

**Tribunais de Contas e consensualidade: reflexões a partir da
experiência brasileira**

Egon Bockmann Moreira

Revisor:

Gustavo Courinha

Vol. 13 No. 2 (103-123)
October 2026
e-publica.pt

ISSN 2183-184x

Funded by:



Co-funded by
the European Union

TRIBUNAIS DE CONTAS E CONSENSUALIDADE: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

COURTS OF AUDITORS AND CONSENSUALITY: REFLECTIONS FROM THE BRAZILIAN EXPERIENCE

EGON BOCKMANN MOREIRA

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

ORCID: 0000-0002-3056-1285

Resumo: O artigo examina a incorporação de mecanismos consensuais ao controle externo a partir da experiência brasileira da Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), criada no âmbito do Tribunal de Contas da União. Partindo da transformação contemporânea das funções de controle diante de relações administrativas complexas, analisa-se a consensualidade como instrumento de qualificação da decisão pública e do próprio controle externo. O estudo descreve a estrutura institucional da SecexConsenso, examina a controvérsia constitucional submetida ao Supremo Tribunal Federal e discute os limites entre atividade administrativa e atividade de controle. Sustenta-se que a consensualidade não altera a titularidade das competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas, mas amplia sua capacidade institucional de compreender controvérsias complexas, organizar informações relevantes e produzir decisões mais consistentes com as finalidades do controle externo.

Palavras-chave: Consensualidade; Controle Externo; Tribunal de Contas da União; SecexConsenso; Governança Pública.

Abstract: This article examines the incorporation of consensual mechanisms into external public auditing through the Brazilian experience of the Secretariat for Consensual Solutions and Conflict Prevention (SecexConsenso), established within the Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União - TCU). Considering the contemporary transformation of oversight functions in increasingly complex administrative relationships, the study analyses consensuality as an instrument for improving both public decision-making and external control. It describes the institutional framework of SecexConsenso, discusses the constitutional controversy currently pending before the Brazilian Supreme Federal Court,

and explores the boundaries between administrative action and oversight activity. The article argues that consensual mechanisms do not modify the constitutional allocation of powers entrusted to Courts of Accounts; rather, they enhance institutional capacity to understand complex disputes, organize relevant information and produce decisions better aligned with the purposes of external control.

Keywords: Consensuality; External Control; Federal Court of Accounts; SecexConsenso; Public Governance.

1. Introdução

O controle externo da Administração Pública foi tradicionalmente concebido a partir de uma lógica binária (válido/inválido) e retrospectiva. Ao órgão de controle incumbiria, em cronologia predefinida e estática, examinar fatos consumados, verificar a conformidade jurídica da atuação administrativa, apurar responsabilidades e, quando necessário, impor sanções ou determinar providências corretivas. Trata-se de função indispensável ao Estado de Direito e que permanece valiosa, no centro das competências atribuídas aos Tribunais de Contas.

Todavia, a realidade administrativa contemporânea passou a expor problemas que não se deixam compreender integralmente por essa perspectiva. Contratos de infraestrutura executados ao longo de décadas, setores regulados submetidos a rápidas transformações tecnológicas, flutuações financeiras globais e a crescente interdependência entre entidades públicas e privadas revelam situações em que a questão principal já não consiste apenas em identificar *ex post* ilegalidades ou responsabilidades. Muitas vezes, o desafio está em se antecipar e construir soluções juridicamente adequadas para controvérsias complexas.

Nesse contexto, os mecanismos jurídico-consensuais adquiriram relevância. Não a fim de substituir a legalidade por acordos, mas porque podem oferecer instrumentos aptos a qualificar a tomada de decisões administrativas. A negociação, a conciliação e a mediação passaram a integrar, em diferentes ordenamentos, o conjunto de técnicas disponíveis para a prevenção e solução de controvérsias envolvendo a Administração Pública.

A questão assume especial interesse quando alcança instituições de controle externo, sobretudo os Tribunais de Contas. Afinal, pode um órgão de fiscalização participar da construção de soluções consensuais sem ultrapassar os limites inerentes à sua função constitucional? Em que medida a consensualidade aperfeiçoa o controle e em que momento passa a representar indevida substituição da própria atividade submetida à fiscalização?

Essas indagações ganharam particular relevância no Brasil a partir da criação, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), concebida para viabilizar a solução consensual de controvérsias pertinentes à Administração Pública federal.

O presente artigo examina essa experiência como manifestação de questão mais ampla: a redefinição das funções contemporâneas de controle diante de realidades administrativas complexas e altamente dinâmicas. A partir da experiência brasileira no TCU e da controvérsia constitucional atualmente submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF), pretende-se refletir sobre o vínculo entre consensualidade e controle externo, propondo critérios que permitam distinguir a colaboração institucional legítima da indevida substituição da função administrativa.

