fiscalizada, como os itens de transparência atendidos ou não em cada *site* institucional. Assim, é possível saber se há a divulgação de dados de receita, despesa e folha de pagamento. É permitido, ainda, acessar o índice de transparência por Estado, por faixa populacional, poder, esfera, além de outros recortes (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2023).

Os resultados divulgados no Radar da Transparência Pública apontam que o índice geral de transparência alcançou 58,11%, considerado intermediário. Ao todo, foram avaliados 8.405 órgãos e entidades, dos quais apenas 241 receberam o selo diamante, 501 o ouro e 578 o prata, o que resulta em apenas 1.320 avaliações certificadas ou 16,41% do total (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2023).

Tal como a iniciativa do MPF, o PNTP é uma atuação institucional abrangente, voltada ao controle da efetividade das normas de transparência pública, em especial as disposições instituídas na Lei de Acesso à Informação (LAI) e na Lei de Responsabilidade Fiscal, após as alterações promovidas pela Lei complementar nº 131, de 2009 (LRF). Seria um modelo semelhante ao das “forças-tarefas”, analisado anteriormente, pois compreende uma atuação conjugada de diversos órgãos e entidades, com união de objetivos e critérios de fiscalização, por um prazo determinado, para obter resultados mais satisfatórios diante da imensidade de portais e dados que precisam ser avaliados.

Uma peculiaridade do PNTP consiste na metodologia da autoavaliação, por meio da qual os próprios entes e entidades se avaliam, em sistema automatizado – Sistema Avalia. Em seguida, todas as informações são validadas pelos técnicos dos Tribunais de Contas e o portal é classificado conforme o selo de transparência correspondente.

Considerando a existência de 5.570 municípios (Brasil, 2021), dotados de Poderes Executivos e Legislativos, além de 26 estados e do Distrito Federal, integrados pelos Poderes Executivos, Judiciários e Legislativos, e dos órgãos independentes (Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Defensorias Públicas), há 11.307 portais que deveriam ser objeto desta fiscalização. Constata-se, portanto, que na primeira etapa a fiscalização não chegou a alcançar a totalidade dos portais.³

Se a fiscalização dessa enormidade de informações já demanda um grande esforço por parte dos órgãos de controle, num determinado lapso temporal, a dimensão do trabalho é multiplicada ao se conside-

rar que esse controle deve ser exercido de forma continuada. O dever de transparência imposto pela Constituição e delimitado pela LAI⁴ e pela LRF⁵ impõe aos agentes públicos a divulgação de dados em tempo real. A cartilha utilizada pela Atricon reforça essa orientação ao estabelecer como critério para avaliação a atualidade, considerando, de um modo geral, que as informações estão atualizadas quando as mais recentes datarem de, no máximo, trinta dias da data do critério examinado (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, 2023, p. 33).

Após a realização de todo o esforço de fiscalização, cogitando-se que na próxima etapa de avaliação, prevista para 2024, todos os 11.307 portais serão efetivamente avaliados e o retrato extraído seja fiel quanto à realidade da aplicação das normas de transparência nas respectivas administrações públicas, todo esse trabalho já perderá a sua exatidão após trinta dias do encerramento das atividades. Ademais, diante da iminente fiscalização – sempre precedida de ampla divulgação –, é natural que o gestor público busque apresentar a melhor versão possível de seu portal, até para evitar ter contra si as medidas drásticas adotadas pelo MPF em atuações anteriores, como a propositura de ações penais e de improbidade, e pelos próprios TCs.

Todavia, passado esse período, apresentados os resultados da fiscalização, comumente essas “forças-tarefas” são dissolvidas e a fiscalização dos portais segue o padrão ordinário. Isso resulta numa baixa adesão dos entes e órgãos públicos às regras de transparência.⁶

Os aspectos negativos destacados por ocasião da análise da iniciativa do *Ranking* Nacional da Transparência do Ministério Público Federal também estão presentes no modelo adotado pelo PNTP, em especial a total ausência de participação da sociedade, destinatária final dessas informações.

Um outro aspecto sugere uma maior complexidade nessa fiscalização. Com o advento da Lei nº 14.129, de 2021 (Lei do Governo Digital – LGD), posterior à fiscalização adotada pelo MPF, a transparência ativa na Administração Pública passou a ter outros requisitos de observância obrigatória. Nos termos do seu art. 29, § 1º, impõe-se a publicidade das bases de dados não pessoais como preceito geral, e o sigilo como exceção; a garantia de acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto; a descrição das bases de dados com informação suficiente sobre estrutura e semân-

tica dos dados, inclusive quanto à sua qualidade e à sua integridade; a permissão irrestrita de uso de bases de dados publicadas em formato aberto, entre várias outras exigências diretamente relacionadas à forma como a transparência deve ser exercida.⁷

Com efeito, destacam Tavares, Bitencourt e Cristóvam (2021, p. 809), acerca das mudanças propiciadas pela nova lei:

A fim de cumprir todos os preceitos da Lei do Governo Digital, com suas novas exigências e regramentos, **os entes públicos necessitarão incorporar nova mentalidade a respeito da forma como seus portais digitais devem ser construídos**, sendo necessária, em muitos casos, a **completa reformulação**, desde a **modelagem dos seus bancos de dados**, para que passem a alimentar todas as informações previstas, além do *design* dos referidos portais, a partir de padrões de programação, usabilidade e acessibilidade, além da interoperabilidade. (Grifos nossos).

É necessário repensar esse modelo de atuação, por várias razões: (i) seus resultados apresentam um retrato efêmero da realidade, não estimulando uma observância continuada das normas de transparência pública para além dos períodos de intensa fiscalização; (ii) o dispêndio de recursos humanos e materiais em relação aos 11.307 portais da transparência inviabiliza uma atuação abrangente e permanente por parte dos órgãos de controle; (iii) o papel da tecnologia ficou abaixo de suas potencialidades, cingindo-se, basicamente, a facilitar a coleta de dados, sem propiciar, por exemplo, uma fiscalização automatizada, com uso de Inteligência Artificial Generativa, que dispense o uso em larga escala de recursos humanos dos tribunais; e (iv) a sociedade, principal destinatária da transparência pública, indispensável para o exercício do controle social, ficou completamente alijada do processo de fiscalização. É necessário, portanto, buscar reforços.

