

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ARTHUR GRESSLER WONTROBA

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
O PROCEDIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 91/2022

CURITIBA

2024

ARTHUR GRESSLER WONTROBA

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO:
O PROCEDIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU 91/2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

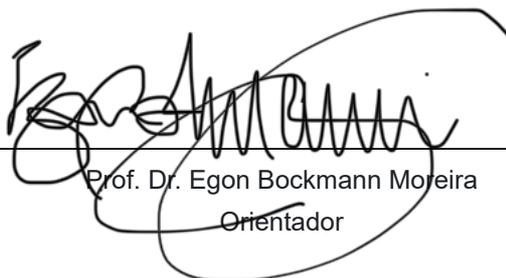
2024

TERMO DE APROVAÇÃO

SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: O PROCEDIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU
91/2022

ARTHUR GRESSLER WONTROBA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira
Orientador

Coorientador

Documento assinado digitalmente



ALEXANDRE DITZEL FARACO

Data: 27/11/2024 15:27:46-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Alexandre Ditzel Faraco

1º Membro



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

2º Membro

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Mario e Stela, por me ensinarem o que é o amor e a insignificância da conjunção condicional “se”.

Aos meus irmãos, Bruno e Victor, pela mais bela e genuína amizade.

Aos meus avós, Irene, Helmuth e Jovita, por serem a minha inspiração de honestidade e compaixão.

Aos meus amigos, por escreverem comigo um livro de boas memórias.

Aos integrantes da Justen, Pereira, Oliveira & Talamini – Sociedade de Advogados, pela gentil companhia.

A todos eles e a tantos outros, minha eterna gratidão.

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação consensual do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da Instrução Normativa 91/2022 (IN 91/2022), com base no dever da Administração Pública, incluindo os órgãos de controle externo, de buscar soluções consensuais. O estudo examina o procedimento normativo estabelecido, abordando, em síntese: (a) os fundamentos e o alcance da IN 91/2022; (b) a legitimidade para a formulação de solicitações de solução consensual; (c) os elementos constitutivos dessa solicitação; (d) a análise de admissibilidade do pedido pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e pelo Presidente do TCU; (e) os trabalhos da Comissão de Solução Consensual; e (f) o julgamento da proposta. Em seguida, serão analisadas questões específicas da sistemática adotada pelo TCU, com o objetivo de verificar: (a) se a Corte de Contas possui competência para atuar nos moldes instituídos pela IN 91/2022; (b) a possibilidade de interposição de recursos contra decisões proferidas no âmbito do procedimento consensual; e (c) os limites do controle judicial dos acordos celebrados no TCU. Por fim, será analisado, de modo estatístico, o impacto desse papel do TCU até agosto de 2024. O estudo, portanto, busca avaliar a pertinência do procedimento de solução consensual no contexto do controle externo brasileiro, seus limites e possíveis aprimoramentos futuros.

Palavras-chave: Administração Pública Consensual. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU 91/2022. Competência. Recorribilidade. Controle judicial.

ABSTRACT

This paper analyzes the consensual actions of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) through Normative Instruction 91/2022, based on the duty of Public Administration, including external control bodies, to seek consensual solutions. The study examines the normative procedure established, addressing: (a) the foundations and scope of Normative Instruction 91/2022; (b) the legitimacy to submit requests for consensual resolution; (c) the constitutive elements of such requests; (d) the admissibility analysis of the request by the Secretaria for Consensual Resolution and Conflict Prevention, as well as by the President of the TCU; (e) the work of the Consensual Resolution Commission; and (f) the adjudication of the proposal. Specific issues regarding the system adopted by the TCU will then be analyzed, with the aim of assessing: (a) whether the Court of Accounts has the authority to operate under the framework established by Normative Instruction 91/2022; (b) the possibility of appeals against decisions rendered within the consensual procedure; and (c) the limits of judicial control of agreements made before the TCU. Finally, the statistical impact of this role of the TCU up until August 2024 will be analyzed. The study, therefore, seeks to assess the relevance of the consensual resolution procedure in the context of Brazilian external oversight, its limits, and possible future improvements.

Key-words: Consensual Public Administration. Federal Court of Accounts. TCU Instruction 91/2022. Jurisdiction. Appealability. Judicial Control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O PROCEDIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 91/2022 (ALTERADA PELAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS 92/2023 E 97/2024).....	10
2.1. OS FUNDAMENTOS DA IN 91/2022 (PREÂMBULO).....	10
2.2. O OBJETO DA IN 91/2022 (ART. 1º)	10
2.3. LEGITIMIDADE PARA FORMULAÇÃO DE PEDIDO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 2º).....	11
2.4. OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 3º).....	12
2.5. A ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE PELA SECEXCONSENSO (ART. 4º)	12
2.6. A ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE PELO PRESIDENTE DO TCU (ART. 5º) ..	13
2.7. A INDEPENDÊNCIA DO PROCESSO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 6º)	14
2.8. A DESIGNAÇÃO, A COMPOSIÇÃO E OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 7º)	15
2.9. A CONCORDÂNCIA DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL E A MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU (ART. 8º)	17
2.10. A DISTRIBUIÇÃO DO PROCESSO E O PRAZO PARA JULGAMENTO (ARTS. 9º E 10).....	19
2.11. O JULGAMENTO DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL, A FORMALIZAÇÃO DO ACORDO E A FISCALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS HOMOLOGADOS (ARTS. 11, 12 E 13)	19
2.12. A COMISSÃO TEMPORÁRIA DE ACOMPANHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 14).....	20
2.13. A IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS NOS PROCESSOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 15)	20
3. A BREVE SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES EM RAZÃO DO DECRETO 12.091/2024.....	21
4. OUTRAS QUESTÕES ENVOLVENDO A CELEBRAÇÃO DO ACORDO	22
4.1. A ATUAÇÃO DO TCU À LUZ DA IN 91/2022.....	22
4.2. A RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS NO ÂMBITO DA	

SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL	25
4.3. O CONTROLE JUDICIAL DOS ACORDOS CELEBRADOS PERANTE O TCU	27
5. A IN 91/2022 EM NÚMEROS: AS SOLICITAÇÕES E OS ACORDOS CELEBRADOS ATÉ AGOSTO DE 2024	29
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	33

1. INTRODUÇÃO

A busca por soluções consensuais é um dever na atuação da Administração Pública¹, considerando a sua aptidão para “promover finalidades públicas de maneira mais legítima, estável, eficiente e transparente”².

