e. publica
public law journal

A experiência do Tribunal de Contas da União na implementação de mecanismos consensuais e colaborativos no controle externo – Da solução de conflitos à construção colaborativa de valor público

Vital do Rêgo Filho

Revisor:

Sara Matos

Vol. 13 No. 2 (227-258)
November 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Co-funded by the European Union

CC-BY 4.0

e-Publica **Vol. 13** No. 2, November 2026 (227-258)

A EXPERIÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS CONSENSUAIS E COLABORATIVOS NO CONTROLE EXTERNO — DA SOLUÇÃO DE CONFLITOS À CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DE VALOR PÚBLICO

THE EXPERIENCE OF THE FEDERAL COURT OF AUDITORS IN IMPLEMENTING CONSENSUS-BASED AND COLLABORATIVE MECHANISMS IN EXTERNAL AUDIT — FROM CONFLICT RESOLUTION TO THE COLLABORATIVE CREATION OF PUBLIC VALUE

VITAL DO RÊGO FILHO
Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil

Resumo: Este artigo analisa a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na implementação de mecanismos consensuais e colaborativos no exercício do controle externo, examinando quatro institutos: Soluções Consensuais, Consenso em Tomadas de Contas Especiais, Compromisso Cidadão e Diálogo Colaborativo. Diante do cenário de hiperjudicialização no Brasil, com milhões de processos pendentes no Poder Judiciário, o estudo investiga como o TCU tem superado a lógica meramente punitiva, adotando postura colaborativa fundamentada na Constituição Federal, na legislação federal e em normativos internos do Tribunal. Por meio de revisão da experiência institucional e de casos concretos homologados pelo Plenário do TCU, constatou-se que esses instrumentos geram economia processual, benefícios financeiros, viabilizam políticas públicas e ampliam a participação social. Conclui-se que tais instrumentos convergem para o fortalecimento da segurança jurídica e da efetividade do controle externo, sem prejuízo do exercício das competências constitucionais de fiscalização e responsabilização do TCU.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Controle Externo; Segurança Jurídica; Consensualismo; Participação Social.

Abstract: This article analyses the role of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) in implementing consensual and collaborative mechanisms within the exercise of external control, examining four specific instruments: Consensual Solutions, Consensus in Special Accounts Proceedings, Citizen Commitment, and Collaborative Dialogue. Against the backdrop of excessive litigation in Brazil — with millions of cases pending in the judicial

Submission: 02/10/2026
Accepted by peer reviewer: 16/10/2026

system — the study investigates how the TCU has moved beyond a purely punitive approach, adopting a collaborative stance grounded in the Federal Constitution, legislation, and internal regulations. Through a review of institutional experience and cases ratified by the TCU's Plenary, the study finds that these instruments generate efficiencies and financial benefits, facilitate the implementation of public policies, and expand social participation. The article concludes that these instruments converge to strengthen legal certainty and the effectiveness of external control, without compromising the TCU's exercise of its constitutional powers regarding auditing and the enforcement of accountability.

Keywords: Brazilian Federal Court of Accounts; External control; Legal certainty; Consensualism; Social participation.

1. Introdução

1.1. Contextualização: a evolução do controle externo e a busca pela consensualidade

O modelo tradicional de controle externo no Brasil, historicamente pautado pela lógica sancionatória e pelo rigor formalista, tem passado por uma transformação profunda. Durante décadas, a atuação dos Tribunais de Contas foi marcada pela visão do "controle-fiscalizador", cujo foco residia na detecção de irregularidades, na aplicação de multas e na imputação de débitos. Contudo, a complexidade da gestão pública contemporânea e a necessidade de entrega de resultados à sociedade impuseram a superação desse modelo puramente punitivo. Não se trata de "abrir mão" da competência de fiscalizar e punir responsáveis por danos ao erário, mas buscar o diálogo e a cooperação, em algumas situações, de forma a melhor concretizar o interesse público, atingir os objetivos das políticas públicas e trazer maior benefício para o cidadão.

O Brasil enfrenta um cenário de hiperjudicialização que reflete diretamente na Administração Pública. Segundo dados do relatório *Justiça em Números* de 2026, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[1], o Poder Judiciário

[1] Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/ [consultado em 12/08/2026].

brasileiro tem um estoque de 75,5 milhões de processos pendentes de julgamento. Somente em 2025, foram iniciados quase 41 milhões de processos. Essa cultura do litígio gera o chamado "apagão das canetas": gestores públicos, temerosos de sanções dos órgãos de controle, optam pela inércia ou pela judicialização de decisões simples, paralisando políticas públicas essenciais.

Nesse contexto, surge a necessidade de métodos alternativos de resolução de conflitos, seja no âmbito do Poder Judiciário, seja no âmbito do controle externo. Neste caso do controle, a transição para um "controle-orientativo" e "consensual" não significa a renúncia ao poder-dever de fiscalizar mencionado acima, mas a adoção de uma postura colaborativa.

A busca por soluções consensuais, o Diálogo Colaborativo e o Compromisso Cidadão emergem como instrumentos capazes de alinhar a legalidade à eficiência, permitindo que o Tribunal de Contas da União (TCU) atue não apenas como um censor/fiscal, mas também como um indutor de boas práticas e um facilitador de soluções que preservem o interesse público.

A mudança de paradigma no controle externo brasileiro encontra amparo no ordenamento jurídico vigente, que passou a privilegiar a solução consensual de conflitos como vetor de eficiência e segurança jurídica. A Constituição Federal[2] de 1988, embora estabeleça o dever de fiscalização dos Tribunais de Contas (artigo 71), também impõe o princípio da eficiência (artigo 37, *caput*), o qual, em uma leitura contemporânea, não se limita à economia de recursos, mas abrange a celeridade e a efetividade das entregas estatais.

Nesse cenário, em adição, o Código de Processo Civil[3] desempenha um papel indutor fundamental. No seu artigo 3.º, § 2.º, estabelece que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", norma esta que, embora inserida no âmbito processual civil, irradia seus efeitos para todo o Direito Público. O TCU, ao internalizar essa diretriz, reconhece

[2] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [consultado em 12/08/2026].

[3] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm [consultado em 12/08/2026].

que a imposição unilateral de sanções nem sempre é o caminho mais eficaz para a proteção do erário ou para a correção de rumos na gestão pública.

Complementarmente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[4], com as alterações trazidas pela Lei n.º 13.655/2018, consolidou a necessidade de uma atuação do controle que considere as consequências práticas das decisões (artigo 20), que valorize a segurança jurídica e a previsibilidade (artigo 24), bem como que promova a celebração de acordos (artigos 26 e 27). A LINDB, ao exigir que a esfera do controle leve em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, fornece o suporte normativo necessário para que o diálogo e o consenso substituam a postura meramente inquisitorial, permitindo que o gestor público atue com maior segurança e foco no interesse coletivo.