A NECESSÁRIA REFORMULAÇÃO DO CONTROLE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A transparência pública, além de ser um princípio basilar da Administração Pública, funciona como um mecanismo de controle social, assegurando aos cidadãos o direito de acesso à informação e a capacidade

de fiscalizar as ações governamentais. Tradicionalmente, os Tribunais de Contas têm desempenhado um papel vital nesse processo, avaliando a conformidade dos entes públicos com as normas de transparência, especialmente por meio da fiscalização dos portais da transparência. Contudo, as metodologias convencionais de controle enfrentam limitações, sobretudo diante da complexidade e da quantidade de dados gerados pela administração pública moderna.

Neste contexto, a *Online Dispute Resolution* (ODR) emerge como uma proposta inovadora que promete não apenas superar tais limitações, mas também revolucionar o modo como o controle da transparência é exercido. A ODR, originalmente concebida para resolver disputas no ambiente *online* de maneira eficiente, oferece uma gama de ferramentas e técnicas que podem ser adaptadas para monitorar e garantir a transparência na administração pública.

Este capítulo investiga a viabilidade de implementar a ODR nos Tribunais de Contas, com o intuito de potencializar o controle social sobre o cumprimento das normas de transparência pelo poder público. Esse enfoque inovador permite a participação ativa dos cidadãos no processo de fiscalização, por meio de denúncias apresentadas à Corte, que seriam processadas e analisadas de forma mais ágil e efetiva.

Ao examinar a aplicação prática da ODR nos Tribunais de Contas, este capítulo se propõe a delinear um modelo de atuação que harmonize as capacidades tecnológicas dessa abordagem com as especificidades e exigências desses órgãos de controle externo. Este esforço reflete a necessidade urgente de modernização dos mecanismos de controle, em resposta às demandas por uma gestão pública mais aberta, acessível e responsiva às necessidades da sociedade. Para tal análise, será necessário, inicialmente, compreender como funcionam os meios tradicionais de controle dos portais da transparência pelos Tribunais de Contas.

OS MEIOS TRADICIONAIS DE CONTROLE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Além do uso do modelo semelhante ao de “forças-tarefas”, tal como o já analisado PNTF, em que os Tribunais de Contas atuam de forma coordenada com o objetivo de buscar uma fiscalização mais efetiva acerca da adesão da Administração Pública às normas de transparência pública, os TCs também realizam essa fiscalização ordinariamente, por meio dos instrumentos previstos na Constituição e das respectivas leis orgânicas.⁸

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo patamar para os Tribunais de Contas no Brasil ao estabelecer um regime de garantias e atribuições não observado nos textos anteriores (Afonso da Silva, 2000, p. 727; Rosilho, 2016, p. 150, rodapé 291; Gualazzi, 1992, p. 173; Speck, 2000, p. 208). Foi ampliado o parâmetro utilizado por tais Cortes, ao determinar, além da legalidade, a possibilidade dos controles de legitimidade e de economicidade dos atos administrativos. Conforme destaca Bastos, o Constituinte optou por ampliar o controle, superando o viés meramente formal, para alcançar também atos legais, porém ilegítimos (Bastos, 2002, p. 150-151).⁹

Entre as novas possibilidades de atuação, destacam-se as *auditorias de natureza operacional*, instrumento cujo objetivo consiste na avaliação do desempenho de órgãos ou entidades públicos, de seus sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, em relação à economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (art. 71, inc. IV, CR; art. 239, inc. II, do Regimento Interno do TCU – RI/TCU).¹⁰

Exemplo do uso desse instrumento ocorreu no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC/DF), com o objetivo de avaliar o nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do respectivo ente federativo. Após a realização da auditoria operacional, entre várias deliberações, o TCDF determinou à Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), órgão de controle interno, que promovesse eventos de capacitação de servidores, campanhas de fomento à cultura de transparência e fiscalizações periódicas para verificar o nível de transparência ativa e passiva (Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2016).

Após a auditoria operacional, há previsão, em nível infraconstitucional, de outro instrumento de fiscalização relevante. Consiste nos processos de *acompanhamento*, utilizados para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (art. 241, incs. I e II, do RI/TCU).

Outro aspecto relevante é o caráter democrático atribuído ao controle exercido pelos TCs. Como bem assinala Ricardo Lobo Torres, o Constituinte, ao atribuir a legitimidade para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, para *denunciar* irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º,

CR), conferiu legitimidade política ao Tribunal de Contas, que é uma garantia institucional da Constituição (Torres, 1993, p. 41-42).

Por ocasião do exame das *prestações de contas*, também é possível levar em consideração o descumprimento das normas atinentes à transparência pública como fundamento para a emissão de parecer prévio ou julgamento, conforme o caso, no sentido da irregularidade das contas.¹¹

Não obstante a pluralidade de instrumentos ao alcance das Cortes de Contas, muitos mais adequados ao controle de políticas públicas e, em especial, dos portais da transparência, do que os meios judiciais tradicionais,¹² é preciso reconhecer que essa análise “analógica” continuada, para fiscalizar a disponibilização de dados em tempo real, demandaria um investimento considerável em recursos humanos e materiais, o que poderia repercutir em outras atividades relevantes, como a emissão de pareceres prévios e o julgamento de prestações de contas, o registro de atos de pessoal etc.

Disso resulta a conclusão pela imprescindibilidade de o controle social também se fazer presente, exercitando de modo concomitante a fiscalização da Administração Pública. Entretanto, caso esse controle seja exercido de modo “analógico”, isto é, mediante processos tradicionais de controle, no caso, pela apresentação de denúncias, haveria as mesmas consequências negativas do fenômeno da judicialização excessiva, mas no âmbito da “jurisdição” de contas. Em outros termos, o Tribunal também ficaria sobrecarregado com a análise “analógica” de inúmeras denúncias versando sobre irregularidades nos mais diversos portais sujeitos ao seu controle.