2. Consensualidade e decisão administrativa

A incorporação de mecanismos consensuais ao Direito Administrativo não resulta de livre opção por formas alternativas de solução de conflitos. Tampouco decorre apenas da percepção prática de que determinados litígios podem ser solucionados de modo mais eficiente por meio da negociação, da conciliação ou da mediação. O fenômeno me parece mais profundo, eis que se relaciona à própria compreensão acerca da função administrativa e dos meios juridicamente admissíveis para a efetivação do interesse público.

A tradição do Direito Administrativo brasileiro construiu-se a partir da centralidade da decisão unilateral, revestida de imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legitimidade (Moreira, Palma, 2023). O seu eixo central era o ato administrativo, exteriorizador da indisponibilidade e da supremacia do interesse público. Competia à Administração identificar

sozinha o interesse público, definir os meios necessários à sua satisfação e produzir os atos destinados à sua concretização. Monopolista do interesse público, a Administração Pública tornou-se um *public interest maker*, não um *public interest taker* (Moreira, 2008). A legitimidade da atuação estatal decorria somente da competência legalmente atribuída ao agente, combinada com a observância do procedimento e a conformidade formal do ato com o ordenamento jurídico.

O núcleo duro dessa construção persiste correto e necessário. O exercício da função administrativa continua submetido à legalidade e não se dissocia da competência, da forma ou da finalidade legalmente estabelecidas. Mas, fato é que a mutação da atividade administrativa revelou situações em que a lei não conduz a uma única solução previamente determinada. E, o que é mais sensível, nem sempre essa solução está ao alcance – informacional e subjetivo – da Administração Pública, que já não mais pode se considerar onisciente e onipotente. Cada vez mais, o ordenamento define objetivos, fixa limites e distribui competências, mas admite a coexistência de diferentes alternativas igualmente compatíveis com o Direito (muitas delas às vezes ignoradas pela própria Administração Pública).

Constatação que possui consequências relevantes. Quando mais de uma solução é juridicamente viável, a atuação administrativa deixa de consistir apenas na identificação mecânica da resposta legalmente correta e passa a demandar a escolha de uma das alternativas adequadas à realização das finalidades públicas subjacentes ao caso concreto. A legalidade não desaparece nem é relativizada; ao contrário, é ela quem autoriza, limita e conforma o espaço decisório dentro do qual a Administração deverá atuar. Ocorre que a legislação brasileira passou a autorizar negociações para corrigir irregularidades e resolver litígios jurídico-administrativos.

É precisamente nesse contexto que se insere a competência negocial administrativa, que vai além do conceito tradicional da discricionariedade.¹

¹ Flagrantemente marcado pela *unilateralidade*, o conceito tradicional de discricionariedade agrega exigências à decisão a ser proferida, fiel ao jargão de que, dentre as alternativas disponíveis, a Administração haveria de escolher aquela que melhor atendesse ao interesse público posto em jogo. O que instala um conceito relacional (melhor em relação a quê?) e permite um controle material mais intenso (a compreensão daquele que examina *ex post* pode julgar que a escolha não foi a melhor). A respeito desse conceito tradicional, e por todos, v. Bandeira de Mello (2025).

A negociação representa competência jurídica exercida nos limites definidos pelo ordenamento e destinada à construção da solução que conte com a prévia colaboração e aderência da pessoa privada a ser afetada. Não se trata do antigo debate a propósito de conceitos indeterminados ou margens de escolha. Nas negociações administrativas, a criatividade decisória é público-privada e se expande para situações *out of the box*, sempre sob o manto da lei, que assim prestigiam o interesse público cometido ao gestor público e também o interesse privado das pessoas que se relacionam com a Administração Pública.

A esse respeito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003: 154) magistralmente escreveu que, “no âmbito do Direito Administrativo jamais se cogita de negociar o *interesse público*, mas de negociar os *modos de atingi-lo com maior eficiência*”. Ao permitir a aproximação entre os sujeitos envolvidos, o compartilhamento de informações relevantes e a identificação de alternativas que talvez não fossem percebidas em ambiente puramente adversarial, os mecanismos consensuais contribuem para que a solução adotada seja mais aderente às circunstâncias concretas e às finalidades públicas em jogo.

Essa premissa já não suscita maiores resistências quando projetada sobre a Administração ativa. Atualmente, o verdadeiro desafio surge quando a mesma lógica alcança instituições incumbidas do controle estatal. Se a consensualidade integra legitimamente o exercício da função administrativa, resta saber em que medida ela pode ser incorporada às funções de controle sem alterar a natureza constitucional dos órgãos encarregados de exercê-las.