Na Constituição Federal (CRFB/88), a atuação consensual do Poder Público encontra fundamento, ao menos, na busca pela solução pacífica das controvérsias (preâmbulo) e nos princípios da eficiência e da legalidade (art. 37)³.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, é repleta de garantias à viabilidade da autocomposição envolvendo a Administração Pública. A título exemplificativo, podem ser citados a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (e.g., arts. 26 e 27, § 2º), o Código de Processo Civil (e.g., art. 3º, § 2º, em conjunto com os arts. 15 e 174), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (e.g., art. 151), a Lei de Mediação e Autocomposição Administrativa, a Lei de Arbitragem (e.g., art. 1º), a Lei de Concessões (e.g., art. 23-A) e o recente Decreto 12.091/2024, que instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação (Resolve).

Uma vez que exercem função administrativa, os órgãos de controle externo também são afetados por esse panorama legal e têm o dever de respeitar a lei e o direito. Consequentemente, “devem respeito à conciliação, mediação e arbitragem promovidas pela Administração Pública”⁴⁻⁵.

¹ Para Egon Bockmann Moreira, “a Administração Pública tem o dever de se esforçar ao máximo para prestigiar aquela solução que, simultaneamente, não resulte na multiplicação de ação perante o Poder Judiciário e concretize a boa-fé e a eficiência” (MOREIRA, E. B. Administração Pública, arbitragem e controle externo. In: CUÉLLAR, L.; *et al.* **Direito administrativo e alternative dispute resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 273).

² BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2020, p. 4. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em 12 set. 2024.

³ “Trata-se de forma de solução de conflitos, que, em geral, tem uma taxa de cumprimento espontâneo maior do que a decorrente de decisões impostas por terceiros. E, mais ainda, nos casos em que eventualmente se admita um equívoco administrativo, tem-se uma restauração da legalidade mais eficiente, reforçando tanto o princípio da legalidade quanto o da eficiência (ambos constantes do art. 37, *caput*, CFRB).” (PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 12, n. 3, set./dez. 2021, p. 70-71).

⁴ MOREIRA, E. B. Administração Pública, arbitragem e controle externo. In: CUÉLLAR, L.; *et al.* **Direito administrativo e alternative dispute resolution: arbitragem, dispute board, mediação e negociação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 275.

⁵ A relação entre o Tribunal de Contas da União e a ideia de consensualidade foi pacificada ao longo do tempo. Por exemplo, durante anos, a Corte de Contas entendeu que inexistiria previsão legal que permitisse a estipulação de cláusula compromissória em contratos administrativos (e.g., Acórdão 584/2003-Segunda Câmara e Acórdão 1.271/2005-Plenário). Com o passar do tempo, a situação foi

Não por acaso, o incentivo à autocomposição também está presente na atuação dos Tribunais de Contas. Em 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil recomendou “aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo” (Nota Recomendatória 02/2022⁶). Além disso, alguns Tribunais de Contas estaduais têm adotado medidas de caráter consensual, como os Termos de Ajustamento de Gestão (art. 93-A da Lei Orgânica do TCE/MG e Resolução 59/2017 do TCE/PR, por exemplo), as “mesas técnicas” (art. 197, inc. XXII, do Regimento Interno do TCE/RJ e Resolução 12/2021 do TCE/MT), dentre outros mecanismos de solução consensual (como os dispostos na Instrução Normativa 68/2019 do TCE/RO e na Resolução 204/2023 do TCE/PE).

Nesse cenário, por meio da Instrução Normativa 91, de 22 de dezembro de 2022 (IN 91/2022), o Tribunal de Contas da União instituiu procedimento específico para a solução consensual de controvérsias relevantes e a prevenção de conflitos envolvendo a Administração Pública⁷.

Para a concretização do procedimento, criou-se a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com quatro eixos internos: Solução Consensual, Acordo de Leniência, Participação Cidadã

sendo alterada, inclusive em razão de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria. Em 2015, Juliana Bonacorsi de Palma indicava existir, “uma visão bastante hostil à consensualidade pelo TCU, conforme aponta a reconstrução jurisprudencial. No entanto, deve-se salientar o relativo abrandamento do discurso de resistência à atividade negociada da Administração nos últimos acórdãos (PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 164). A alteração do posicionamento do TCU se consolidou por meio do Acórdão 3.160/2020-Plenário, no qual a Corte de Contas entendeu que a arbitragem é “instituto apto a enfrentar o problema da excessiva judicialização dos contratos de concessão” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.160/2020**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 25/11/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2421364>. Acesso em 02 set. 2024).

⁶ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Atricon nº 2, de 24 de agosto de 2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Brasília: Atricon, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em 2 set. 2023.