Desta análise é possível concluir que, diante dos óbices já observados no modelo de fiscalização por “forças-tarefas”, e destes outros específicos dos meios tradicionais de controle ao alcance dos TCs, é necessário desenvolver formas inovadoras, baseadas em novas tecnologias, de apreciar e tratar essas demandas relacionadas ao controle dos portais da transparência. O simples estímulo à sociedade para que exerça um controle “analógico” maior sobre a transparência ensejaria a sobrecarga de sistemas que já enfrentam dificuldades em relação a outras demandas tão ou mais relevantes.

Nesse contexto, uma possibilidade que se vislumbra corresponde ao uso concomitante da consensualidade e das novas tecnologias conjugadas ao controle social. É sobre essa possibilidade que se desenvolveu a próxima seção, ao avançar no exame da viabilidade de se aplicar a *Online Dispute Resolution* no âmbito dos Tribunais de Contas.

O USO DA ODR PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA PROPOSTA DE APLICAÇÃO PRÁTICA VOLTADA À EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O *Joint Technology Committee* (JTC) – integrado por três organizações americanas dedicadas ao aprimoramento do sistema judicial, que são a *Conference of State Court Administrators* (Cosca), a *National Association for Court Management* (NACM) e o *National Center for State Courts* (NCSC), com a missão de melhorar a administração da justiça por meio da tecnologia – apresentou uma série de boas práticas e recomendações quanto ao uso da ODR (Conference Of State Court Administrators; National Association for Court Management; National Center For State Courts, 2015).

Primeiramente, o JTC defende ser essencial estabelecer objetivos claros e mensuráveis, garantindo que as metas da ODR estejam alinhadas com as necessidades específicas da instituição e de seus usuários. Além disso, a qualidade dos dados que alimentam a plataforma é de suma importância, exigindo um planejamento cuidadoso para assegurar sua integridade e relevância, o que é fundamental para a eficácia do processo de resolução de disputas. O Comitê defende a adoção de um sistema *opt-out*, que requer a utilização obrigatória da ODR com a opção de saída mediante justificativa, recomendada para maximizar a adoção e a eficiência do sistema (Joint Technology Committee, 2020, p. 10).

O JTC destaca também a importância de envolver instituições e usuários potenciais desde o início do projeto, não só porque facilita o desenvolvimento de uma plataforma mais inclusiva e adaptada às necessidades reais dos usuários, mas também porque promove a aceitação e o engajamento com o sistema. A simplificação do processo antes da implementação da ODR pode reduzir barreiras e tornar o sistema mais acessível a todos os usuários. Sugere iniciar com um produto mínimo viável, concentrando-se inicialmente num tipo de caso, o que permite uma implementação mais ágil e a possibilidade de ajustes e melhorias contínuas baseadas em *feedback* real e lições aprendidas. Para o Comitê, esta abordagem gradual não apenas facilita a gestão do projeto, mas também cria um ambiente propício para a expansão e o aprimoramento do escopo da ODR de forma estratégica e sustentável (Joint Technology Committee, 2020, p. 10).

Outras recomendações importantes são apresentadas por Malone e Nunes (2022, p. 249-261). Para os autores, é crucial que haja um financiamento adequado, garantindo um fluxo de receitas sustentáveis para a plataforma de ODR. Eles defendem a iniciativa de começar com ferramentas de triagem e autoajuda, incentivando as partes a explorar soluções de forma autônoma antes de formalizar um caso. Destacam, também, a importância de fornecer assistência real às pessoas com deficiência, bem como àquelas que enfrentam barreiras linguísticas ou têm problemas de acesso à tecnologia, assegurando que a ODR seja inclusiva e acessível a todos.

Malone e Nunes (2022, p. 249-261) não recomendam o uso de formulários padronizados, preferindo, em vez disso, o uso de árvores de decisão e aprendizado de máquina, à semelhança do *Google*, para antecipar perguntas e guiar os usuários pelo caminho mais adequado. Eles salientam a necessidade de manter a plataforma de ODR simples e livre de complexidades desnecessárias, evitando solicitar as mesmas informações mais de uma vez e assegurando que seja intuitiva para o usuário. Malone e Nunes recomendam também a implementação do projeto em fases, permitindo que as lições aprendidas em cada etapa informem e aprimorem as etapas subsequentes. Enfatizam a importância da flexibilidade nos horários de funcionamento da plataforma, da avaliação constante do sucesso por meio de *feedback* dos usuários, e a manutenção de uma equipe de atendimento ao cliente qualificada e comunicativa. Por fim, aconselham que o foco esteja sempre no usuário, utilizando grupos focais para testar e refinar a plataforma, e que se conte com uma equipe de neutros bem treinados e qualificados para facilitar a resolução de conflitos.

A partir de todo o exposto, é possível delinear uma proposta de uso da ODR nos Tribunais de Contas que leve em conta as características dessa ferramenta, já analisadas, e as especificidades que a atuação do controle externo impõe, principalmente com as facilidades que modelos computacionais baseados em Inteligência Artificial Generativa podem nos fornecer, desde 30 de novembro de 2024, com o lançamento público dos algoritmos GPTs. O objetivo geral dessa plataforma seria promover o cumprimento da legislação de publicidade e de transparência pelo estímulo ao controle social por meio da tecnologia. Seus objetivos específicos seriam: ampliar a fiscalização dos portais da transparência; engajar o cidadão no exercício do controle social; alcançar soluções céleres e efetivas em caso de opacidade; permitir um controle

continuado; reduzir custos; abrir a possibilidade de soluções consensuais e negociadas, que tendam a ser respeitadas de forma continuada; criar uma cultura de publicidade e de transparência pública; estimular os órgãos e os entes a se adequarem à LAI e à LRF; divulgar informação ao cidadão sobre os deveres de publicidade e de transparência que os órgãos públicos devem adotar; e viabilizar um contato direto entre o cidadão e o poder público, com vistas à resolução pacífica de conflitos.