3. A experiência brasileira e a SecexConsenso

A criação, pelo TCU, da SecexConsenso se insere em processo mais amplo de transformação das relações entre controle, regulação e execução de políticas públicas. Embora diversos Tribunais de Contas brasileiros contem com instrumentos consensuais, especialmente Termos de Ajustamento de

Gestão e Mesas Técnicas,² a SecexConsenso representa experiência institucional singular, própria dos desafios da contemporaneidade.

Os instrumentos clássicos de controle externo (auditorias, representações, inspeções, monitoramentos, tomadas de contas especiais e processos sancionatórios) continuam indispensáveis. Ocorre que se constatou que eles nem sempre se revelam aptos a, por si só, produzir respostas adequadas para controvérsias que exigem reorganização de relações jurídicas complexas e soluções prospectivas. A atuação do TCU em casos de aeroportos, rodovias, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica e demais setores regulados fez com que a Corte fosse frequentemente chamada a examinar controvérsias cuja solução transcendia a mera aferição binária da validade/invalidade de atos administrativos isolados ou a economicidade de contratações. Em diversos casos, a questão central envolveu a identificação de alternativas juridicamente valiosas para evitar a deterioração de contratos, a paralisação de investimentos ou a interrupção de serviços considerados essenciais.

Foi nesse ambiente que surgiu a percepção de que determinadas controvérsias poderiam demandar mecanismos institucionais distintos daqueles tradicionalmente manejados pelo controle externo. A SecexConsenso nasce, precisamente, da tentativa de responder a esse impasse.

A Instrução Normativa TCU n.º 91, de 2022,³ criou procedimento específico destinado à solução consensual de controvérsias relevantes submetidas à esfera de competência do TCU e, para tanto, criou a SecexConsenso,

² O Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, assim distribuídos: Tribunal de Contas da União (TCU); 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs); Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (Bahia; Goiás e Pará) e dois Tribunais de Contas Municipais (órgãos dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro). Sobre as múltiplas experiências que entrelaçam controle e consensualidade, v. Ferraz (2025).

³ Todas as instruções normativas, processos e acórdãos do TCU pertinentes à SecexConsenso são de livre acesso público em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Os casos abaixo mencionados estão disponíveis *on line* e imediatamente acessíveis por meio dos respectivos *hiperlinks*.

unidade especializada incumbida de conduzir e estruturar tais procedimentos. Vejamos rapidamente como isso se dá.

A instauração do procedimento depende de provocação formulada por legitimados definidos na própria regulamentação e sua admissibilidade exige demonstração da relevância da controvérsia, indicação precisa de seu objeto, identificação dos sujeitos envolvidos e exposição das razões que justifiquem a submissão da matéria. As alterações promovidas pelas Instruções Normativas n.º 101/2025 e n.º 102/2026 reforçaram essas exigências e ampliaram os mecanismos de transparência, publicidade e participação.

Admitido o requerimento, constitui-se uma Comissão de Solução Consensual, representativa do núcleo operacional do procedimento. Sua composição envolve servidores da SecexConsenso, das unidades técnicas especializadas do Tribunal e dos órgãos ou entidades diretamente relacionados à controvérsia. Também se admite, conforme o caso, a participação dos particulares interessados, de especialistas e de membros da Advocacia-Geral da União.

A Comissão não exerce função decisória: não substitui a Administração Pública, não celebra acordos em nome das partes nem produz decisões administrativas autônomas. Suas atribuições consistem em conduzir de modo imparcial a controvérsia, organizar informações, avaliar alternativas e, quando possível, auxiliar secundariamente na confecção de proposta consensual apta a compatibilizar o interesse público com as posições jurídico-subjetivas dos demais participantes do procedimento. Seu trabalho culmina numa proposta de acordo, consensualmente elaborada pelas partes interessadas, que será submetida a sucessivos controles institucionais (externos à SecexConsenso). As partes interessadas manifestam-se formalmente sobre seu conteúdo; os autos são encaminhados ao Ministério Público junto ao TCU, a quem compete emitir parecer sobre a matéria, e, somente após essas etapas, a proposta é submetida ao Plenário do Tribunal, que a examina com absoluta independência.

Mas, note-se bem: a SecexConsenso não atua como instância de mediação ou conciliação em sentido estrito. Poder-se-ia dizer que antes se assemelha a um *facilitador*: o terceiro que estrutura e conduz o processo de negociação, sem participar da decisão nem defender os interesses de qualquer dos envolvidos. Sua função consiste em organizar

institucionalmente a construção da solução, promovendo a circulação de informações, a coordenação entre órgãos públicos entre si, destes com as pessoas privadas, e a identificação de alternativas juridicamente admissíveis, sem assumir a titularidade da decisão administrativa ou da decisão de controle. Na justa medida em que efetiva a *organização institucional dos processos decisórios e dos mecanismos destinados a orientar, supervisionar e controlar o seu exercício*, a SecexConsenso é antes um *órgão de governança decisória* do que um capítulo do controle externo propriamente dito.