⁷ A ideia já vinha sido propagada pelo Ministro Bruno Dantas em moldes muito semelhantes ao instituído pela IN 92/2022, pelo menos, desde 2020: “[o] objetivo de uma câmara de mediação no TCU seria buscar encurtar a distância entre a pactuação e o controle, o hiato entre o gestor e o auditor, viabilizando um ajuste técnico e cooperativo na metodologia do contrato desde o seu início e a fixação de protocolos, procedimentos e critérios objetivos de uma maneira mais célere, o que já sinaliza a visão do Tribunal em uma costura contratual da qual se obtém segurança jurídica” (DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, jun./set. 2020, p. 275).

e Rede Integrar. De modo transversal, esses eixos buscam, além de construir colaborativamente soluções, a descentralização de políticas públicas e a promoção de diálogo preventivo entre as instituições, compartilhando informações durante a negociação de acordos de leniência (contando com a participação do TCU)⁸.

Ao presente trabalho interessa a vertente ligada à solução consensual, cabendo, diante disso, analisar o procedimento instituído pela IN 91/2022, bem como realizar breve exame de seus resultados até o momento.

2. O PROCEDIMENTO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 91/2022 (ALTERADA PELAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS 92/2023 E 97/2024)

2.1. OS FUNDAMENTOS DA IN 91/2022 (PREÂMBULO)

O preâmbulo da IN 91/2022 é expresso ao fundamentar suas disposições na Lei de Mediação e Autocomposição Administrativa (Lei 13.140/2015) e no § 1º do art. 13 do Decreto 9.830/2019. Assim sendo, para privilegiar ações de prevenção antes de processos sancionadores pelos órgãos de controle⁹, construiu-se a lógica estabelecida no procedimento ora tratado.

2.2. O OBJETO DA IN 91/2022 (ART. 1º)

A IN 91/2022 tem como objeto a realização de procedimentos consensuais buscando a solução de controvérsias relevantes e a prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal (art. 1º).

A parte final do texto do art. 1º ainda prevê que a matéria objeto do procedimento a ser instaurado deve estar sujeita à competência do TCU. O trecho não estava presente no texto original da IN 91/2022, tendo sido incluído com a Instrução Normativa 92, de 25 de janeiro de 2023. Mas, mesmo na sua ausência, não se poderia admitir a instauração de procedimento consensual com matérias não atribuídas ao

⁸ Conforme mencionado pela própria Corte de Contas: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? **Portal TCU**, Brasília, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistemática-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em 3 set. 2024.

⁹ Art. 13, § 1º, do Decreto 9.830/2019: “a autuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.”

TCU. De qualquer modo, para evitar conflitos, ao menos em tese, garantiu-se o respeito às restrições impostas acerca das matérias das quais pode tratar¹⁰.

2.3. LEGITIMIDADE PARA FORMULAÇÃO DE PEDIDO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 2º)

De acordo com o art. 2º, detêm legitimidade para apresentar solicitação de solução consensual as autoridades dispostas no art. 264 do Regimento Interno do TCU (inciso I), os dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei 13.848/2019 (inciso II) e o relator de eventual processo em tramitação no TCU (inciso III).

O art. 264 do Regimento Interno do TCU estabelece os legitimados para a formulação de consulta (art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992)¹¹, a saber: (i) os presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; (ii) o Procurador-Geral da República; (iii) o Advogado-Geral da União; (iv) os presidentes de comissão do Congresso Nacional ou de suas Casas; (v) os presidentes de tribunais superiores; (vi) os ministros de Estado ou as autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; e (vii) os comandantes das Forças Armadas.

A partir do art. 2º da Lei 13.848/2019, possibilita-se a propositura da solicitação pelos diretores máximos de todas as onze agências reguladoras¹².

¹⁰ A competência do TCU é ampla e variada. Na CRFB/88, as atribuições impostas ao TCU estão dispostas nos arts. 70, 71, 72, § 1º, 74, § 2º e 161, parágrafo único. Na legislação infraconstitucional, também é regulada a competência do TCU; por exemplo, na Lei Complementar 101/2000 e na Lei 14.133/2021. De acordo com Carlos Ari Sundfeld, Jacintho Arruda Câmara, Vera Monteiro e André Rosilho, “[a] regra, portanto, é que o TCU em tese estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União” (SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 13, set./dez. 2017, p. 869). Para um exame mais aprofundado acerca do tema: ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019; ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 71-180.

¹¹ Conforme será demonstrado no item 3.1. do presente trabalho, a referência realizada na IN 91/2022 ao Regimento Interno possui um propósito específico: admitir a atuação do TCU para prevenir conflitos, e não apenas solucionar aqueles já constituídos (conforme dispõe o art. 1º da IN 91/2022).

¹² ANEEL, ANP, ANATEL, ANVISA, ANS, ANA, ANTAQ, ANTT, ANCINE, ANAC, ANM. No âmbito das agências reguladoras, a consensualidade já é elemento primordial e consagrado na aproximação dos cidadãos das decisões regulatórias e conferir maior eficiência na atuação regulatória (AZEVEDO, M. B. N. S. de. **A consensualidade na moderna regulação estatal: utilização dos instrumentos consensuais nas atividades regulatórias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo,

2.4. OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DA SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 3º)

A solicitação de solução consensual deve, indispensavelmente, conter os elementos dispostos no art. 3º da IN 91/2022, como a indicação do objeto que será discutido, a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação (inciso I), e a indicação, caso exista, da existência de processo no TCU que trate do mesmo objeto (inciso IV).

Outrossim, o pedido deve conter pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução (inciso II), a indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da Administração Pública envolvidos na controvérsia (inciso III), bem como a manifestação de interesse no procedimento consensual dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos, quando se tratar de solicitação formulada pelo relator de eventual processo em tramitação no TCU (inciso V).

Tratando-se de requerimento de solução consensual apresentada pelo relator de processo pré-existente em tramitação na Corte de Contas, os elementos dos incisos II, III e IV do art. 3º da IN 91/2022 serão providenciados pela SecexConsenso, por meio de diligência, conforme o parágrafo único do art. 3º. Nos outros cenários, as próprias partes envolvidas devem fornecer os recursos, uma vez que possuem interesse na instauração e no andamento do procedimento.