Para desenvolver tais objetivos, tal plataforma deverá contemplar as seguintes características: ser *opt-out*, isto é, adotar como regra o sistema de ODR; desta forma, o cidadão precisaria justificar a não utilização da ODR e a opção pelo modelo tradicional. Possuir linguagem simples e acessível, intuitiva, voltada ao estímulo do controle social. A plataforma deve servir não apenas para fiscalizar, mas como um meio de capacitação do cidadão, como uma espécie de evolução das “cartilhas” orientativas. Deverá, ainda, envolver os jurisdicionados e interessados na sua concepção e desenvolvimento como meio indispensável para o ajuste de seu *design* às necessidades e expectativas de todos os atores envolvidos.

Sua implementação deve ocorrer progressivamente. Primeiro, no controle da publicidade e da transparência; posteriormente, com a expansão para outros focos de fiscalização, tais como o controle sobre as licitações e contratos administrativos. A ODR é uma ferramenta aplicável em diversas situações; no que se refere às denúncias de ilegalidade formuladas por cidadãos, sua evolução poderá ampliar exponencialmente a fiscalização dos TCs, fomentando o controle social nas mais diversas áreas de fiscalização sujeitas à atuação da Corte.

A adesão dos órgãos e entidades fiscalizados à proposta de uma plataforma de ODR criada pelos TCs deve ocorrer por meio de incentivos. O de maior impacto é o uso da consensualidade, por meio da qual a solução da irregularidade mediante a ODR afastaria a aplicação de qualquer penalidade, tal como já ocorre nas agências reguladoras. Neste ponto, a experiência de diversos Tribunais de Contas com os termos de ajustamento de gestão e seus congêneres será importante para estimular a consensualidade inerente a esses mecanismos de solução de conflitos.¹³ Outro fator importante seria a criação de formas de certificação, como os “selos de qualidade” ou o uso de *ranking* indicativo daqueles órgãos e entidades com melhor perfil em termos de baixa incidência de irregularidades e alto índice de solução consensual de conflitos. Aqui se buscaria aproveitar o aspecto positivo de plataformas como a *consumidor.gov.br*.

O êxito desse empreendimento, contudo, dependerá do desenvolvimento de tecnologia própria, conferindo enorme relevância aos Laboratórios de Inovação já existentes no âmbito de diversos TCs, ou por meio de contratações específicas, que permitam a criação de soluções tecnológicas inovadoras, baseadas em Inteligência Artificial Generativa. Além disso, deverão ser adotadas estratégias de divulgação para incentivar o uso e estimular o aumento do controle social, engajando-se no uso de tais ferramentas. A possibilidade de anonimização dos dados pessoais pode incentivar a participação da sociedade.

A proposta, baseada na experiência de outras plataformas de ODR já em uso, contemplaria a adoção de quatro fases, acopladas ao processo de denúncia no âmbito dos TCs. Na *fase inicial*, totalmente automatizada, isto é, sem a presença humana além do próprio denunciante, haveria a identificação do conflito. Nesta etapa busca-se avaliar se, de fato, há violação à LAI ou à LRF. A plataforma deve ajudar o cidadão a compreender o problema de forma automatizada, por meio, por exemplo, de listagem preexistente, contemplando relação das ocorrências mais comuns, como a não disponibilização da remuneração de servidores, de valores pagos a título de diárias, a não disponibilização de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, ou dos contratos celebrados. Caso não exista violação, a plataforma deverá indicar o caminho adequado, orientando o cidadão e esclarecendo como a aplicação das normas de transparência pública ocorre. Se for constatada a possibilidade de violação à LAI ou à LRF, passa-se à fase seguinte.

A *etapa dois* tem por objetivo a busca automatizada da resolução do conflito (violação à norma de transparência pública). A plataforma deve intermediar o contato entre o cidadão e o órgão ou a entidade pública jurisdicionada, sem a necessidade de participação de qualquer agente público do próprio Tribunal de Contas. A própria plataforma irá propor uma solução, conforme o treinamento prévio do algoritmo de Inteligência Artificial Generativa com parâmetros já delineados a partir da base de dados previamente apresentados e da própria experiência adquirida com seu uso continuado, por técnicas computacionais variadas, dentre as quais o *machine learning*.

Um exemplo de bom uso seria propor ao ente público questionado um compromisso de regularização da irregularidade, com fundamento do art. 26 da LINDB, ou em outra norma específica aplicável ao respectivo TC, em determinado prazo, estabelecendo as obrigações das partes e

eventuais sanções pelo descumprimento, com força de título executivo extrajudicial. Nesta fase, o uso da Inteligência Artificial e de modelos de aprendizado como o *machine learning*, na formulação e no aprimoramento das propostas de solução, seria essencial para conferir maior eficiência nos resultados.¹⁴

Caso houvesse o acordo, alcançado de forma automatizada, dar-se-ia o acompanhamento do seu cumprimento pela própria plataforma até a efetiva “resolução do conflito”. Caso o jurisdicionado ou o cidadão recusasse o acordo, poderia apresentar a sua manifestação, passando-se à fase seguinte.

Somente na *etapa três* haveria a participação humana, pelo lado da plataforma. Espera-se que até chegar a esta etapa a maior parte dos conflitos já tenha sido resolvida consensualmente e de forma automatizada. Apenas aquelas não solucionadas avançariam a esta fase, em que um agente público do TC atuaria como um “neutro”, buscando ainda a consensualidade na resolução da controvérsia. Seria um servidor efetivo da área do controle (ex.: auditor de controle externo), devidamente capacitado, responsável por analisar o caso e propor uma nova solução às partes, com foco na consensualidade (conciliação), podendo emitir sua avaliação inicial sobre o caso, quanto à (in)existência de indícios de irregularidade. Aqui a IA também desempenharia um papel relevante, auxiliando o “neutro” em sua análise, apresentando fundamentos legais e os precedentes jurisprudenciais ou do próprio Tribunais de Contas sobre o tema em questão, conforme seu treinamento prévio com a base de dados dessas organizações. Essa etapa pode ser desenvolvida por meio de interação síncrona ou assíncrona entre o neutro e o cidadão denunciante, na ambiência da plataforma. Caso não haja acordo, o servidor do Tribunal de Contas responsável complementaria a instrução do processo, se necessário, e emitiria a sua manifestação (ex.: Relatório Técnico) conclusiva, seguindo o feito para a etapa final.