Mesmo porque a deliberação plenária, efetivada *a posteriori* dos trabalhos da SecexConsenso, constitui elemento central da arquitetura concebida pela IN n.º 91/2022. A solução consensual não produz efeitos jurídicos pelo simples consenso obtido entre os participantes do procedimento. Tampouco a atividade do Plenário do TCU é meramente homologatória, eis que a sua eficácia institucional depende do exame criterioso e da aprovação do órgão colegiado constitucionalmente incumbido do exercício do controle externo. Exatamente aqui entram em cena as competências típicas do TCU, eis que a consensualidade é incorporada mediante procedimento formalizado, sujeito à participação institucional dos interessados, à atuação das unidades técnicas, ao parecer do Ministério Público de Contas e ao julgamento final pelo Plenário.

As alterações promovidas pelas já mencionadas Instruções Normativas n.º 101/2025 e n.º 102/2026 reforçaram essa lógica. Houve ampliação dos mecanismos de transparência, maior detalhamento dos requisitos de admissibilidade, previsão de consultas e painéis de referência em matérias relevantes, aperfeiçoamento dos critérios de análise das soluções propostas e fortalecimento dos instrumentos de controle interno do próprio procedimento. A experiência acumulada desde 2023 demonstra que o mecanismo rapidamente ultrapassou o plano experimental.⁴ Diversos procedimentos envolveram setores regulados, em situações de elevada complexidade oriunda de contratos com relevância econômica e institucional.

⁴ Para um exame minucioso dos casos até 2023, v. Salomão, Leme, Zymler (2024).

No setor de telecomunicações⁵, destaca-se a solução construída em torno da adaptação da concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado explorado pela Telefônica Brasil S.A. Havia uma arbitragem em que a concessionária contendia com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), discutindo elevadas indenizações, a qual foi suspensa por acordo entre as partes. Submetida à SecexConsenso, a controvérsia implicou a migração do regime de concessão para o de autorização, matéria que exigia compatibilização entre interesses regulatórios, patrimoniais e concorrenciais da União, da ANATEL e da concessionária (com a correspondente renúncia às pretensões indenizatórias). A proposta foi aprovada pelo Plenário do Tribunal, tornando-se um dos casos paradigmáticos da utilização do procedimento.

No setor aeroportuário⁶, merece referência o procedimento relativo à concessão do Aeroporto Internacional de Brasília. A controvérsia envolvia a sustentabilidade econômico-financeira do contrato diante de alterações verificadas desde a licitação, especialmente quanto à demanda de passageiros e o modelo de remuneração da concessão. A solução consensual homologada pelo Tribunal estruturou a repactuação do contrato, com revisão do regime de outorga, previsão de novos investimentos e submissão da concessão a procedimento competitivo destinado à aferição de mercado e eventual substituição do acionista controlador da concessionária. O arranjo buscou preservar a continuidade dos serviços aeroportuários e oferecer alternativa institucional ao cenário de extinção antecipada da concessão.

⁵ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3636620234/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/O.

⁶ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1496820240/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/O.

No setor de energia elétrica⁷, houve solução consensual homologada pelo TCU em 2026 para cinco contratos de concessão de transmissão decorrentes dos leilões realizados em 2021. A controvérsia surgiu após a constatação, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), de graves atrasos na implantação dos empreendimentos, circunstância que levou à instauração de processos destinados à decretação de caducidade das concessões. A solução construída no âmbito da SecexConsenso permitiu reestruturar o conjunto das relações contratuais envolvidas, combinando a extinção consensual de parte dos contratos com a reorganização de empreendimentos considerados prioritários para a expansão do sistema de transmissão. O acordo viabilizou a continuidade da implantação de infraestrutura relevante para o atendimento da Região Metropolitana de São Paulo e permitiu antecipar a entrada em operação de instalações consideradas estratégicas para o setor elétrico.

Como se pode inferir destes poucos exemplos, a SecexConsenso possui significado institucional mais profundo, eis que introduz um novo elemento na atuação do controlador, que tradicionalmente pressupunha uma quase-absoluta exterioridade em relação à decisão administrativa submetida ao seu exame (controla-se aquilo que foi decidido por outro sujeito competente). Sem abandonar suas competências tradicionais, o TCU participa de ambiente institucional voltado à construção ativa de soluções consensuais. O controlador deixa de ocupar exclusivamente posição retrospectiva para atuar também em dimensão preventiva e prospectiva.