A crise do modelo punitivo tradicional manifesta-se na exaustão de um sistema que, ao priorizar a sanção, frequentemente resulta em processos administrativos e judiciais intermináveis, com baixo índice de recuperação de ativos e alto custo operacional. Esse modelo focava na punição de erros passados sem, contudo, oferecer diretrizes claras para a melhoria da gestão futura. O resultado dessa cultura foi o fenômeno da "paralisia decisória" ou "apagão das canetas" acima referido, o qual gera um ciclo de ineficiência que prejudica diretamente a sociedade.

Em contrapartida, a ascensão do modelo consensual representa uma mudança de cultura institucional. O controle externo deixa de ser visto apenas como um obstáculo à gestão e passa a ser compreendido como um parceiro estratégico na entrega de políticas públicas. Essa nova abordagem não ignora a necessidade de punir condutas dolosas ou gravemente culposas, mas reconhece, em alguns casos, que a irregularidade administrativa pode decorrer de complexidades técnicas ou lacunas normativas, ou mudança de cenários previstos, que podem ser sanadas por meio de ajustes, mediações e compromissos. Ao optar pelo consenso, o TCU não apenas reduz o estoque de processos e o tempo de solução de controvérsias, mas também fomenta um ambiente de confiança onde o

[4] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm [consultado em 12/08/2026].

diálogo colaborativo permite que o gestor corrija falhas antes que elas se transformem em danos irreparáveis ao erário.

1.2. Justificativa da Relevância do Estudo

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender como o TCU tem institucionalizado mecanismos que mitigam a insegurança jurídica. A Administração Pública brasileira sofre com a descontinuidade de projetos e a ineficiência na execução orçamentária, algumas vezes causadas por previsões e cenários que não se concretizam, trazendo impactos na gestão de contratos com prazos de 20 ou 30 anos.

Analisar institutos como as Soluções Consensuais, o Consenso em Tomadas de Contas Especiais, o Compromisso Cidadão e o Diálogo Colaborativo é fundamental para demonstrar que o controle externo pode ser um aliado do desenvolvimento nacional. O estudo justifica-se pela urgência de se debater a eficácia desses instrumentos na redução do tempo de resposta do Estado e na recuperação de ativos, superando a morosidade dos processos administrativos tradicionais. Além disso, a análise contribui para o debate acadêmico, especialmente no que tange à segurança jurídica e à eficiência na gestão pública.

1.3. Objetivos do Artigo

O objetivo geral deste artigo é analisar a atuação do Tribunal de Contas da União na implementação de mecanismos consensuais e colaborativos no exercício do controle externo.

Para alcançar esse objetivo, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- Examinar o funcionamento e a finalidade das Soluções Consensuais no âmbito do TCU, identificando os problemas que visam resolver;
- Avaliar a aplicação do consenso em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), analisando sua eficácia na reparação do dano ao erário e na realização das políticas públicas;
- Investigar o papel do Compromisso Cidadão como instrumento de aproximação entre o controle externo e a sociedade;

- Analisar o "Diálogo Colaborativo" como ferramenta preventiva de solução de conflitos em irregularidades detectadas em licitações públicas;
- Identificar, por meio de casos práticos, como esses institutos estão mudando a dinâmica de atuação do TCU.

1.4. Estrutura do Trabalho

Para o cumprimento dos objetivos propostos, o presente artigo está estruturado em seis seções, incluindo esta Introdução.

A seção 2 aborda as Soluções Consensuais, explorando o rito de composição e mediação adotado pelo Tribunal, além de tratar de casos já homologados pelo Plenário do TCU. A seção 3 dedica-se ao Consenso em Tomadas de Contas Especiais, discutindo situações em que é possível superar impasses na execução de políticas públicas. A seção 4 trata do Compromisso Cidadão, focando na participação social como pilar do controle. A seção 5 analisa o Diálogo Colaborativo como mecanismo de prevenção de falhas administrativas. Por fim, apresenta-se a Conclusão, sintetizando os achados e refletindo sobre o futuro do controle externo no Brasil.

2. Soluções consensuais

2.1. Conceito e Escopo de Atuação

A solução consensual, no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, representa a superação de uma visão essencialmente adversarial entre o Estado e os particulares. Durante muito tempo, prevaleceu a lógica de que o Estado impunha e a parte resistia, cabendo ao Poder Judiciário — frequentemente anos ou décadas depois — decidir o conflito. No exercício das suas competências, prevalecia no TCU essa abordagem de imposição de suas decisões, com base na legalidade estrita.

O Tribunal rompeu com essa premissa ao reconhecer que, na maioria das situações, o Estado e os particulares não possuem necessariamente interesses opostos, mas sim o objetivo comum de solucionar concretamente o problema, seja pela reparação do dano, pela entrega do serviço ou pela regularização da situação.

O escopo de atuação desse instrumento não implica a renúncia aos princípios fundamentais da Administração Pública — como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência —, mas parte da premissa de que tais princípios podem, muitas vezes, ser mais bem atendidos pelo diálogo e pela negociação do que pela simples imposição unilateral de sanções. Trata-se, portanto, de um instrumento para concretização do interesse público, e não de sua relativização.

Um dos aspectos centrais desse instituto é seu papel no fortalecimento da segurança jurídica. Os processos consensuais promovem a previsibilidade, uma vez que acordos com obrigações bem definidas, prazos estabelecidos e consequências explícitas em caso de descumprimento, geram um ambiente de certeza superior ao da via litigiosa, cujo desfecho é sempre incerto. Além disso, contribuem para a redução de conflitos, uma vez que um acordo bem construído tende a resolver o problema de forma definitiva, evitando que a controvérsia ressurja em outras arenas ou momentos posteriores.

Por fim, a atuação do TCU por meio da solução consensual é especialmente relevante no contexto de contratos e relações de longo prazo entre o Estado e os particulares, como as concessões de serviços públicos. Nesses cenários, onde as contratações são formalizadas com fundamento em previsões, seja de demanda, oferta ou da economia, que muitas vezes não se concretizam, a capacidade de negociar soluções para problemas e imprevistos ao longo da execução contratual — sem recorrer imediatamente ao litígio — é fundamental para a continuidade dos projetos. Esse mecanismo, assim, favorece diretamente a continuidade das políticas públicas, combatendo um dos maiores desafios do Estado brasileiro: a descontinuidade de programas e a paralisação de projetos por disputas jurídicas.

2.2. Base Normativa e Processo de Trabalho

A atuação do TCU na condução de soluções consensuais encontra fundamento em um conjunto normativo que se complementa e se reforça mutuamente. No plano processual geral, o Código de Processo Civil, em seu artigo 3.º, § 2.º, estabelece a diretriz segundo a qual "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", norma que orienta a atuação de toda a Administração Pública, incluindo os órgãos de controle.

A Lei n.º 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seus artigos 26 e 27, consolidou princípios essenciais para a prática consensual, como a autorização para celebrar compromissos, para "eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público", afastando a paralisia decisória do gestor público.

Complementarmente, a Lei n.º 13.140/2015[5] (Lei de Mediação) constitui outro marco relevante, ao disciplinar os mecanismos de mediação e conciliação envolvendo a Administração Pública, servindo de referência procedimental para a construção de acordos.