A quarta etapa consistiria na deliberação da Corte de Contas. Aqui o processo já ingressa devidamente instruído, aproveitando tudo o que fora produzido nas fases anteriores. Haveria a manifestação do Ministério Público de Contas e a deliberação do colegiado competente, conforme o regulamento interno de cada Tribunal. Essa etapa seguiria o desenvolvimento processual regular das denúncias que tramitam perante as Cortes de Contas.

Nesta fase, se o acordo não fora celebrado por recusa injustificada do órgão ou da entidade pública, o Tribunal pode deliberar pela apli-

cação de multa com a determinação para a correção da irregularidade (assinar prazo). Aqui a multa decorre da gravidade da irregularidade constatada e não da recusa em realizar o acordo, que é uma faculdade do poder público. Por outra via, se o acordo não ocorreu apenas por recusa injustificada do cidadão, pois havia o interesse do jurisdicionado contestado pela solução consensual, o TC poderá celebrar um Termo de Ajustamento de Gestão diretamente com órgão ou entidade, prescindindo, neste caso, da aquiescência do cidadão. Nessa última hipótese, ficaria afastada a possibilidade de aplicação de penalidade, com o objetivo de estimular a consensualidade. A pena pecuniária somente será cabível se houvesse o descumprimento do TAG.

Essa proposta possui diversas vantagens. Fortalece o cerne da Lei da Ação Popular e na Lei de Acesso à Informação, colocando o cidadão no centro do controle da transparência e da publicidade. Isso permite um controle mais amplo e de forma continuada sobre os Portais da Transparência, para além da capacidade atual dos Tribunais de Contas, pois libera seus recursos humanos para outras atividades relevantes. Além disso, visa associar a tecnologia e a consensualidade, em vez recorrer primeiramente às sanções, para promover o efetivo cumprimento da lei. Essa abordagem almeja transformar o modo de realizar o controle externo, evitando a judicialização e buscando soluções mais céleres e eficazes. Ao se afastar a aplicação de penalidades nos casos em que o órgão ou a entidade buscou a solução consensual, vislumbra-se um forte incentivo para a solução efetiva da irregularidade nas etapas iniciais, reduzindo-se sobremaneira a necessidade de atuação “humana” da Corte.

Reconhece-se, todavia, que existem desafios culturais e tecnológicos, como a necessidade de engajamento do cidadão “comum” e a disparidade tecnológica e institucional entre os Tribunais de Contas. Ressalta-se a ausência de um órgão central de regulação, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para traçar diretrizes comuns e fomentar a atuação colaborativa e harmônica em todo o território nacional.

Por certo, não se podem menosprezar os outros riscos aos quais as plataformas de ODR estão sujeitas, em especial quando se valem do uso da Inteligência Artificial para otimizar suas funcionalidades e resultados. Com efeito, observam Leal e Paulo (2023) que o emprego de algoritmos em tais sistemas pode, inadvertidamente, perpetuar preconceitos e disparidades existentes na sociedade, devido à possibilidade

de os dados históricos utilizados para treinamento dessas tecnologias refletirem vieses discriminatórios, daí a necessidade de treinamento permanente do algoritmo para realizar os ajustes adequados, sempre que se observar qualquer resultado não passível de acolhimento.

Prima facie, os algoritmos não têm vieses, essa são características das bases de dados criadas pelos humanos e que podem se repercutir no meio digital, se não houver uma atenção e validação permanente quanto aos resultados dos modelos produzidos pelos GPTs.

Leal e Paulo (2023) ainda sublinham a importância de se estabelecer mecanismos de controle e regulamentações claras que assegurem a equidade e a justiça nas decisões tomadas por meio dessas plataformas, evitando a reprodução automática de desigualdades. Defendem uma abordagem que envolva não apenas a transparência e a responsabilização no desenvolvimento e na aplicação de IAG, mas também a inclusão de princípios éticos e de direitos humanos como guias fundamentais para a criação e o uso de tecnologias de inteligência artificial em contextos de resolução de disputas *online*.

No mesmo sentido, Kaufman, Junquillo e Reis (2023) assinalam que a complexidade inerente aos modelos estatísticos de probabilidade que fundamentam a maior parte das implementações atuais de Inteligência Artificial implica uma variabilidade intrínseca que, somada às bases de dados enviesadas e à subjetividade das decisões humanas, poderiam afetar direitos humanos fundamentais. Destacam a urgência de identificar e confrontar as ameaças aos direitos à explicabilidade, à privacidade e à não discriminação. Ressaltam, ademais, que a metodologia empregada na concepção desses sistemas deve equacionar as garantias legais ante os limites técnicos, constituindo-se num desafio para alinhar a técnica às conformidades ética e legal. Em síntese, argumentam pela necessidade de um comprometimento contínuo e multidisciplinar para mitigar os riscos potenciais, garantindo que o desenvolvimento e a aplicação da Inteligência Artificial sejam pautados por um marco regulatório que preserve a dignidade humana e os direitos fundamentais, assegurando uma governança tecnológica que honre os princípios de justiça e equidade no âmbito digital.

A maioria desses desafios está presente no uso das novas tecnologias em geral, não impedindo que seu uso venha a ser cada vez mais expandido e aplicável ao setor público, mas impondo cautelas e a devida regulamentação, como se observou no âmbito do CNJ, por exemplo, ao editar a Resolução nº 335, de 29 de setembro de 2020, que proibiu a

contratação de qualquer novo sistema, módulo ou funcionalidade privados, mesmo de forma não onerosa, que cause dependência tecnológica do respectivo fornecedor e que obste o compartilhamento não oneroso da solução. Na Resolução nº 358, de 2 de dezembro de 2020, o Conselho também exige que o código fonte do sistema e suas bases de dados estejam sujeitos a uma eventual auditoria pelo respectivo tribunal, pelo CNJ e por demais órgãos de controle externo, a fim de verificar a sua imparcialidade, independência e transparência.