Ao menos em termos normativos, essa alteração não significa a transferência da função administrativa para o Tribunal. A SecexConsenso não transforma o TCU em gestor público, regulador setorial ou parte contratual. Não lhe atribui competência para decidir em substituição à Administração e/ou à pessoa privada envolvida. O modelo foi estruturado para preservar a titularidade das competências administrativas nos órgãos constitucional e legalmente responsáveis por seu exercício, assim como a liberdade de empresa. Quem exerce a discricionariedade negocial é a

⁷ Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1585920258%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0.

autoridade administrativa com titularidade primária sobre o tema, conjugando-a com a autonomia de escolha das pessoas privadas. A SecexConsenso instala um ambiente de conforto e segurança institucionais, que pode culminar em eventual acordo a ser submetido para exame pelo Plenário.

A mudança de posição institucional é evidente: a Corte de Contas deixa de limitar sua atuação à aferição posterior da regularidade de determinada solução e passa a gerenciar o ambiente em que ela é construída. A fronteira entre controlar e influenciar, entre fiscalizar e conformar, torna-se inevitavelmente mais sensível.

É precisamente nesse ponto que emerge a controvérsia constitucional, estampada perante o STF na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 1183⁸. O problema submetido ao STF é preciso: saber se o TCU poderia, mediante ato infralegal (as Instruções Normativas), criar procedimento destinado à solução consensual de controvérsias administrativas entre órgãos públicos e particulares.

4. A (in)constitucionalidade da SecexConsenso

A ADPF 1183 parte de uma premissa de competência: o artigo 71 da Constituição atribui ao TCU funções de controle externo, exercidas em auxílio ao Congresso Nacional.⁹ O que não autorizaria, segundo a petição

⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6990125>.

⁹ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as

inicial, a participação do Tribunal na formação de soluções administrativas consensuais. Daí a alegada violação à legalidade pela IN n.º 91/2022: questiona-se a competência normativa do TCU para instituir o procedimento. A segunda linha argumentativa diz respeito à separação de funções, a sustentar que o procedimento de solução consensual projetaria o TCU para momento anterior ou concomitante à formação da decisão administrativa. O controle, assim, deixaria de incidir sobre decisão administrativa alheia e participaria de sua conformação. Nessa perspectiva, a SecexConsenso produziria espécie de controle prévio não previsto na Constituição (intervenção antecipada em decisões administrativas complexas). O que implicaria alteração substancial da posição constitucional do Tribunal: de órgão de controle externo, passaria a instância de validação e construção de soluções administrativas.

melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.”

O voto do Ministro relator¹⁰ no STF enfrenta a controvérsia de mérito partindo de concepção favorável à autonomia dos Tribunais de Contas. O voto reconhece que o TCU não é órgão administrativo ordinário, nem estrutura subalterna da Administração. Essa premissa, entretanto, não conduziria à validação irrestrita da SecexConsenso. O voto afirma que os poderes implícitos são instrumentais, não expansivos. Servem para tornar efetivas competências constitucionais existentes. Logo, desautorizam a criação de novas competências materiais. É nesse ponto que o artigo 71, inc. IX, da Constituição, assume relevância decisiva: o Tribunal pode assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; determinar providências corretivas e adotar medidas cautelares destinadas a proteger a eficácia de suas decisões. Mas, não estaria legitimado a, por si, anular, alterar ou sustar contratos administrativos para além das hipóteses e formas constitucionais. A competência de controle não poderia ser regulamentarmente convertida em competência de gestão.

A questão constitucional decisiva passa a ser a posição institucional do TCU quando participa da construção de soluções que, posteriormente, poderão ser submetidas à sua própria apreciação. O voto não afirma que essa circunstância, por si só, torne impossível qualquer consensualidade no controle. Afirma, porém, que ela exige delimitação legal precisa. Sem tal delimitação, há risco de substituição do gestor em escolhas discricionárias e de ampliação transversa das competências controladoras.

O dispositivo do voto propõe interpretação conforme à Constituição para afirmar a validade dos mecanismos consensuais apenas no âmbito das tomadas de contas especiais, por se tratar de procedimento com previsão legal e conexão direta com o controle externo. Ao mesmo tempo, propõe modulação de efeitos *ex nunc*, preservando os acordos já homologados pelo Plenário do TCU até a publicação da ata de julgamento, em atenção à segurança jurídica, à previsibilidade e à confiança legítima.

A leitura dogmática da controvérsia posta no STF, ao menos no voto já lançado, permite extrair conclusão relevante. Ela não se resolve pela oposição simplificadora entre controle repressivo e controle consensual,

¹⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2026/04/Voto-MEF-ADPF-1183-Secex-Consenso.pdf>.

mas pela delimitação da competência. A consensualidade será constitucionalmente admissível no Tribunal de Contas quando funcionar como técnica instrumental ao exercício de atribuição própria de controle (uma competência secundária, ancilar às tomadas de contas especiais). Todavia, deixa de sê-lo quando se converte em via infralegal de participação do controlador na formação da decisão administrativa. Resta saber se, ao manejar competência infralegal pertinente à governança imparcial de processo decisório seguida de análise independente do acordo interpartes, a SecexConsenso e o Plenário do TCU estariam a exercer funções administrativas típicas, muitas delas submetidas à reserva de administração.