No âmbito interno, o TCU regulamentou especificamente o processo de trabalho relativo às soluções consensuais por meio da Instrução Normativa TCU n.º 91, de 2022[6], com as alterações posteriores. Esse normativo estabelece os procedimentos, requisitos e etapas para a admissibilidade e condução dos processos de composição, disciplinando quem pode propor a solução consensual, os critérios de elegibilidade dos casos e o rito a ser seguido pelas unidades técnicas do Tribunal. Também define que deverá ser avaliada a materialidade, o risco e a relevância da controvérsia, além da publicidade do requerimento e das questões envolvidas na solicitação de solução consensual.

O processo de trabalho, segundo as garantias apontadas no debate institucional sobre o tema, deve observar cinco pilares fundamentais: a transparência (o acordo deve ser público e compreensível à sociedade), a motivação adequada (demonstração objetiva de que a solução negociada atende melhor ao interesse público do que o litígio), a governança (competências claramente definidas e mecanismos de monitoramento do cumprimento dos compromissos), o controle (atuação do TCU não como obstáculo, mas como garantidor da legitimidade do processo) e a proteção

[5] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm [consultado em 14/08/2026].

[6] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0 [consultado em 14/08/2026].

da confiança (o compromisso do Estado de honrar os acordos legitimamente celebrados).

2.3. Casos Práticos da Atuação Institucional do TCU

Até o momento, desde a sua criação, a Secretaria de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) recebeu 49 requerimentos de solução consensual. Destes, foram homologados 26 acordos pelo Plenário do TCU, bem como arquivados outros 10 casos. A Secex Consenso divulga as informações sobre as solicitações de solução consensual por meio de endereço eletrônico na internet[7].

Tratando especificamente dos casos já homologados, por exemplo, no setor de infraestrutura rodoviária, o TCU tem atuado por meio de soluções consensuais envolvendo concessões federais, notadamente diante de desequilíbrios econômico-financeiros causados por eventos supervenientes à celebração dos contratos, como a pandemia de Covid-19, não concretização de cenários previstos quando dos processos de desestatização e variações cambiais. Por meio do rito da negociação e mediação, o Tribunal tem homologado entendimentos entre o Ministério dos Transportes, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e as concessionárias, permitindo a modernização de contratos, revisão de tarifas, antecipação de investimentos, maior aporte de recursos, revisão de investimentos conforme necessidades apontadas por municípios, sem a necessidade de rescisão contratual, o que tem evitado a interrupção da prestação dos serviços públicos aos usuários das vias.

No âmbito ferroviário e aeroportuário, casos emblemáticos envolveram a destinação de outorgas e a antecipação de investimentos em terminais de passageiros e cargas. O TCU utilizou o instrumento consensual para validar acordos com o Ministério de Portos e Aeroportos, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e concessionárias de diversos aeroportos, nos quais se pactuou a antecipação de obras de ampliação, sempre resguardando o interesse do usuário final e a modicidade tarifária. Nos casos dos aeroportos, foi possível incluir nas soluções consensuais a inclusão de aeroportos

[7] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual [consultado em 14/08/2026].

regionais, os quais, por não terem alta demanda, não se constituíam em ativos de maior interesse do mercado. A inclusão desses aeroportos regionais vai permitir que concessionárias bem avaliadas também administrem ativos que, de outra forma, permaneceriam sob a gestão governamental.

Um ponto importante, comum em diversas soluções consensuais em concessões, foi submeter ao mercado os ativos sob as bases negociadas nos acordos, de modo a evitar privilégios para os concessionários atuais, bem como permitir que outras empresas privadas possam competir pelos ativos. Chamado de processo competitivo, trata-se de uma espécie de leilão, realizado a partir de consultas públicas para definir as regras editalícias.

No setor de energia elétrica, a atuação consensual do TCU tem sido especialmente relevante em processos relacionados à revisão de contratos de concessão de geração, distribuição e transmissão, notadamente diante de questionamentos sobre o repasse de custos aos consumidores. O Plenário do Tribunal optou por homologar soluções consensuais nas quais foi possível reduzir a geração desnecessária de energia com maior custo para o consumidor, reduzindo a queima de gás, com consequências ambientais, evitando a judicialização prolongada da matéria perante o Poder Judiciário e garantindo maior previsibilidade regulatória para o setor.

Os acordos homologados nos diversos setores de infraestrutura também permitiram o encerramento de processos judiciais, administrativos e arbitrais, bem como permitiram que multas aplicadas pelo Poder Público fossem quitadas.

3. Consenso em tomadas de contas especiais

3.1. Conceito, objeto e escopo de atuação do consenso na Tomada de Contas Especial

A Tomada de Contas Especial (TCE) constitui processo administrativo formal destinado à apuração de fatos, identificação dos responsáveis, quantificação de danos e obtenção do respectivo ressarcimento ao erário quando verificados indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Tradicionalmente associada à responsabilização de agentes e à recomposição patrimonial, a TCE vem incorporando, recentemente, instrumentos voltados à resolução consensual de controvérsias, alinhando-

se à crescente tendência de consensualismo na Administração Pública brasileira.

Nesse contexto, a solução consensual surge como mecanismo complementar à atuação jurisdicional "pura" do Tribunal de Contas da União (TCU), destinado a viabilizar a superação de impasses que dificultam a execução de políticas públicas financiadas com recursos federais. Seu propósito não é substituir a atividade de controle ou afastar a responsabilização dos envolvidos, mas permitir que situações potencialmente solucionáveis sejam tratadas de forma cooperativa, buscando resultados concretos para a sociedade.

No âmbito das transferências da União, a solução consensual, a ser incentivada pelo TCU, se materializa na celebração de termo entre o órgão concedente ou repassador e o convenente ou beneficiário dos recursos, com vistas à conclusão do objeto pactuado ou ao restabelecimento de sua funcionalidade, sem prejuízo ao erário. A lógica subjacente é privilegiar a entrega efetiva da política pública quando esta ainda se mostrar técnica e operacionalmente viável, evitando que obras, equipamentos ou serviços permaneçam inacabados ou sem utilidade social.

O escopo de atuação do instituto, contudo, é limitado. O consenso somente pode ser cogitado quando a TCE decorrer de execução parcial do objeto ou de execução incapaz de alcançar a funcionalidade originalmente prevista, desde que haja viabilidade de retomada e inexistam evidências de má-fé ou de irregularidades graves. Dessa forma, o consensualismo é concebido como instrumento excepcional, orientado à recuperação de resultados públicos, e não como mecanismo de flexibilização do controle externo.

3.2. Base normativa e processo de trabalho

A construção normativa do consensualismo em TCE na fase externa, quando o processo já se encontra no Tribunal de Contas da União, tem como fundamento principal o artigo 14 da Instrução Normativa TCU n.º 91/2022, com a redação conferida pela Instrução Normativa TCU n.º 101/2025. O dispositivo autorizou o Tribunal a considerar a conveniência e a oportunidade de incentivar soluções consensuais em processos de tomada de contas especial, estabelecendo os pressupostos básicos para sua aplicação.