A despeito de todos esses riscos, que devem ser considerados e mitigados, o uso da ODR desponta como um instrumento promissor e com a capacidade de potencializar o controle da transparência pelos Tribunais de Contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de incorporar a *Online Dispute Resolution* nos processos dos Tribunais de Contas emerge como um avanço significativo no âmbito do controle da transparência na administração pública digital. Este estudo objetivou analisar a viabilidade e as implicações dessa incorporação, culminando numa proposta prática para a sua implementação. Os resultados obtidos são consequência direta da análise detalhada das capacidades e limitações atuais dos TCs em fiscalizar a transparência pública, assim como da exploração das potencialidades da ODR em ambientes virtuais.

A análise evidenciou que, embora os TCs disponham de mecanismos tradicionais de controle, esses se mostram insuficientes para abarcar a complexidade e a dinamicidade dos dados gerados pela Administração Pública. Além disso, destacou-se a necessidade de engajamento do cidadão no processo de fiscalização, configurando o controle social como peça-chave para o aprimoramento da transparência pública. Nesse sentido, a ODR apresenta-se como um recurso tecnológico promissor, capaz de otimizar a resolução de disputas relacionadas à transparência, mediante a utilização de ferramentas digitais avançadas.

A contribuição deste estudo para a área reside na proposição de um modelo de ODR adaptado às especificidades dos TCs, visando ampliar a fiscalização dos portais da transparência e promover um controle social mais efetivo e contínuo. A implementação da ODR pode não apenas facilitar a detecção e a correção de falhas na transparência pública, mas

também estimular uma cultura de maior abertura e *accountability* por parte dos órgãos públicos. Ao promover a consensualidade e o uso eficiente de tecnologias de informação e comunicação, este modelo sugere um caminho inovador para superar as limitações dos métodos de controle convencionais.

Conclui-se, portanto, que a adoção da ODR pelos TCs constitui uma evolução natural e necessária diante dos desafios impostos pela administração pública digital. Essa proposta não apenas atende aos objetivos inicialmente estabelecidos, mas também abre novas possibilidades para o fortalecimento da democracia participativa, ao empoderar o cidadão no exercício do controle social, podendo ser estendida a outras áreas de atuação do TCs. Revela-se, assim, uma contribuição relevante ao debate sobre transparência pública, oferecendo um modelo prático que alia a inovação tecnológica à efetividade do controle externo.

NOTAS

- ¹ Alguns exemplos do uso da consensualidade também pela Administração Pública são o acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.529, de 2011 (Lei do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade), e na Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), o compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa, previsto no Decreto-Lei nº 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB), depois das mudanças promovidas pela Lei nº 13.655, de 2018, e o acordo de não persecução civil, previsto na Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), após as mudanças promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021.
- ² Há outros exemplos, como os Tribunais nos Estados Unidos (Franklin, Ohio; Utah), no Canadá (além da Colúmbia Britânica, Quebec), na Holanda e no Reino Unido (MALONE; NUNES, 2022, p. 203-248).
- ³ Para essa conta foram considerados 5.570 portais dos Poderes Executivos municipais, 5.570 portais dos Poderes Legislativos municipais, 81 portais dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários estaduais e do Distrito Federal, 54 portais dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas estaduais e 32 portais dos Tribunais de Contas dos estados e municípios (não se considerou o portal do TCU, órgão independente federal). Essa informação é corroborada pela notícia da realização do novo ciclo de avaliação, em 2024, que irá “abranjer 33 Tribunais de Contas e cerca de 11 mil Poderes e órgãos em todo o país” (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2024).
- ⁴ LAI: “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...] § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] **VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;** [...] § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, **mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real**, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).” (Grifo nosso).