2.5. A ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE PELA SECEXCONSENSO (ART. 4º)

A solicitação de solução consensual será, então, autuada, e o processo remetido à SecexConsenso, para que seja realizada a análise prévia de admissibilidade do pedido (art. 4º). Tal exame deve verificar se o requerimento foi realizado por algum dos legitimados do art. 2º e se estão presentes os elementos mínimos do art. 3º – caracterizando requisitos objetivos.

São Paulo, 2020, p. 75-76. doi: 10.11606/D.2.2020.tde-06052021-215930. Acesso em 28 ago. 2024). Tal fator, portanto, torna o art. 2º da IN 91/2022 consonante com o regime legal aplicável às agências reguladoras.

Interpretando-se o art. 4º conjuntamente ao art. 5º da IN 91/2022, entende-se que também caberá à SecexConsenso realizar análise prévia (não definitiva) e discricionária (não objetiva) quanto à conveniência e à oportunidade da admissibilidade do pedido.

2.6. A ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE PELO PRESIDENTE DO TCU (ART. 5º)

Com a análise prévia da SecexConsenso, caberá ao Presidente do TCU realizar uma segunda análise de admissibilidade do requerimento de instauração de processo de solução consensual, na qual devem ser atestadas a conveniência e a oportunidade na instauração do processo (art. 5º).

A IN 91/2022 não é clara se haverá tal etapa mesmo com resposta negativa por parte da SecexConsenso no que diz respeito à presença de legitimidade (art. 2º) e dos elementos da solicitação (art. 3º). Porém, deve-se entender que a análise a ser realizada pelo Presidente do TCU quanto à existência de conveniência e oportunidade somente fará sentido caso preenchidos os requisitos objetivos.

Portanto, se a SecexConsenso concluir pela ausência dos requisitos objetivos (arts. 2º e 3º), entende-se que caberá ao Presidente apenas homologar o arquivamento do processo. De qualquer forma, pelo princípio da boa-fé, a SecexConsenso deve permitir a correção de erros sanáveis – relativos ao art. 3º – ou a complementação da solicitação antes de sua manifestação final – considerando a natureza consensual do processo (e.g., arts. 3º e 277 e, por analogia, art. 321, todos do CPC¹³).

Situação distinta ocorre caso a SecexConsenso, em análise prévia, entenda inexistir conveniência e oportunidade para tramitação do processo de solução consensual. Nessa circunstância, se os requisitos mínimos de admissibilidade dos arts. 2º e 3º estiverem presentes, caberá ao Presidente realizar uma nova análise sobre a matéria que lhe compete, podendo ou não concordar com a análise prévia¹⁴.

¹³ Aplicável subsidiariamente aos processos do TCU, conforme disposto na Súmula TCU 103 (“[n]a falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”) e no art. 298 do Regimento Interno da Corte de Contas (“[a]plicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”).

¹⁴ Trata-se da forma por meio da qual foi determinado o arquivamento da Solicitação de Solução Consensual 033.038/2023-6. Em despacho proferido em 15 de setembro de 2023, o Ministro Bruno Dantas acatou a análise prévia da SecexConsenso para inadmitir o pedido em razão da ausência de

Além disso, o texto original da IN 91/2022 dispôs que cabe à Presidência verificar a existência de relevância e urgência da matéria, a viabilidade na tramitação do processo com base na quantidade de outros casos em andamento e a capacidade operacional disponível para atuação do Tribunal. A IN 92/2023, posteriormente, incluiu o requisito de competência do TCU para tratar da matéria¹⁵.

Em síntese, e conforme explicam Francisco Sérgio Maia Filho e Benjamin Zymler, “a admissão do pedido é materializada mediante uma decisão discricionária do presidente do TCU”¹⁶, levando-se em consideração as limitações de recursos humanos para tramitação do processo.

Caso o Presidente do TCU entenda pela ausência da conveniência e da oportunidade necessárias, o processo deverá ser arquivado (art. 5º, § 2º).

Também serão inadmissíveis os pedidos cujo objeto já tenha sido abordado em questão de mérito no TCU (art. 5º, § 1º). Isso decorre da busca por uma via alternativa aos processos sancionador e corretivo, evitando-se o prolongamento de discussões acerca das quais o Tribunal já se manifestou¹⁷. É razoável compreender que por tal motivo inclusive a rejeição do pedido pela SecexConsenso possa ocorrer. Caso exista decisão de mérito no momento da análise do art. 3º, não há razão para que a solicitação seja aceita preliminarmente, uma vez que tal fato é (ou deveria ser) expressamente conhecido.

2.7. A INDEPENDÊNCIA DO PROCESSO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 6º)

Havendo processo em trâmite no TCU que aborde o mesmo objeto da solicitação de solução consensual, o requerimento deverá ser analisado em separado (art. 6º, *caput*). Em tais casos, quando o pedido tiver sido formulado por alguma das autoridades do art. 264 do Regimento Interno do TCU ou pelos dirigentes máximos

conveniência e oportunidade do tratamento da matéria. A justificativa da decisão foi baseada no fato de que o prosseguimento da solicitação representaria risco de postergar decisões que seriam brevemente tomadas pelo TCU acerca da matéria. No termo do despacho: “[a] matéria tratada no âmbito do TC 007.597/2018-5, de relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo, já conta com instrução de mérito da unidade técnica, parecer do Ministério Público junto ao TCU e foi novamente incluído na pauta de deliberação da sessão plenária do dia 20/9/2023.”.

¹⁵ Sobre tal acréscimo, valem os mesmos comentários realizados em relação à inclusão de mesmo teor efetuada no art. 1º.

¹⁶ ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 603.