Paralelamente, a Instrução Normativa TCU n.º 98/2024[8] e a Portaria SEGES/MGI n.º 10.110/2025[9] já haviam disciplinado mecanismos de solução consensual ainda na fase administrativa das transferências de recursos federais, antes do encaminhamento da TCE ao controle externo.

Para dar concretude à diretriz de consenso em TCE trazida pela Instrução Normativa TCU n.º 101/2025, há proposta de regulamentação em curso, elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus) do TCU, que buscou estruturar um rito específico para os processos de tomada de contas especial já em tramitação perante o Tribunal.

O procedimento proposto inicia-se com a identificação, pela unidade técnica ou pelo relator, de processos potencialmente aptos ao incentivo da solução consensual. Em seguida, são realizadas diligências e reuniões com os envolvidos para verificar o interesse das partes e a existência de condições técnicas e jurídicas que permitam a celebração do acordo. Confirmada a viabilidade, os autos são submetidos ao Ministério Público junto ao TCU e, posteriormente, ao relator para apreciação.

Uma vez reconhecida a conveniência do consenso, o Tribunal promove a formalização do incentivo por meio de acórdão, recomendando a celebração do acordo. O acordo deve ser firmado em prazo determinado, ficando o processo suspenso enquanto se busca a implementação da solução pactuada. Caso o ajuste seja frustrado ou descumprido, a tomada de contas especial retoma imediatamente seu curso normal, preservando-se integralmente as competências fiscalizatórias do Tribunal.

3.3. Casos práticos da atuação institucional do TCU

A aplicação prática do consensualismo em TCE já pode ser observada em deliberações recentes do Tribunal de Contas da União. Um caso

[8] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-33292/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

[9] Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-10-110-de-12-de-novembro-de-2025 [consultado em 14/08/2026].

paradigmático ocorreu no Acórdão 978/2024-Plenário[10], referente a recursos federais destinados à construção de sistema de abastecimento de água no Município de Costa Marques, em Rondônia. Embora o empreendimento apresentasse problemas que ensejaram a instauração de tomada de contas especial, o TCU identificou a possibilidade de recuperação do objeto e determinou a realização de tratativas entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o município e a companhia estadual de saneamento, priorizando a efetiva entrada em funcionamento do sistema e a concretização dos benefícios sociais originalmente previstos.

Outro exemplo relevante encontra-se no Acórdão 2449/2025-Plenário[11], relacionado ao reassentamento de famílias afetadas pelas obras da rodovia BR-381. A solução negociada permitiu substituir imóveis originalmente destinados ao projeto, mas posteriormente ocupados irregularmente, por uma área maior pertencente ao Município de Belo Horizonte. A medida ampliou significativamente o alcance social da política pública, possibilitando o reassentamento de aproximadamente duas mil famílias. Ao endossar a solução construída entre os diversos atores institucionais, o TCU evidenciou o potencial do consenso para produzir resultados mais efetivos do que aqueles que poderiam ser obtidos exclusivamente por meio da responsabilização patrimonial tradicional.

Tais experiências demonstram que a atuação consensual não busca afastar a jurisdição de contas, mas direcioná-la para a obtenção de resultados concretos compatíveis com o interesse público.

---

[10] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A978%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

[11] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2449%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

3.4. O papel do consenso na apuração de responsabilidade e no ressarcimento ao erário

Um dos aspectos mais relevantes do modelo desenvolvido pelo TCU reside na compatibilização entre consensualismo e responsabilização. Diferentemente do que poderia sugerir uma análise superficial, a celebração de acordos não implica extinção automática da responsabilidade dos agentes nem renúncia ao ressarcimento dos danos eventualmente causados ao patrimônio público.

A lógica adotada pela Corte é de que o consenso deve funcionar como instrumento de recomposição do interesse público, especialmente quando o benefício social decorrente da conclusão do objeto se mostrar mais vantajoso do que a simples conversão do problema em obrigação financeira. Ainda assim, permanecem preservadas as competências do Tribunal para julgar as contas, identificar responsáveis e determinar medidas ressarcitórias complementares, quando necessárias.

A proposta normativa em curso no Tribunal prevê, inclusive, que o monitoramento dos acordos seja realizado nos próprios autos da TCE e que, ao final da execução, o Tribunal retome a análise das responsabilidades remanescentes e dos eventuais danos não solucionados pela negociação. Dessa forma, o acordo produz apenas uma reorganização temporária do fluxo processual, sem afastar o dever constitucional de *accountability*.

Sob essa perspectiva, a solução consensual representa tentativa de equilibrar dois valores igualmente relevantes: de um lado, a necessidade de preservar a integridade do sistema de responsabilização dos gestores públicos; de outro, a busca por maior efetividade das políticas públicas financiadas com recursos federais. O desafio consiste em assegurar que o consenso seja utilizado para ampliar resultados e recuperar objetos inacabados, sem que isso seja interpretado como espaço para tolerância com irregularidades ou redução indevida das consequências decorrentes do dano ao erário.

Em síntese, o modelo em construção no TCU busca demonstrar que eficiência, responsabilização e consensualismo não são conceitos incompatíveis. Quando adequadamente regulado, o consenso pode contribuir para a recuperação de recursos públicos, para a entrega de benefícios concretos à sociedade e para o aperfeiçoamento do controle

externo, mantendo preservados os pilares de legalidade, transparência e responsabilização que caracterizam a Tomada de Contas Especial.

4. Compromisso cidadão

O Compromisso Cidadão é uma modalidade de atuação consensual do Tribunal de Contas da União que busca enfrentar problemas públicos por meio do diálogo e da construção conjunta de soluções entre o TCU, os órgãos e entidades responsáveis pela política pública e os demais atores que possam contribuir para sua melhoria, especialmente os cidadãos diretamente afetados pelo problema.

Em vez de se limitar à identificação de irregularidades e à determinação de providências ao gestor, essa modalidade procura criar um ambiente de cooperação para compreender o problema, identificar suas causas e estabelecer compromissos concretos para produzir resultados para a sociedade.

A iniciativa decorre de uma evolução na forma como o TCU vem compreendendo a participação da sociedade no controle externo. Tradicionalmente associada ao controle social, a participação cidadã esteve relacionada ao acompanhamento da atuação do poder público, ao fornecimento de informações, à denúncia de irregularidades e à fiscalização das políticas públicas. Essa participação, contudo, pode assumir papel mais amplo, permitindo que o cidadão contribua para a compreensão dos problemas, a identificação de suas causas e a definição dos resultados que devem ser alcançados pela atuação governamental.

Se, no Diálogo Colaborativo, procedimento a ser tratado a seguir, o consenso é utilizado para solucionar uma irregularidade concreta identificada em um processo de controle, no Compromisso Cidadão o diálogo é utilizado para reunir diferentes atores em torno de um problema público e construir soluções coordenadas, com compromissos e resultados que possam ser acompanhados ao longo do tempo.

4.1. Conceito, escopo de atuação e objetivos do Compromisso Cidadão

O Compromisso Cidadão pode ser entendido como um processo de construção conjunta de soluções para problemas públicos, no qual os

participantes assumem compromissos relacionados a ações, responsabilidades, prazos e resultados esperados. Seu objeto é a melhoria de uma política pública ou de uma situação que afete a sociedade e cuja solução dependa da atuação coordenada de diferentes atores.