- ⁵ LRF: “Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, **no momento de sua realização**, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) [...]” (Grifo nosso).
- ⁶ Há diversas pesquisas que corroboram a assertiva referente à baixa efetividade das normas relacionadas à transparência pública. Cf. MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; CALEFFI; RAUPP, 2018, cap. 7, p. 75-86; FERNANDES, 2018; PINHEIRO FILHO, 2016; RAUPP; PINHO, 2016; SOUZA, 2017.
- ⁷ Importante destacar que a LGD tem aplicação imediata restrita apenas à esfera federal. Para as administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, a adoção dos comandos da Lei depende de atos normativos próprios (art. 2º, inc. III, LGD).
- ⁸ Alguns exemplos em: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2013; CARLO, 2016; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2016.
- ⁹ Bugarin destaca que o ato legal, porém antieconômico ou ilegítimo, mereceria reprovação e estaria sujeito a sanções (BUGARIN, 2011, p. 184).
- ¹⁰ Para Paixão, eficácia seria a capacidade de fazer as coisas certas, alcançando os objetivos ou metas estabelecidos; eficiência corresponderia à capacidade de fazer as coisas direito, apresentando desempenho satisfatório, sem desperdícios; e economicidade significaria a capacidade de fazer gastando pouco, executando uma atividade ao menor custo possível (ARAÚJO, 2008, p. 44).
- ¹¹ Esse é o entendimento do TCE/SC. Cf. CALEFFI; RAUPP, 2018. p. 75-86.
- ¹² “O controle exercido pelos Tribunais de Contas é, em princípio, o mais adequado para compreender em toda a sua complexidade o fenômeno multifacetado das políticas públicas. Estas Cortes já partem de um olhar mais amplo, contextualizado, da Administração Pública, enquanto ao Poder Judiciário, tradicionalmente, se reserva o enfoque a partir da pretensão deduzida em juízo, na maioria das vezes de cunho individual e com argumentos cerrados na existência (ou não) do **direito subjetivo**.” (RODRIGUES, 2014, p. 174). (Grifo do autor).
- ¹³ Sobre o uso desses instrumentos no âmbito dos Tribunais de Contas, inclusive como uma fase conciliatória prévia não obrigatória colocada à disposição das partes, pautada pela boa-fé e pela segurança jurídica, cf. MELLO, 2022.
- ¹⁴ Importante destacar que “o vasto campo da inteligência artificial é alimentado por uma variedade de técnicas de aprendizado de máquina, cada uma com suas peculiaridades, metodologias e aplicações. A variedade de técnicas surge da busca por formas de superar as limitações dos dados e de seu processamento, assim como do aprendizado para permitir que as IAs assimilem, processem e utilizem informações de maneira que atendam às nossas expectativas” (BLIACHERIENE; ARAÚJO, 2023, p. 16). Diante das limitações de um artigo científico, não se avançará aqui na temática da IA mais adequada à proposta de ODR a ser implementada no âmbito dos TCs; apenas se aponta que, dada a vastidão de possibilidades, não se afigura razoável renunciar a seu uso no desenvolvimento de plataformas voltadas à resolução consensual de conflitos.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; RODRIGUES, Ricardo Schneider. A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 54, p. 171-204, jan./jun. 2019.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ARBIX, Daniel. **Resolução Online de Controvérsias**. São Paulo: Editora Intelecto, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). TCM-CE pontua transparência dos municípios de 0 a 10. **Atricon**, Brasília, 10 maio 2016. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tcm-ce-pontua-transparencia-dos-municipios-de-0-a-10/>. Acesso em: 4 out. 2022.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Atricon**, Conheça o Programa Nacional de Transparência Pública, Brasília, 15 jul. 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/133781-2/>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon); TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU); TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO (TCE/MT). **Acesso à informação na prática**: orientações para cidadãos, gestores públicos e Tribunais de Contas. Brasília: Atricon, TCU, TCE/MR, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Cartilha-com-orientacoes-Ciclo-2023.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Atricon**, Radar da Transparência Pública, Brasília, 2023. Disponível em: <https://radardatransparencia.atrimon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 4 abr. 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon). **Atricon**, Atricon inicia novo ciclo de avaliação da transparência ativa de cerca de 11 mil portais públicos em todo o Brasil, Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-inicia-novo-ciclo-de-avaliacao-da-transparencia-ativa-de-cerca-de-11-mil-portais-publicos-em-todo-o-brasil/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BRAGANÇA, Fernanda; LOSS, Juliana; BRAGA, Renata. Plataformas de solução de conflitos nas agências reguladoras e implantação da Resolução n. 358 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista Eletrônica do CNJ**, v. 6, n. 1, jan. /jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/252/152>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL, Cristina Índio do. Brasil tem 49 municípios com mais de 500 mil habitantes: juntas, essas cidades representam 31,9% da população brasileira. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes#:~:text=O%20estudo%2C%20que%20tem%20informa%C3%A7%C3%B5es,31%2C6%20milh%C3%B5es%20de%20habitantes>. Acesso em: 4 out. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Ranking Nacional da Transparência: o projeto. **MPF Combate à Corrupção**, Brasília, 2022. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>. Acesso em: 4 out. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Conheça a estrutura do MPF**, 2023. Brasília. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/conheca-o-mpf-1#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20Federal%20tem,espalhadas%20em%20todo%20o%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRITISH COLUMBIA (Canadá). **Civil Resolution Tribunal**. Colúmbia Britânica, Canadá: British Columbia Civil Resolution Tribunal, 2024a. Disponível em: <https://civilresolutionbc.ca/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRITISH COLUMBIA (Canadá). **The CRT Process**. Colúmbia Britânica, Canadá: British Columbia Civil Resolution Tribunal, 2024b. Disponível em: <https://civilresolutionbc.ca/crt-process/>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BLIACHERIENE, Ana Carla; ARAÚJO, Luciano Vieira de. **Inteligência Artificial Generativa: desvendando mitos e oportunidades**. São Paulo: Árténa Saber On-line, 2023.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência dos Tribunais de Contas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CABRAL, Antonio do Passo. **Convenções Processuais**. Salvador: Juspodivm, 2016.

CALEFFI, Cibelly Farias; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência da gestão fiscal nos municípios catarinenses e a atuação do controle externo. In: EDITORA POISSON (Org.). **Sustentabilidade e Responsabilidade Social em foco**. Belo Horizonte, MG: Poisson, 2018. cap. 7. p. 75-86.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARLO, Andre. TCE-PB promove mais uma avaliação das práticas de transparência na gestão do Estado e Municípios. **TCE/PB**, João Pessoa, 12 maio 2016. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-pb-promove-mais-uma-avaliacao-das-praticas-de-transparencia-na-gestao-do-estado-e-municipios>. Acesso em: 4 out. 2022.

CONFERENCE OF STATE COURT ADMINISTRATORS; NATIONAL ASSOCIATION FOR COURT MANAGEMENT; NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. **Memorandum of Understanding**. 12 jul. 2015. Disponível em: https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0021/16257/jtc-mou-rev-2015-7-13-final.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

FERNANDES, Marlúcia Marques et al. Aplicabilidade das leis de transparência e acesso à informação: uma análise em portais de transparência nas três esferas de poder no estado do Amapá. **Ágora**, Florianópolis, v. 28, n. 57, p. 270-292, jul./dez. 2018.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

JQUES, Marcelo Dias; SPENGLER, Fabiana Marion. Políticas públicas para o tratamento de conflitos no Brasil e novas tecnologias: perspectivas de utilização da mediação digital em uma sociedade (semi)digital. **Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica**, v. 23, n. 1, p. 208-239, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/12943/7407>. Acesso em: 6 out. 2022.

JOINT TECHNOLOGY COMMITTEE. **Case Studies in ODR for Courts**. JTC, 28 jan. 2020. Disponível em: https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0020/16517/2020-01-28-odr-case-studies-v2-final.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

KAUFMAN, Dora; JUNQUILHO, Tainá; REIS, Priscila. Externalidades Negativas da Inteligência Artificial: Conflitos entre Limites da Técnica e dos Direitos Humanos. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 24, n. 3 p. 43-71, set./dez. 2023. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2198/649>. Acesso em: 4 abr. 2024.

KATSH, Ethan; RULE, Colin. What we know and need to know about Online Dispute Resolution. **South Carolina Law Review**, v. 67, issue 2, p. 329-344, 2016. Disponível em: <https://scholarcommons.sc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4166&context=sclr>. Acesso em: 7 abr. 2024.