5. Consensualidade e Tribunais de Contas: controlar é administrar?

Bem vistas as coisas, a crítica dirigida à atuação consensual dos Tribunais de Contas não reside propriamente na consensualidade em si mesma. A Administração Pública brasileira negocia há décadas, protegida pela legalidade. A dificuldade tampouco decorre da circunstância de o controle ser exercido de forma preventiva ou concomitante. O ordenamento jurídico brasileiro conhece e admite ambas as modalidades de controle, seja na esfera administrativa, seja na atuação dos próprios Tribunais de Contas. A provocação surge em momento diverso, quando o órgão incumbido de controlar determinada decisão passa a participar de sua construção.

A objeção é relevante. Afinal, se o controlador contribui ativamente para a formulação da solução, participa das discussões que a antecedem, acompanha a construção de alternativas e manifesta-se sobre seu conteúdo antes da decisão final, parece intuitivo concluir que sua posição institucional se altera. O órgão que posteriormente apreciará a juridicidade, a legitimidade ou a economicidade da medida não mais seria um terceiro em relação à decisão submetida ao seu exame. Em alguma medida, teria participado de sua formação.

O argumento, contudo, pressupõe identidade entre a governança procedimental e o exercício da competência decisória. É precisamente essa premissa que merece exame mais detido.

Ora, a competência administrativa não se confunde com o procedimento por meio do qual a decisão é formada, tampouco se identifica com a influência que diferentes sujeitos possam exercer ao longo desse procedimento. A competência consiste exatamente na atribuição jurídica do

poder de decidir, estratificando os agentes, os órgãos e as funções exercidas. É essa fragmentação de competências que permite examinar com imparcialidade o acordo proposto, praticar o ato final, assumir sua autoria institucional e responder pelos respectivos efeitos jurídicos. A participação de terceiros no processo decisório não altera, por si só, essa realidade.

A observação é corriqueira no Direito Público, eis que a formação dos atos administrativos frequentemente depende de manifestações produzidas por múltiplos órgãos e agentes.¹¹ Pareceres jurídicos, manifestações técnicas, consultas públicas, audiências regulatórias, licenças, autorizações e controles prévios podem exercer influência decisiva sobre o conteúdo da decisão. Em determinadas hipóteses, a decisão nem sequer pode ser validamente produzida sem a prévia pluralidade participativa. Nem por isso a competência decisória deixa de pertencer privativamente ao órgão ao qual o ordenamento a atribuiu.

Tenho que a consensualidade não altera essa lógica. Ela modifica o modo de formação da decisão, não a titularidade da competência. A solução consensual continua sendo administrativa porque permanece imputável ao agente ou órgão que detém competência para adotá-la, em conjugação com a autonomia de vontade da pessoa privada. A consensualidade pode ampliar o conjunto de informações disponíveis, aproximar posições divergentes, reduzir incertezas ou facilitar a identificação de alternativas juridicamente admissíveis. Mas não delega competências nem vincula os demais órgãos, especialmente o Plenário do TCU.

Se problema houver quanto à posição dos órgãos de controle, ele não está em sua participação na governança do procedimento, mas na eventual substituição do administrador pelo controlador: se e quando este decidir no lugar daquele. Enquanto o órgão de controle externo permanece exercendo atribuições relacionadas à governança procedimental, à facilitação, à fiscalização, ao acompanhamento, à avaliação de riscos ou ao exame de alternativas submetidas pelos titulares da competência administrativa, sua atuação continua situada no âmbito que lhe foi constitucionalmente atribuído. A situação se altera caso o controlador deixe de apreciar soluções

¹¹ Basta constatar a legislação brasileira sobre a decisão administrativa coordenada. Por todos, v. Cabral, Mendonça (2022).

produzidas pela Administração e passe a formular, impor ou substituir a própria decisão administrativa.

Mas, atenção: a diferença é menos formal do que pode parecer. Em determinadas hipóteses, a influência exercida pelo controlador pode atingir intensidade suficiente para esvaziar a autonomia decisória do administrador. A competência permanece formalmente onde sempre esteve, mas a decisão torna-se materialmente produzida por quem não a detém. É o que se passa, por exemplo, quando o TCU emana “determinações”, dá “ciência” e faz “recomendações”: essas orientações institucionais são formalmente não vinculantes, mas, na vida real, fazem com que o gestor público adote exatamente o decidido pela Corte de Contas.¹² Ninguém, em sã consciência, ousaria descumprir dolosamente uma decisão do TCU. O problema constitucional, nesses casos, não decorre da consensualidade. Decorre da substituição da função administrativa pela de controle.