¹⁷ ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 603.

das agências reguladoras, o relator do processo pré-existente poderá ou não ratificar a manifestação do Presidente do TCU prevista no art. 5º.

Ratificando-a, a apreciação das matérias relacionadas à solicitação de solução consensual será sobrestada no processo que já estava tramitando, sem prejuízo do prosseguimento do feito em relação às demais matérias (art. 6º, § 2º). Por outro lado, caso o relator se posicione de forma contrária à solução consensual, dar-se-á o imediato arquivamento do procedimento regido pela IN 91/2022 (art. 6º, § 3º). Trata-se de um terceiro (e eventual) exame de admissibilidade a ser realizado.

Já caso a solicitação inicial tenha sido apresentada pelo relator de processo em andamento (legitimidade conferida pelo art. 2º, III), não há razão para que o mesmo ministro possa deixar de ratificar a manifestação do Presidente do TCU quanto à conveniência e à oportunidade da admissibilidade. Considerando que, em tais casos, no momento da análise pelo Presidente já tenham sido colhidos todos os elementos mínimos do art. 3º, dentre os quais se inclui a “manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia” (inciso V), não se deve admitir mudança repentina de posicionamento do relator, em respeito à expectativa e à vontade dos interessados em celebrar acordo.

2.8. A DESIGNAÇÃO, A COMPOSIÇÃO E OS TRABALHOS DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 7º)

Preenchidos os requisitos do art. 2º, e com a admissibilidade do art. 5º (e do § 1º do art. 6º, se aplicável), o processo será encaminhado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que, ouvida a SecexConsenso, designe os membros da Comissão de Solução Consensual, por meio de portaria (art. 7º, *caput*). Cabe à Comissão elaborar proposta de solução para o objeto da solicitação (art. 7º, § 4º).

Constituída a Comissão, terá início o prazo de noventa dias, prorrogável por mais trinta, mediante manifestação devidamente justificada do Presidente do TCU (art. 7º, § 4º)¹⁸, para apresentação da proposta de solução. Findo o prazo e inexistindo

¹⁸ A prorrogação deve ser excepcional e justificada, uma vez que o art. 7º, § 4º, da IN 91/2022 é expresso ao estabelecer como regular o prazo de noventa dias. Deve-se, invariavelmente, atender o disposto, por exemplo, no art. 93, IX e X, da CRFB/88, no art. 1º, § 3º, II, da Lei 8.433/1992, no art. 69, II, do Regimento Interno do TCU, no art. 20 da LINDB, e nos arts. 11 e 489, § 1º, do CPC, que estabelecem o dever de fundamentação das decisões tomadas também no âmbito administrativo.

proposta consensual, a Comissão deverá cientificar o Presidente do TCU, que determinará o arquivamento do processo (art. 7º, § 5º).

Conforme disposto no § 1º do art. 7º, a Comissão será composta, no mínimo, por um servidor da SecexConsenso que atuará como coordenador das negociações (inciso I), um representante da unidade de auditoria especializada na matéria objeto do pedido (inciso II) e um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal que tenha solicitado ou manifestado interesse na solução consensual (inciso III).

Além de tais membros, nos termos do § 2º do art. 7º da IN 91/2022, a Segecex poderá admitir a participação de representante de particulares envolvidos na controvérsia, depois de avaliadas as circunstâncias da respectiva solicitação. Trata-se de decisão que também precisa ser devidamente motivada.

Havendo envolvimento direto do particular, quando o acordo possa afetar seus direitos ou interesses, deve ser admitida sua representação na Comissão, em decorrência do dever de transparência e da boa-fé no processo de negociação, além do respeito ao contraditório (e.g., art. 5º, LV, da CRFB/88, art. 7º do CPC, art. 2º, *caput*, da Lei de Processo Administrativo)¹⁹.

O § 3º do art. 7º ainda prevê a possibilidade de participação de convidados, na condição de colaboradores, nas reuniões da Comissão, desde que haja aprovação unânime dos membros constituídos. O convidado deve ser especialista na matéria objeto da busca de solução consensual e desvinculado do caso concreto discutido.

Juliana Bonacorsi de Palma é precisa ao afirmar que deve ser assegurada, inclusive pelo Judiciário, uma negociação efetivamente processual, respeitando-se o devido processo legal na celebração dos acordos, “de forma a que sejam observados todos os ritos processuais e demais exigências normativas na atuação administrativa consensual” (PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 294).

¹⁹ Sobre o assunto, destaca-se que a “participação de particulares é importante para evitar um monolítico empoderamento público, em detrimento do particular, se for afetado *in casu*, mesmo porque é inviável impor-lhe uma solução, sem que exercite o contraditório substancial” (REOLON, J. F. TCU e a solução consensual de controvérsias: a SecexConsenso. **Consultor Jurídico**, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-24/jaques-reolon-tcu-solucao-consensual-controversias/>. Acesso em 7 jul. 2024.). Ressalta-se que “o princípio [do contraditório e da ampla defesa] incide sobre todos os processos do Tribunal que possam afetar a órbita de interesses de órgãos e entidades e direitos subjetivos de agentes públicos e demais pessoas arroladas como responsáveis ou interessados” (ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 283). Nesse sentido, Juliana Bonacorsi de Palma ensina que, caso a decisão possa incidir sobre os direitos e interesses de pessoas que não eram originalmente do processo em tramitação, “estes indivíduos devem ser integrados ao processo de negociação sobre os termos do ato consensual. Reconhece-se o direito destas pessoas de participar do momento deliberativo do processo administrativo, para garantia de seus direitos e interesses, restrita essa participação aos termos que irão ter eficácia *extra partes*” (PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 173).

Nesse contexto, a Instrução Normativa 97, de 4 de abril de 2024, responsável por relevantes alterações no procedimento da IN 91/2022, incluiu a previsão de que a manifestação das unidades representantes do TCU na Comissão contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades (art. 7º, § 6º).