O instrumento mostra-se especialmente adequado a situações nas quais uma determinação isolada do Tribunal, embora juridicamente possível, não seja suficiente para resolver o problema. Em políticas públicas complexas, as causas de uma deficiência podem estar distribuídas entre diferentes órgãos e sua solução depender de medidas coordenadas. Nesses casos, a construção conjunta de uma resposta pode produzir melhores resultados do que a atuação unilateral das instituições envolvidas.

A participação cidadã é elemento importante desse processo. A escuta daqueles que utilizam ou são diretamente afetados pela política pública permite conhecer aspectos do problema que nem sempre aparecem nos documentos administrativos ou indicadores oficiais e pode contribuir para definir resultados relevantes para a sociedade.

O Compromisso Cidadão apresenta, assim, três características centrais: diálogo entre os atores envolvidos, construção conjunta de soluções e compromisso com resultados que possam ser percebidos pela sociedade. A participação cidadã, a transparência e a cooperação interinstitucional ampliam a possibilidade de que a atuação do controle produza mudanças concretas e sustentáveis.

4.2. Base normativa e processo de trabalho

O Compromisso Cidadão encontra amparo em princípios e normas que orientam uma atuação mais dialógica, cooperativa e voltada a resultados do controle externo. Entre essas referências está a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente os dispositivos que determinam que as decisões públicas considerem as consequências práticas da atuação administrativa e as alternativas existentes para a solução dos problemas.

No âmbito do TCU, a Resolução-TCU n.º 315/2020[12] constitui importante referência para essa abordagem, ao estimular uma atuação que considere as circunstâncias concretas da administração e privilegie a orientação e a melhoria da gestão, sem afastar as competências de fiscalização e julgamento do Tribunal. Também se relaciona ao processo de fortalecimento da participação cidadã no TCU, orientado pelo *Referencial de Participação Cidadã* e pelo Guia *Fiscalizando com o Cidadão no Foco*.

O Compromisso Cidadão encontra-se em processo de normatização interna. O Acórdão 309/2026-Plenário[13] reconheceu a experiência e determinou a elaboração de proposta de normatização do instrumento, contemplando seus fundamentos, requisitos, etapas de implementação, formalização, monitoramento e avaliação. A partir dessa deliberação, foi constituído grupo de trabalho no âmbito da Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX) para estruturar a regulamentação e consolidar a experiência dos projetos-piloto (TC 015.149/2026-9 — processo em tramitação).

Na prática, o processo começa com a identificação de um problema público relevante e da conveniência de enfrentá-lo por meio de abordagem colaborativa. O TCU procura compreender o problema, suas causas e os atores que possuem responsabilidade ou capacidade de intervenção e, quando necessário, realiza atividades de escuta cidadã para incorporar ao diagnóstico a percepção das pessoas diretamente afetadas.

Em seguida, são reunidos os órgãos e entidades envolvidos para discutir o problema e identificar alternativas de solução. A partir desse diálogo, são estabelecidas ações, responsáveis, prazos e resultados esperados. Sempre que possível, o compromisso é acompanhado de indicadores ou evidências que permitam verificar a melhoria pretendida. O acompanhamento constitui etapa fundamental: o TCU verifica a implementação das medidas e os

[12] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21300/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

[13] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A309%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

resultados alcançados, podendo promover novos diálogos e ajustes quando necessário.

4.3. Casos práticos da atuação institucional do TCU

Embora ainda seja uma experiência recente, o Compromisso Cidadão já vem sendo utilizado em situações concretas que demonstram seu potencial como instrumento de atuação consensual do controle externo.

Um dos primeiros exemplos está relacionado aos Conselhos de Fiscalização Profissionais do Brasil, objeto do Acórdão 309/2026-Plenário. A iniciativa busca promover o diálogo com essas entidades para ampliar a percepção da sociedade sobre sua atuação, especialmente quanto à sua finalidade de defesa da sociedade, explorando possibilidades como a identificação de riscos relevantes em grandes obras de engenharia, no Sistema CONFEA (Conselhos de Fiscalização de Engenharia e Agronomia), e a melhoria da dignidade do atendimento aos pacientes do Sistema Único de Saúde, no Sistema COFEN (Conselhos de Fiscalização de Enfermagem).

Outro exemplo é o Compromisso Cidadão relacionado à aquicultura, decorrente do Acórdão 517/2026-Plenário[14]. Nesse caso, o TCU identificou dificuldades e entraves nos procedimentos necessários à regularização de projetos de aquicultura em águas da União. O problema envolve diferentes instituições, entre elas o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Secretaria do Patrimônio da União e a Marinha do Brasil, tornando pouco provável que uma solução isolada por qualquer desses órgãos seja suficiente para enfrentar todas as causas identificadas.

A partir da autorização do Plenário, o TCU passou a promover diálogo com os órgãos envolvidos, buscando organizar os problemas e suas causas, identificar medidas de responsabilidade de cada instituição e estabelecer produtos e prazos para sua implementação. O caso demonstra uma das principais características do Compromisso Cidadão: a solução do problema

[14] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A517%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

depende da atuação coordenada de diferentes instituições e do acompanhamento das medidas ao longo do tempo.

Outro caso, autorizado pelo Acórdão 2064/2026-TCU-Plenário[15], trata das dificuldades de acesso a diagnóstico tempestivo para mulheres vítimas de câncer de colo do útero no Distrito Federal. A iniciativa amplia a experiência do instrumento para um problema público de forte impacto social, no qual a compreensão da realidade vivenciada pelas usuárias do sistema de saúde pode contribuir para a construção das soluções.

As experiências já realizadas permitem identificar desafios para a consolidação do instrumento. É necessário assegurar que a participação cidadã seja efetiva e não apenas formal, que os compromissos sejam suficientemente objetivos para permitir seu acompanhamento e que a independência do Tribunal seja preservada, deixando claro que cooperação não significa renúncia às competências constitucionais de fiscalização e julgamento.

Também é importante que o Compromisso Cidadão seja utilizado de forma seletiva, nos casos em que a abordagem colaborativa possa efetivamente agregar valor à atuação tradicional do controle. A escolha do instrumento deve considerar a natureza do problema, os atores envolvidos, a possibilidade de construção de soluções conjuntas e a expectativa de resultados para a sociedade.

A experiência do TCU aponta, assim, para um espaço relevante entre a fiscalização tradicional e a simples atuação orientadora. Nesse espaço, o Tribunal pode utilizar sua capacidade técnica e institucional para aproximar gestores, sociedade e demais atores envolvidos em determinado problema, construir soluções conjuntamente e acompanhar sua implementação.

Ao combinar conhecimento técnico, participação social, diálogo institucional e acompanhamento de compromissos, o Compromisso Cidadão procura alcançar aquilo que deve permanecer como finalidade

[15] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2064%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

central da atuação do Tribunal: contribuir para que as políticas públicas funcionem melhor e produzam resultados concretos para o cidadão.