Por isso que a discussão não pode ser resolvida mediante fórmulas abstratas favoráveis ou contrárias à consensualidade. A constitucionalidade de mecanismos consensuais depende da preservação das competências constitucionalmente atribuídas a cada instituição. O que se deve verificar não é se houve diálogo, governança procedimental, autonomia de gestão (pública e privada), negociação ou construção conjunta de alternativas. O que importa verificar é quem efetivamente permaneceu responsável pela decisão.

Constatação que traz consigo uma consequência adicional. A participação do órgão de controle no procedimento de formação de determinada

¹² A Resolução TCU n.º 315/2020 assim define tais medidas: “Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se: I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares; II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.” Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/KEY%253ANORMA-21300/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0. Acesso em 18/06/2026.

solução não compromete necessariamente a legitimidade nem a independência do controle posterior. O ordenamento jurídico admite múltiplas situações em que a mesma instituição atua em momentos sucessivos de determinado procedimento sem que isso produza confusão entre as funções exercidas. O que se exige é que cada atuação permaneça circunscrita ao âmbito de competência que lhe corresponde. A dificuldade surge quando a participação anterior elimina a distância institucional necessária ao exercício posterior do controle (o que não parece existir na SecexConsenso – tanto isso é verdade que há acordos não aprovados pelo Plenário do TCU).

O verdadeiro problema jurídico da consensualidade nos Tribunais de Contas não consiste, portanto, em saber se controlar é administrar. Está em identificar o ponto sensível a partir do qual a atuação do controlador deixa de ser atividade de controle para converter-se em exercício da competência administrativa. É nesse limite, e não na consensualidade em si mesma, que se encontra a questão constitucional suscitada pela experiência brasileira da SecexConsenso.

6. Consensualidade e transformação das funções de controle

A experiência da SecexConsenso e seu debate constitucional permitem identificar fenômeno que reside na forma pela qual a consensualidade interfere no exercício da função de controle. A teoria clássica do controle externo foi construída a partir de estrutura decisória relativamente simples: o órgão recebe informações, examina a atuação administrativa à luz dos parâmetros jurídicos aplicáveis e produz decisão destinada a reconhecer regularidades, apontar desconformidades ou impor as consequências previstas pelo ordenamento. A qualidade da decisão depende da consistência das informações disponíveis e da capacidade institucional de compreendê-las adequadamente.

Ocorre que parcela significativa das controvérsias atualmente submetidas aos órgãos de controle não envolve apenas a interpretação de normas jurídicas ou a verificação de fatos pretéritos. Em muitos casos, a questão central reside na avaliação das consequências associadas às diferentes alternativas disponíveis, na compreensão das relações existentes entre múltiplos sujeitos institucionais e na identificação dos efeitos que

determinada solução poderá produzir sobre políticas públicas, contratos administrativos ou setores regulados.

Nesse ambiente, a informação adquire papel central. A qualidade do controle passa a depender não apenas da correção jurídica da decisão, mas também da capacidade institucional de compreender o problema submetido à apreciação do controlador. A insuficiência de informações, a fragmentação das perspectivas institucionais e a ausência de interlocução entre os sujeitos envolvidos tendem a reduzir a qualidade da decisão produzida (ainda que ela permaneça formalmente compatível com o ordenamento).

A consensualidade introduz elemento relevante nesse processo. Ela cria espaço institucional destinado à circulação organizada de informações, à explicitação dos fundamentos que sustentam posições divergentes e à avaliação conjunta das consequências associadas às alternativas juridicamente admissíveis. Seu principal resultado não está necessariamente na obtenção de consenso. Reside na ampliação do conhecimento institucional disponível para a tomada da decisão.

Essa característica projeta efeitos relevantes sobre a própria racionalidade do controle. O órgão controlador deixa de atuar exclusivamente como destinatário final de informações produzidas por terceiros e passa a participar de processo institucional voltado à efetiva compreensão da controvérsia. A decisão final continua sendo de controle, mas o percurso que conduz à sua formação torna-se mais permeável à incorporação de informações técnicas, jurídicas, econômicas e regulatórias que dificilmente seriam produzidas de forma isolada.

Sob esse aspecto, a consensualidade aproxima o controle de funções de coordenação institucional. Não porque atribua ao controlador competências administrativas adicionais, mas ao organizar o diálogo entre instituições que compartilham responsabilidade pela solução do problema examinado. O controle passa a operar também como mecanismo de estruturação institucional da decisão pública. Afinal, compreender o controle externo como um órgão com competências exclusivas de vigilância e punição equivale a amesquinhar a legalidade institucional ora vigente no Brasil.