A alteração decorreu da Questão de Ordem 1/2024, apresentada em 13 de março de 2024 pelo Ministro Vital do Rêgo e aprovada pelo Plenário. Na oportunidade, sugeriu-se a incorporação de novos procedimentos na fase instrutória dos processos de solução consensual, por meio da inclusão da apresentação de pareceres do corpo diretivo das unidades técnicas do TCU, permitindo que “os dirigentes possam formalizar suas opiniões, trazendo ao relator e ao Plenário maiores fundamentos para a tomada de decisão final” (conforme voto do Acórdão 506/2024-Plenário²⁰).

Tal medida buscou, adequadamente, compatibilizar o procedimento da IN 91/2022 com o art. 1º, § 3º, I, da Lei Orgânica do TCU, que prevê como parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras a apresentação das conclusões do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, e do parecer das chefias imediatas da Unidade Técnica.

2.9. A CONCORDÂNCIA DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL E A MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU (ART. 8º)

A IN 97/2024, também como resultado da Questão de Ordem 1/2024, alterou o texto do art. 8º.

Sua redação original dispunha que a proposta de solução elaborada seria remetida ao Ministério Público junto ao TCU para manifestação no prazo de quinze dias, desde que houvesse a concordância de todos os membros da Comissão.

Buscando conferir maior celeridade ao procedimento, com a reforma de março de 2024, passou-se a prever que a exigência de concordância se restringe aos membros da Comissão externos ao TCU e, ao menos, a uma das unidades representantes da Corte de Contas.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 506/2024**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/3/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2653655>. Acesso em 9 set. 2024.

Nos termos do Acórdão 506/2024-Plenário, eventuais posicionamentos distintos entre o servidor da SecexConsenso (art. 7º, § 1º, I) e o representante da unidade de auditoria especializada (art. 7º, § 1º, II) devem ser tratados com naturalidade (inclusive por atuarem de forma autônoma), sem obstar a subsequente análise do Plenário sobre a solução:

14. Considerando o conhecimento de cada unidade, é natural pressupor que apresentem, em alguns casos, visões distintas sobre os temas analisados. Aliás, é uma situação esperada tendo em vista a complexidade das controvérsias e o pouco tempo de maturação do processo consensual dentro do Tribunal.

15. Entretanto, tal circunstância não deve obstar a manifestação do Plenário, que é a instância decisória apta a dirimir as divergências técnicas entre as unidades do TCU. Sendo assim, a alteração normativa estabelece que nestas situações, a proposta de solução consensual também será submetida ao MPTCU, ao relator e ao Plenário.²¹

Com a extinção da necessidade de aceite de todos os membros da Comissão, tem-se um potencial e perigoso enfraquecimento do posicionamento da unidade técnica especializada. O cenário que se constrói com a mudança é formado, de um lado, pela possibilidade de avanço de propostas que estavam até então travadas por divergências técnicas, e do outro pelo enaltecimento do papel decisório dos ministros e pela ratificação do caráter opinativo das unidades especializadas²².

Sobre a questão, também foi incluído o parágrafo único ao art. 8º, que afasta a aplicabilidade da nova regra de unanimidade quanto aos termos da proposta aos processos cujo prazo da Comissão tenha terminado antes da aprovação da Questão de Ordem 1/2024. Tais casos, pela lógica da redação original da IN 91/2022, foram encaminhados à Presidência e, em seguida, arquivados.

Como dito, após a deliberação e respectiva aprovação pelas partes envolvidas, a proposta será enviada ao Ministério Público junto ao TCU, que se pronunciará em até quinze dias (art. 8º, *caput*).

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 506/2024**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/3/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2653655>. Acesso em 9 set. 2024.

²² BOGÉA, Daniel. Novos capítulos da consensualidade no TCU. **Jota**, 3 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/novos-capitulos-da-consensualidade-no-tcu-03042024>. Acesso em 6 jul. 2024.

2.10. A DISTRIBUIÇÃO DO PROCESSO E O PRAZO PARA JULGAMENTO (ARTS. 9º E 10)

Na sequência, o processo de solicitação de solução consensual será remetido ao Presidente do TCU, para que seja sorteado o relator entre os ministros (art. 9º).

Ao relator caberá submeter a proposta à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias contados da remessa ao seu gabinete (art. 10, *caput*). Tal prazo é prorrogável por igual período, mediante aceite do Plenário (art. 10, § 1º). Se houver pedido de vista ou adiamento do julgamento, o processo será automaticamente reincluído na pauta da sessão seguinte (art. 10, § 2º)²³.

Ambos os parágrafos do art. 10 foram incluídos por meio da IN 97/2024, como resultado da aprovação da Questão de Ordem 4/2023, proposta pelo Ministro Bruno Dantas. Buscou-se, com tais inserções, conferir maior celeridade ao procedimento, levando-se em consideração a relevância e a urgência das matérias abordadas (art. 5º, II), bem como os prazos exíguos para elaboração da proposta (art. 7º, § 4º) e para análise do Plenário (art. 10).

2.11. O JULGAMENTO DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL, A FORMALIZAÇÃO DO ACORDO E A FISCALIZAÇÃO DOS COMPROMISSOS HOMOLOGADOS (ARTS. 11, 12 E 13)

No julgamento da proposta, o Plenário poderá ou aceitá-la integralmente, ou recusá-la, ou sugerir alterações (art. 11, *caput*).

Na terceira hipótese, após as sugestões, abre-se vista para manifestação dos membros da Comissão externos ao TCU (art. 7º, § 1º, III) no prazo de quinze dias (art. 11º, § 1º)²⁴. Havendo discordância entre eles em relação à propositura do Plenário, o relator dará ciência aos demais ministros, e a proposta será tida como rejeitada, ensejando o arquivamento do processo (art. 11, § 2º).