KATSH, Ethan; RABINOVICH-EINY, Orna. **Digital Justice: Technology and the internet of disputes**. New York: Oxford University Press, 2017.

KATSH, Ethan; RIFKIN, Janet. **Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace**. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

LEAL, Mônica Clarissa Henning; PAULO, Lucas Moreschi. Algoritmos discriminatórios e jurisdição constitucional: os riscos jurídicos e sociais do impacto dos vieses nas plataformas de inteligência artificial de amplo acesso. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 24, n. 3 p. 165-187, set./dez. 2023. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2311/652>. Acesso em: 4 abr. 2024.

MALONE, Hugo; NUNES, Dierle. **Manual da Justiça Digital**: compreendendo a Online Dispute Resolution e os Tribunais Online. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MEDIAÇÃO ONLINE – MOL. **Plataforma de conciliação online**. Mol, 2024. Disponível em: <https://www.mediacaonline.com/poder-publico/>. Acesso em: 11 abril 2024.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **Termo de Ajustamento de Gestão**: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2022.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA (Brasil). **Conheça o Consumidor.gov.br**. Brasília: Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), 2024a. Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/publico/1>. Acesso em: 11 abril 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA (Brasil). **Consumidor.gov.br**: órgãos gestores e de monitoramento. Brasília: Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), 2024b. Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/orgaos-gestores>. Acesso em: 11 abril 2024.

OLIVEIRA, Priscila. Atricon lança Programa Nacional de Transparência. **Atricon**, Notícias em destaque, Brasília, 20 maio 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/133781-2/>. Acesso em: 4 out. 2022.

PAPPAS, Brian A. Online Court: online dispute resolution and the future of small claims. **UCLA Journal of Law & Technology**, v. 12, n. 2, p. 1-25, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2266516. Acesso em: 7 out. 2022.

PALUDO, Januário (Coord.); LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, Vladimir. **Forças-tarefas**: direito comparado e legislação aplicável. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

PINHEIRO FILHO, Clodoaldo. **Disclosure Informacional dos Tribunais de Contas Estaduais**: abordagem à prestação de contas, transparência e interação social. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The New Courts. **American University Law Review**, v. 67, p. 165-215, 2017. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2209&context=aulr>. Acesso em: 7 out. 2022.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração**, n. 51, p. 288–29, 2016.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas**. Maceió: Viva, 2014.

ROSA, Camila da; SPALER, Mayara Guibor. Experiências Privadas de ODR no Brasil. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, ano 3, n. 3, dez. 2018. Disponível em: http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2018/12/revista_esa_8_10.pdf. Acesso em: 6 out. 2022.

ROSILHO, A. J. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

RULE, Colin. Online Dispute Resolution and the Future of Justice. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 16, p. 277-292, 2020. Disponível em: <https://www.colinrule.com/writing/future.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2024.

SANDER, Frank. E. A. Varieties os Dispute Processing. In: NATIONAL CONFERENCE ON THE CAUSES OF POPULAR DISSATISFACTION WITH THE ADMINISTRATION OF JUSTICE, 1976, St. Paul, Minnesota. **Anais [...]**. St. Paul: [s.n.], 1976. p. 147-183.

SOUZA, Saulo Aparecido. **Avaliação dos Portais de Transparência dos Municípios Paranaenses com mais de 50.000 habitantes**. 2017.

Monografia (Especialização em Auditoria Integral) – Departamento de Ciências Contábeis, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SUSSIKIND, Richard. **Online Courts and the Futures of Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, SC, v. 26, n. 3, p. 788–813, dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/18326>. Acesso em: 4 out. 2022.

TYLER TECHNOLOGIES. **Online Dispute Resolution**: empower citizens to resolve their own disputes online, anywhere, anytime — with proven technology. Tyler Technologies. 2024a. Disponível em: <https://www.tylertech.com/resources/resource-downloads/brochure-tylers-online-dispute-resolution>. Acesso em: 11 abr. 2024.

TYLER TECHNOLOGIES. **Tyler’s Complete ODR solution**: features comparison. Tyler Technologies. 2024b. Disponível em: <https://www.tylertech.com/resources/resource-downloads/online-dispute-resolution-feature-comparison-chart>. Acesso em: 11 abr. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. A Legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisão nº 5918/2016**. Processo nº 5137/2016-e. Relator: Cons. Manoel Paulo De Andrade Neto, 22 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TCDF-Decis%C3%A3o-5918-16-data-22.11.16.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE/SC orienta agentes públicos para transparência e boa gestão pública em Jaraguá e Rio do Sul. **TCE/SC**, Florianópolis, 29 jul. 2013. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/tcsc-orienta-agentes-publicos-para-transparencia-e-boa-gestao-publica-em-jaragua-e-rio-do-sul-0>. Acesso em: 4 out. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Conciliação e Mediação**: plataforma online credenciada. São Paulo: Tribunal de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Nucleo/PlataformasDigitaisPrivadas>. Acesso em: 11 abr. 2024.

Recebido em: 6 – 9 - 2024

Aprovado em: 23 – 12 -2024

Ricardo Schneider Rodrigues

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professor Titular da Faculdade de Direito do Centro Universitário CESMAC (AL). Procurador do Ministério Público de Contas de Alagoas (AL). E-mail: schneider_rodrigues@hotmail.com

Luciano Vieira de Araújo

Livre-docente na área de dados da EACH-USP, professor do curso de Sistemas de Informação da USP. Desenvolve pesquisa e projetos nas áreas de inteligência artificial generativa, segurança da informação e soluções inovadoras para o desenvolvimento das cidades e melhorias na administração pública. E-mail: varaujo@usp.br

Ana Carla Bliacheriene

Livre-docente em Direito da EACH-USP, professora do curso de da USP. Desenvolve pesquisa e projetos nas áreas de direito, inteligência artificial generativa, segurança da informação e soluções inovadoras para o desenvolvimento das cidades e melhorias na administração pública. E-mail: acb@usp.br

Centro Universitário CESMAC (AL)

Rua Cônego Machado, 917, Farol
CEP: 57051-160, Maceió, **Alagoas**