A contribuição mais significativa da consensualidade para os órgãos de controle talvez se encontre precisamente nesse ponto. Ela não modifica as competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas nem

substitui os instrumentos tradicionais de fiscalização e responsabilização. Acrescenta ao controle dimensão deliberativa prévia, que amplia sua capacidade de compreender problemas complexos, organizar informações dispersas e produzir decisões mais consistentes com a realidade institucional sobre a qual incidem.

A experiência brasileira revela, assim, que a consensualidade pode desempenhar função mais ampla do que a simples resolução de controvérsias. Ela se apresenta como instrumento de qualificação do próprio controle, na medida em que amplia a capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua realização e reforça a legitimidade das decisões por eles produzidas.

7. Conclusão

A experiência da SecexConsenso permite examinar, sob perspectiva concreta, uma questão que ultrapassa os limites do TCU e do próprio ordenamento brasileiro. A incorporação de mecanismos consensuais ao controle externo projeta sobre os Tribunais de Contas discussões tradicionalmente associadas à função administrativa, exigindo reflexão mais cuidadosa acerca das relações entre competência, decisão e controle.

Ao longo deste trabalho procurou-se demonstrar que a consensualidade adquire significado particular quando ingressa no âmbito das instituições de controle externo. O problema deixa de se concentrar na solução de controvérsias e passa a envolver a própria racionalidade do controle exercido sobre relações jurídicas complexas, marcadas por elevada densidade técnica, econômica e institucional. Igualmente, traz reflexões sensíveis sobre o que se espera de um órgão de controle externo e o seu próprio conceito institucional, aproximando-o (ou o afastando) de uma verdadeira democracia participativa.

A experiência brasileira revela que os mecanismos consensuais introduzem formas distintas de produção e organização da informação relevante para a tomada da decisão pública (e público-privada). A circulação institucional de informações, a participação dos sujeitos diretamente envolvidos na controvérsia e a avaliação compartilhada das consequências associadas às alternativas juridicamente disponíveis contribuem para ampliar a qualidade das decisões posteriormente submetidas ao controle.

Essa característica confere à consensualidade função que ultrapassa a simples obtenção de acordos. Ela passa a atuar como instrumento de qualificação institucional do controle. O consenso eventualmente alcançado constitui manifestação possível desse processo, mas não o seu resultado mais relevante.

A discussão suscitada pela SecexConsenso evidenciou, por sua vez, que a legitimidade desses mecanismos permanece associada à preservação das competências constitucionalmente atribuídas aos diferentes sujeitos envolvidos. Administração, controle e jurisdição conservam funções próprias, ainda que progressivamente inseridas em ambientes institucionais mais permeáveis ao diálogo, à coordenação e à deliberação.

Talvez seja essa a principal contribuição da experiência analisada. A consensualidade, quando adequadamente estruturada, acrescenta ao controle dimensão deliberativa capaz de ampliar sua capacidade institucional sem alterar os fundamentos constitucionais que justificam sua existência. O tema permanece aberto e continuará a desafiar a doutrina e a jurisprudência. A experiência brasileira demonstra, contudo, que parte relevante das discussões futuras não gravitará em torno da possibilidade de consensualidade no controle, mas da forma pela qual ela poderá contribuir para decisões públicas mais informadas, mais estáveis e mais consistentes com a complexidade dos problemas submetidos às instituições contemporâneas de controle.

Curitiba, junho de 2026

Referências Bibliográficas

Bandeira de Mello CA. *Discrecionalidade e Controle Jurisdicional*. 3.^a ed. Belo Horizonte: Fórum; 2025.

Cabral AP, Mendonça JVS. *Decisão administrativa coordenada: reflexões sobre o art. 49-A e seguintes da Lei nº 9.784/1999*. São Paulo: Juspodium; 2022.

Ferraz L. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins)*. 3.^a ed. Belo Horizonte: Fórum; 2025.

Moreira Neto DF. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo - RDA*. 2003; 231. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108> [consultado em 15/06/2026].

Moreira EB. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas. In: Nunes AJA, Coutinho JNM, coordenadores. *O direito e o futuro - o futuro do direito*. Coimbra: Almedina; 2008. p. 535-570.

Moreira EB, Palma JB. Os desafios dos acordos de leniência na Era da Complexidade administrativa. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*. 2023; 21(82). p. 75-110.

Salomão LF, Leme E, Zymler B. *Consensualidade no âmbito do Tribunal de Contas da União: estudo de casos da SecexConsenso*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 2024. Disponível em: https://justica.fgv.br/sites/default/files/2024-12/estudo_secexconsenso.pdf