Depois de ser proferido entendimento favorável do Plenário, em até trinta dias, a solução alcançada será formalizada por meio de termo assinado pelo Presidente do

²³ A previsão deve ser lida em conjunto com o disposto no art. 112, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que prevê a impossibilidade de mais de um pedido de vista pelo julgador na mesma fase processual.

²⁴ Uma vez que o TCU atua como mediador técnico, nos termos do Acórdão 506/2024-Plenário, e não é parte do acordo, é acertada a oitiva somente das partes indicadas no art. 7º, § 1º, III da IN 91/2022. A natureza da atuação do TCU será abordada no tópico 3.1. do presente trabalho.

TCU e pelos representantes dos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal envolvidos (art. 12).

No caso previsto no art. 6º, após a conclusão do processo de solicitação de solução consensual, os autos deverão ser arquivados e a cópia do acórdão do Plenário deverá ser juntada ao feito que já estava em tramitação (art. 11, § 3º).

Após a celebração do acordo, o cumprimento de seus termos será fiscalizado por meio do instrumento de monitoramento previsto no art. 243 do Regimento Interno do TCU²⁵ (art. 13).

2.12. A COMISSÃO TEMPORÁRIA DE ACOMPANHAMENTO DOS PROCEDIMENTOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 14)

O art. 14 da IN 91/2022 previu a instituição da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, composta por três ministros designados por portaria da Presidência, visando ao acompanhamento da implementação dos novos procedimentos estabelecidos e os seus resultados (art. 14, *caput* e § 1º). À SecexConsenso, por sua vez, foi atribuído o dever de apoiar as atividades da referida Comissão.

Inicialmente, previu-se que a comissão de acompanhamento teria duração de trezentos e sessenta dias contados da publicação da IN 91/2022, ou seja, ao final do período, deveria encaminhar à Presidência do TCU relatório de suas atividades, com proposta de tornar definitiva ou de extinguir a referida Comissão, além de apresentar medidas de aperfeiçoamento do procedimento de solução consensual. Porém, o referido prazo foi estendido, uma vez que o relatório de atividades, que ainda pende de análise, foi encaminhado apenas em 18 de junho de 2024, tendo sido autuado como processo administrativo sob o número 015.828/2024-7.

2.13. A IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS NOS PROCESSOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (ART. 15)

Por fim, o art. 15 da IN 91/2022 estabeleceu que não caberá recurso das decisões proferidas nos processos de solicitação de solução consensual, em razão

²⁵ “Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.”

da natureza dialógica desses processos. Como será visto no item 4.2. do presente trabalho, não há razão para a manutenção da previsão.

3. A BREVE SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES EM RAZÃO DO DECRETO 12.091/2024

Em 3 de julho de 2024, foi publicado e entrou em vigor o Decreto 12.091/2024, que instituiu a “Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve”, a qual deve “organizar, promover e aperfeiçoar o uso da autocomposição de conflitos por meio da mediação e da negociação como ferramentas de gestão e de melhoria da execução de políticas públicas” (art. 1º, *caput*). A Resolve possui como órgão central a Advocacia-Geral da União (art. 6º, II).

O papel conferido à AGU importa ao presente trabalho, tendo em vista que o art. 14 do Decreto 12.091/2024 instituiu novo requisito de admissibilidade às solicitações de solução consensual perante o TCU:

Art. 14. O ingresso de órgãos e entidades da administração pública federal em procedimento de solução consensual de controvérsias no âmbito do Tribunal de Contas da União deverá ser autorizado pela Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades que tiverem ingressado em procedimentos que estiverem em curso na data de entrada em vigor deste Decreto, no âmbito do Tribunal de Contas da União, deverão contar com a participação e o assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União.

A partir da publicação da norma, portanto, a AGU passou a ter dois possíveis papéis no procedimento da IN 91/2022: sua autorização virou requisito indispensável para novos pedidos de solução consensual de controvérsias pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal, e a participação e o assessoramento jurídico da AGU se tornaram necessários aos procedimentos em andamento.

Em razão disso, em 11 de julho de 2024, o Ministro Bruno Dantas determinou a suspensão temporária das reuniões da SecexConsenso, para análise das repercussões trazidas pela alteração no procedimento²⁶. A paralisação, contudo, pouco durou: em 25 de julho de 2024, foi editado o Decreto 12.119, revogando os arts.

²⁶, INGIZZA, Carolina. Presidência do TCU suspende reuniões das comissões de solução consensual. **Jota**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/presidencia-do-tcu-suspende-reunioes-das-comissoes-de-solucao-consensual>. Acesso em 3 set. 2024.

13 e 14 do decreto anterior. Com isso, inexistente previsão que torne obrigatória a anuência ou a participação da AGU no procedimento de solução consensual – o que resultou, inclusive, na retomada das atividades consensuais pela Corte de Contas.

4. OUTRAS QUESTÕES ENVOLVENDO A CELEBRAÇÃO DO ACORDO

4.1. A ATUAÇÃO DO TCU À LUZ DA IN 91/2022

Como se antecipou, a IN 91/2022 serve para viabilizar acordo extrajudicial que solucione controvérsia relevante já existente e (ou) que previna conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal (art. 1º).

Trata-se de atuação preventiva (que evita ilegalidades no acordo extrajudicial pretendido) e concomitante (que acompanha e intervém na negociação), decorrente do art. 71, IX, da CRFB/88. Afinal, apoiando-se no princípio da eficiência, “se o tribunal pode determinar a correção de ilegalidades, pode, *ex ante*, orientar para evitar que essas ilegalidades ocorram ou, até mesmo, adotar medidas cautelares para evitá-las de modo cogente”²⁷⁻²⁸. Tal atuação também encontra guarida, ao menos, no § 1º do

²⁷ CAVALLARI, Odilon. As Novas Soluções Consensuais no Tribunal de Contas da União. **Consultor Jurídico**, 22 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/>. Acesso em 11 set. 2024.