5. Diálogo colaborativo

5.1. Conceito, objeto/escopo de atuação do instrumento de Diálogo Colaborativo no controle externo

O Diálogo Colaborativo é um procedimento inovador em que o TCU busca resolver de forma preventiva, célere e cooperativa, em conjunto com o gestor governamental, eventual irregularidade detectada em licitação pública, evitando que no TCU o processo siga o rito tradicional de instruções, diligências e oitivas. Em vez de o Tribunal de Contas da União comunicar a irregularidade ao gestor por meio de um ofício formal — ato que, na maioria das vezes, é suficiente para a administração pública paralisar a sua contratação —, no Diálogo Colaborativo o TCU promove uma reunião direta entre sua unidade técnica responsável pelo processo e o gestor da entidade que conduz a licitação a fim de que a irregularidade identificada seja debatida, esclarecida e, se possível, sanada de forma pactuada. Trata-se, portanto, de substituir a lógica unilateral da comunicação formal por uma lógica de parceria, em que o TCU e o gestor constroem juntos a melhor solução para o problema identificado, sempre com o foco no interesse público e no cidadão que depende do serviço ou do bem objeto daquela contratação.

Como ainda se encontra em teste, o escopo do Diálogo Colaborativo está atualmente limitado a representações e denúncias que tratem de contratações ainda na fase de licitação e que sejam conduzidas por entidades localizadas em estado da Federação. As empresas licitantes não participam do diálogo justamente porque na fase de licitação ainda não há um contrato firmado que lhes confira o direito de integrar a negociação como parte.

5.2. Base normativa/processo de trabalho

O Diálogo Colaborativo encontra amparo em um conjunto sólido de normas e orientações. No âmbito do TCU, o principal fundamento é a Resolução n.º 315/2020, que estimula uma postura mais cooperativa e orientadora da parte do Tribunal na sua relação com os jurisdicionados. Além disso, admite,

como meio de racionalizar a atuação do controle externo, a declaração formal do gestor público se comprometendo a adotar medida preventiva ou corretiva suficiente para solucionar a falha detectada e "proporcionar os resultados práticos pretendidos"[16]. No ordenamento jurídico nacional, a iniciativa se alicerça na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que em seus artigos 20 e 21 exige que a decisão que regularize falha seja adequada, proporcional e considere as alternativas de solução oferecidas pelo próprio gestor, e também na Lei de Licitações e Contratos, a Lei n.º 14.133/2021[17], cujo artigo 170 determina que a atuação do órgão de controle deve se basear em critérios de oportunidade, de respeito às razões do gestor e de privilégio aos resultados obtidos com a contratação — exatamente o espírito que o Diálogo Colaborativo incorpora e busca valorizar.

O fluxo do Diálogo Colaborativo é bem estruturado e envolve etapas claras. Tudo começa com a instrução inicial do processo em que o auditor do TCU identifica um indício de irregularidade capaz de fundamentar diligência, oitiva prévia ou mesmo medida cautelar para suspender a contratação. Nesse momento, o auditor elabora uma ficha com os dados do processo e a síntese da irregularidade. De posse dessa ficha, o secretário do TCU no estado onde se localiza a entidade que conduz a licitação contata o respectivo gestor e agenda uma reunião por videoconferência ou na sede do TCU. O compartilhamento prévio dessa ficha confere transparência à interlocução e permite ao gestor levar à reunião os técnicos de sua equipe com mais conhecimento sobre a irregularidade que será tratada, tornando assim o debate eficiente e resolutivo.

Durante a reunião, é comum o gestor apresentar algum documento que havia sido omitido pelo representante ou denunciante e que é suficiente para descaracterizar a irregularidade apontada. Na maioria das vezes, porém, o gestor concorda com a análise do auditor e então, de forma colaborativa, é construída uma solução para sanar a irregularidade — que

[16] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21300/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

[17] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm [consultado em 14/08/2026].

pode ser, por exemplo, a anulação da licitação, o retorno de uma fase do processo licitatório ou a republicação do edital com as devidas correções. O gestor se compromete a adotar a medida no prazo acordado, que é em geral de no máximo 72 horas, e comprová-la por meio de evidência documental que será juntada aos autos. Em todos os casos, o resultado é o arquivamento do processo ante a resolução do problema sem a necessidade de instruções, comunicações ou análises posteriores.

Além da óbvia economia processual, com ganho de eficiência ao TCU, o Diálogo Colaborativo permite ao auditor coletar informações completas sobre a licitação a fim de facilitar e qualificar a decisão não apenas do ministro-relator, mas também do colegiado que apreciará o processo. Fora essas vantagens, os benefícios alcançam especialmente duas das principais diretrizes atuais do Tribunal: a diretriz Foco no Cidadão, porque o procedimento evita paralisar a contratação — o que pode implicar a suspensão temporária da prestação de um serviço público essencial ao cidadão — e também a diretriz Diálogo Institucional, pois o Diálogo Colaborativo privilegia a conexão e a proximidade do TCU com gestores federais, municipais e estaduais, promovendo um contato direto, presencial, que fortalece a relação institucional entre o TCU e o universo da gestão pública sob sua fiscalização.

5.3. Casos práticos da atuação institucional do TCU

Para tornar o entendimento do Diálogo Colaborativo mais concreto, imaginemos uma situação hipotética em que o TCU identificou possível irregularidade no edital de uma licitação conduzida por um município do interior do estado do Mato Grosso e cujo objeto é a contratação de serviços de coleta de lixo para a população local. Em vez de expedir o ofício formal solicitando esclarecimentos à prefeitura — o que, na prática, faria o prefeito paralisar imediatamente a licitação —, o secretário do TCU no estado dá ciência do problema ao gestor municipal e o convida para uma reunião por videoconferência, facultando-lhe trazer à reunião quem de sua equipe ele considere especialista e apto a discutir o indício de irregularidade detectado. Durante a reunião, o pregoeiro esclarece, documentalmente, que o critério de julgamento questionado pelo TCU na verdade está adequado a uma legislação estadual específica que o auditor não havia considerado. O auditor se convence, junta o documento comprobatório aos autos, revê sua

análise e propõe o arquivamento do processo por improcedência. A licitação segue sem paralisação, o serviço de coleta de lixo não é interrompido e, no TCU, o processo se encerra já na instrução inicial, sem, portanto, a necessidade de expedir comunicações preliminares ou praticar outros atos processuais que poderiam afetar negativamente a gestão dos recursos ou a prestação do serviço público de coleta de lixo no município.

Embora a decisão final sobre o processo seja da competência do ministro-relator e do colegiado pertinente, a experiência nesta fase de teste tem demonstrado grande sucesso do Diálogo Colaborativo nos 21 processos de representação aos quais foi aplicado: dos 13 processos já julgados, em 100% houve concordância integral do ministro-relator e do TCU com o que ficou decidido durante o Diálogo Colaborativo.

Importante benefício do Diálogo Colaborativo é também o potencial de aplicá-lo não somente a processos de representação e denúncia protocolados no TCU por licitantes e cidadãos, mas ainda, com grande proveito, a fiscalizações de iniciativa do próprio Tribunal de Contas da União. O Diálogo Colaborativo vem sendo experimentado nesta fase de teste, por exemplo, em uma fiscalização em que o TCU acompanha editais de licitação por meio de dados disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)[18]. Antes, por limitação de pessoal, o TCU fiscalizava somente editais da administração pública federal. Com a implantação do Diálogo Colaborativo, o Tribunal adquiriu as condições necessárias para também fiscalizar editais de licitações de estados e municípios custeadas por recurso federal. Em junho e julho de 2026, foram 12 editais fiscalizados. Como evidenciado na figura abaixo, o benefício financeiro dessa fiscalização alcançou, em apenas dois meses, expressivos 82 milhões de reais.

[18] Disponível em: https://www.gov.br/pncp/pt-br [consultado em 14/08/2026].



Fig. 1 Fiscalização de editais de licitação (jun-jul/2026)

O Diálogo Colaborativo representa, portanto, uma das mais significativas, vantajosas e promissoras transformações na forma como o Tribunal de Contas da União exerce o seu papel constitucional de controle externo da gestão pública brasileira. Ao substituir a lógica rígida e unilateral da comunicação formal — que historicamente paralisava licitações e atrasava a prestação de serviços essenciais ao cidadão — por uma lógica de parceria, cooperação e construção conjunta de soluções, o TCU demonstra maturidade institucional e sensibilidade crescente para os efeitos concretos que suas decisões produzem na realidade das pessoas que dependem dos serviços públicos objeto das contratações fiscalizadas. Por constituir a materialização de duas das mais relevantes diretrizes estratégicas do TCU, o Foco no Cidadão e o Diálogo Institucional, tudo indica que o Diálogo Colaborativo está destinado a se consolidar como um instrumento aprimorado e ampliado da atuação do TCU — um procedimento que une o melhor do controle rigoroso com o melhor da gestão orientadora, colocando sempre o interesse público e o bem-estar do cidadão brasileiro no centro de cada decisão. Como o Diálogo Colaborativo reduz etapas, tempo processual e burocracia, acaba representando menos desperdício de energia, mais eficiência e melhores decisões.

6. Conclusão

6.1. Síntese dos principais achados

A análise empreendida ao longo deste artigo permitiu constatar que o Tribunal de Contas da União vem consolidando, de forma sistemática, uma nova forma de atuação no exercício do controle externo, pautada pela consensualidade sem prejuízo do rigor fiscalizatório.

No que se refere às Soluções Consensuais, verificou-se que o instrumento representa a superação da lógica adversarial tradicional entre o Estado e os particulares, especialmente nos contratos de concessão de longo prazo. Os dados levantados demonstram a robustez da iniciativa: desde a sua criação, a Secretaria de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso) recebeu 49 requerimentos, dos quais 26 acordos já foram homologados pelo Plenário do TCU. Os casos evidenciam impactos concretos nos setores de infraestrutura rodoviária, ferroviária, aeroportuária e de energia elétrica, permitindo a modernização de contratos, a antecipação de investimentos e, notavelmente, a inclusão de aeroportos regionais, ampliando a atratividade de ativos que, de outra forma, permaneceriam sob a gestão governamental. A realização de processos competitivos tem permitido que outros agentes privados possam competir pelos ativos cujos acordos estão sendo homologados.

Quanto ao Consenso em Tomadas de Contas Especiais, o estudo revelou que o instituto não visa à impunidade, mas a recuperação de resultados públicos em situações de execução parcial ou de perda de funcionalidade do objeto pactuado. Os casos práticos analisados, como o do sistema de abastecimento de água em Costa Marques, no estado de Rondônia (Acórdão 978/2024-Plenário) e o do reassentamento de famílias na rodovia BR-381 (Acórdão 2449/2025-Plenário, que beneficiou aproximadamente duas mil famílias), demonstram que o consenso pode gerar resultados sociais superiores aos obtidos pela mera conversão do dano em obrigação financeira, preservando-se, contudo, a possibilidade de retomada da responsabilização em caso de descumprimento do acordo.

No tocante ao Compromisso Cidadão, os achados indicam que esse instrumento desloca o eixo do controle da simples fiscalização pontual para a construção coordenada de soluções para problemas públicos complexos, cujas causas estão distribuídas entre múltiplos órgãos. Os casos analisados — como o diálogo com os Conselhos de Fiscalização Profissionais (Acórdão

309/2026-Plenário), a regularização da aquicultura em águas da União (Acórdão 517/2026-Plenário) e o diagnóstico de câncer de colo do útero no Distrito Federal (Acórdão 2064/2026-Plenário) — comprovam que a escuta cidadã, quando incorporada ao diagnóstico técnico, permite identificar causas e soluções que dificilmente seriam alcançadas por uma determinação unilateral do Tribunal.

Por fim, o Diálogo Colaborativo demonstrou ser de elevada eficiência processual. Ao substituir o ofício formal por uma reunião direta entre auditor e gestor, o mecanismo evitou a paralisação de licitações essenciais, como no caso hipotético do serviço de coleta de lixo em município do Mato Grosso. Os números comprovam sua efetividade: dos 21 processos de representação em que foi aplicado, 13 já foram julgados, com 100% de concordância do relator com a solução pactuada. Ademais, sua expansão para fiscalizações de iniciativa própria, via monitoramento do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), gerou um benefício financeiro de R$ 82 milhões em apenas dois meses de operação (junho e julho de 2026).

6.2. Convergências entre os quatro instrumentos analisados

Embora distintos em seus ritos e momentos de aplicação, os quatro instrumentos analisados convergem em pressupostos estruturantes comuns. O primeiro ponto de convergência é o rompimento com a lógica meramente punitiva e unilateral que historicamente caracterizou o controle externo brasileiro. Seja nas Soluções Consensuais, seja no Diálogo Colaborativo ou no Compromisso Cidadão, o TCU abandona a postura somente de "fiscal", para assumir a posição de parceiro estratégico na construção de soluções.

O segundo ponto convergente é a preservação das competências constitucionais de fiscalização e julgamento. Em nenhum dos quatro institutos há renúncia ao poder-dever de controle; há, sim, uma readequação do momento e da forma de seu exercício. Isso é evidente no Consenso em TCEs, onde o acordo apenas suspende temporariamente o processo, e no Compromisso Cidadão, onde se reafirma expressamente que a cooperação não significa renúncia às competências de fiscalização. Da mesma forma, nas Soluções Consensuais, o acordo pode ser homologado a partir de pareceres técnicos e jurídicos elaborados pela unidade técnica especializada

do TCU, bem como por ministérios, agências reguladoras e pelos diversos órgãos da Advocacia-Geral da União.

O terceiro elemento comum é o foco na efetividade da entrega para o cidadão. Todos os institutos, em maior ou menor grau, têm como finalidade última assegurar que a política pública produza resultados concretos para o cidadão, bem como que o interesse público seja mais bem alcançado, e não apenas que se puna formalmente responsáveis por uma irregularidade. Esse alinhamento é reforçado pela convergência normativa: os quatro institutos encontram fundamentos legais na Constituição Federal, no Código de Processo Civil, na LINDB (Lei n.º 13.655/2018) e nos normativos do TCU, com destaque especial para os princípios da motivação das decisões, publicidade, eficiência, e segurança jurídica, bem como na diretriz estratégica do TCU de "Foco no Cidadão" e "Diálogo Institucional".

6.3. Contribuições do TCU para a segurança jurídica e modernização do controle externo e da Administração Pública

A atuação do TCU por meio desses quatro institutos representa uma contribuição inequívoca para a segurança jurídica do sistema de controle brasileiro. Ao estabelecer acordos com obrigações bem definidas, prazos e consequências explícitas, o Tribunal substitui a incerteza inerente ao litígio prolongado por um ambiente de previsibilidade, tanto para o gestor público quanto para o particular contratante.

No plano da modernização institucional, o TCU demonstra vanguarda ao internalizar, por meio de instrumentos como a Instrução Normativa n.º 91/2022 (e suas atualizações pelas INs n.º 98/2024 e 101/2025) e a Resolução n.º 315/2020, princípios que já orientavam o Poder Judiciário desde o Código de Processo Civil. Essa modernização não se limita ao aspecto normativo, mas se traduz em ganhos operacionais mensuráveis: homologação de 26 acordos em Soluções Consensuais — com resolução de conflitos administrativos, judiciais e arbitrais, bem como pagamento de multas milionárias — e a economia de tempo e recursos (como evidenciado pelo Diálogo Colaborativo, que evita as etapas tradicionais de diligências e oitivas).

Para a Administração Pública como um todo, a principal contribuição reside no combate à "paralisia decisória" ou "apagão das canetas". Ao demonstrar, por meio de casos concretos, que é possível dialogar com o órgão de

controle sem que isso implique automaticamente sanção ou suspensão da execução contratual, o TCU fomenta um ambiente de maior confiança institucional, essencial para a continuidade de políticas públicas de longo prazo, como as concessões de infraestrutura analisadas neste artigo.

6.4. Considerações finais, desafios e perspectivas

Não obstante os resultados positivos evidenciados, a consolidação desse novo paradigma de controle externo enfrenta desafios relevantes. O primeiro deles é a necessidade de regulamentação plena de institutos ainda em fase de maturação normativa, como o Compromisso Cidadão, cuja normatização definitiva ainda está em elaboração pelo grupo de trabalho constituído no âmbito da SEGECEX, e o Consenso em TCE, cuja proposta de rito específico ainda tramita em unidade técnica especializada do TCU.

Um segundo desafio identificado é o equilíbrio entre celeridade e responsabilização. Especialmente no Consenso em Tomada de Contas Especiais, é fundamental que o instituto não seja interpretado pela sociedade ou pelos gestores como espaço de tolerância a irregularidades graves, mas como mecanismo excepcional voltado exclusivamente à recuperação de resultados em casos de viabilidade técnica comprovada e ausência de má-fé.

Outro desafio é a redução de riscos para a Administração Pública. A Solução Consensual, por exemplo, não pode ser vista como um ambiente para que contratos que foram submetidos a procedimentos licitatórios sejam alterados de forma irregular, ou que os agentes privados enxerguem esse instrumento como mecanismo para descumprimento contumaz das obrigações assumidas.

No que tange ao Compromisso Cidadão, o desafio primordial é assegurar que a participação popular seja substantiva, e não meramente formal, garantindo que a voz do cidadão efetivamente influencie o desenho das soluções pactuadas entre as instituições envolvidas.

Quanto ao Diálogo Colaborativo, por ora restrito a representações e denúncias na fase de licitação, a principal perspectiva futura é sua expansão. Os resultados promissores obtidos na fiscalização de editais via Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) sugerem que o instrumento

possui potencial de escala nacional, de forma a ampliar a fiscalização de editais de licitações de estados e municípios custeadas por recurso federal.

Em síntese, conclui-se que a experiência do TCU demonstra que eficiência, celeridade e responsabilização não são conceitos antagônicos. Ao construir um espaço institucional no qual problemas complexos da Administração Pública podem ser solucionados a partir do diálogo e cooperação, saindo da lógica meramente fiscalizatória e punitiva, o Tribunal de Contas da União aponta um caminho promissor para o futuro do controle externo brasileiro: um modelo que preserva a integridade do sistema de responsabilização, mas que reconhece, sobretudo, que o interesse público seja preservado e que o cidadão permaneça no centro da decisão.

Bibliografia

Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 978/2024 — Plenário, de 22/05/2024. Tomada de contas especial instaurada em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos repassados por meio de termo de compromisso que tinha por objeto a construção de sistema de abastecimento de água. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A978%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 2449/2025 — Plenário, de 22/10/2025. Tomada de contas especial instaurada em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados mediante termo de compromisso firmado para elaboração de estudos, planos e projetos, trabalho social, obras, indenização e aquisição de moradias com vistas a remoção de imóveis e reassentamento de famílias ocupantes da faixa de domínio às margens da BR-381/MG/Norte (lote 08) em Belo Horizonte/MG. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2449%2520ANOACORDAO%253A2025%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANC

IA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 309/2026 — Plenário, de 11/02/2026. Auditoria operacional, com aspectos de conformidade, cujo objetivo foi avaliar as ações de supervisão exercidas pelos conselhos federais sobre as atividades de fiscalização realizadas pelos respectivos conselhos regionais. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A309%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 517/2026 — Plenário, de 11/03/2026. Auditoria operacional na gestão da aquicultura nacional. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A517%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 2064/2026 — Plenário, de 05/08/2026. Acompanhamento em que se trata de proposta de estabelecimento de Compromisso Cidadão com vistas a examinar as causas e buscar soluções eficazes e estruturantes para as barreiras de acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer de colo do útero no Distrito Federal. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2064%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2026*. Brasília, DF: CNJ; 2026. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/ [consultado em 12/08/2026].

BRASIL. Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)*. Brasília, DF: PNCP; 2026. Disponível em: https://www.gov.br/pncp/pt-br [consultado em 14/08/2026].

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Soluções Consensuais e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso). *Solução Consensual*. Brasília, DF: TCU; 2026. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual [consultado em 14/08/2026].

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm [consultado em 12/08/2026].

Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm [consultado em 12/08/2026].

Instrução Normativa TCU n.º 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMNORMA%253A91/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Instrução Normativa TCU n.º 98, de 27 de novembro de 2024. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomadas de contas especial. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMNORMA%253A98%2520ANONORMA%253A2024/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].

Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm [consultado em 12/08/2026].

Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2.º do artigo 6.º da Lei n.º 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm [consultado em 14/08/2026].

Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm [consultado em 14/08/2026].

Portaria n.º 10.110, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, de 12 de novembro de 2025. Estabelece normas complementares para a solução consensual de que trata o artigo 24 da Instrução Normativa TCU n.º 98, de 27 de novembro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-10-110-de-12-de-novembro-de-2025 [consultado em 14/08/2026].

Resolução TCU n.º 315, de 22 de abril de 2020. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução TCU n.º 265, de 9 de dezembro de 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21300/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 [consultado em 14/08/2026].