²⁸ É relevante a controvérsia quanto ao controle prévio pela Corte de Contas. O art. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 permitia a emissão de atos de comando por parte do TCU para correções relacionadas à legalidade e regularidade da despesa e execução em editais. Atualmente, a Instrução Normativa TCU 81/2018 disciplina a análise prévia dos processos de desestatização. No Acórdão 2.472/2023, o Plenário do TCU pontuou que o foco da SSC é a prevenção de conflitos, pois “se busca a antecipação de uma solução para um conflito que viria a se concretizar ao longo da execução do contrato” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.472/2023**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 29/11/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2626746>. Acesso em 8 set. 2024). Tratando do princípio da eficiência na Administração Pública, Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Mendes ressaltam que há “significativo incremento da atuação das Cortes de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União, no controle externo das atividades da Administração Pública. São duas as novas vertentes que têm contribuído para a ampliação do tradicional espectro do controle externo: o controle da eficiência da aplicação dos recursos públicos com fundamento em critérios técnico-especializados; e o controle preventivo das ações administrativas, com o acompanhamento sistemático dos programas governamentais, inclusive ao longo da sua formulação” (BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 1.001). José Carlos Novelli e Ricardo Castilho, por sua vez, exploram o fato de que, embora o STF tenha considerado que “o artigo 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 916/MT**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça de 06/03/2009), “[s]ob a perspectiva do consensualismo, todavia, a demanda ganhou um contorno dialógico, preventivo de conflitos da administração pública, sem invadir a competência de outros poderes e extrapolar a vedação ao exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público” (NOVELLI, J. C.; CASTILHO, R. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle**, Fortaleza,

art. 13 do Decreto 9.830/2019, que privilegia ações de prevenção antes de processos sancionadores pelos órgãos de controle, no § 2º do art. 3º do CPC/2015²⁹ e no art. 251 do Regimento Interno do TCU³⁰.

Além disso, não há dúvidas de que o TCU possui competência para fiscalizar acordos extrajudiciais firmados sobre matérias de sua competência³¹.

Com tais fundamentos, a IN 91/2022³² atribuiu papel *sui generis* ao TCU, substancialmente diferente daquele existente nos Termos de Ajustamento de Gestão (utilizados para, de forma consensual, afastar a aplicação de punição, pressupondo a existência de ilegalidade e tendo como parte do acordo o próprio Tribunal de Contas)³³.

Depois de admitida a solicitação de solução consensual, o TCU atua tanto na elaboração da proposta de acordo extrajudicial, por meio do coordenador da

v. 22, n.1, jan./jun. 2024, p. 58-59). Para André Rosilho, o art. 113, § 2º, da Lei 8.666/1993 não teria transformado a Corte de Contas “em órgão de controle prévio por excelência – aliás, nem poderia tê-lo feito, visto que a própria Constituição disse que a Corte de Contas deveria, em regra, atuar a *posterori*”, uma vez que a atribuição teria sido bem delimitada pela lei, inclusive porque, em tais casos, “a Corte de Contas não tem poder para condicionar a publicação de editais à implementação, pelo Poder Público, de suas recomendações ou determinações” (ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 247). Porém, o autor entende inconstitucional e ilegal a IN 81/2018, por ter possibilitado que o TCU determinasse correções em editais não publicados, “catalisando a transformação do órgão em uma espécie de ‘segunda instância’ do Executivo Federal em processos de desestatização” (ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 259).

²⁹ “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil no Tribunal de Contas da União, no que couber, desde que haja compatibilidade com a Lei 8.443/1992 (art. 298 do Regimento Interno do TCU).

³⁰ No *caput* do art. 251 do Regimento Interno, há repetição do teor do art. 71, IX, da CRFB/88, prevendo-se, porém, o prazo de quinze dias para que as providências para o cumprimento da lei sejam tomadas.

³¹ “O TCU tem legitimidade para anular acordo extrajudicial firmado entre particulares e a Administração Pública, quando não homologado judicialmente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF**. Brasília, n. 780, 6 a 10 abr. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo780.htm>. Acesso em 12 set. 2024).

³² Há uma vinculação negativa à lei formal na atuação administrativa consensual, possibilitando-a “se norma editada pelo Poder Público no exercício de seu poder regulamentar estabeleça a competência para negociar as prerrogativas públicas”, uma vez que “o fundamento legal da atuação consensual não se resume à lei formal, mas abrange também princípios e atos normativos” (PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 274).

³³ Cláudia Bressan da Silva Brincas define o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como “um acordo de vontades entre controlador e controlado, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos próprios e, ainda, diante do não cumprimento de determinadas políticas estabelecidas” (BRINCAS, C. B. da S. **Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito dos Tribunais de Contas: o controle preventivo das contas públicas e o paradigma da consensualidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2022, p. 113). Quanto à previsão legal do TAG, tem-se que eles estão “para além do âmbito estrito da legalidade e dos procedimentos organizacionais rígidos, da legalidade formal, em ordem a prestigiar perspectivas juridicamente relevantes traduzidas em princípios jurídicos (boa-fé, segurança jurídica), tudo relacionadas com o consenso e com a solução negociada dos conflitos em âmbito interno (Preâmbulo da Constituição)” (FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 31, out./dez. 2010, p. 50).

Comissão de Solução Consensual (art. 7º, § 1º, I) e do representante da unidade de auditoria especializada (art. 7º, § 1º, II), quanto na análise da proposta pelo Plenário (art. 11). Assim, a Corte de Contas possui influência direta nos termos de autocomposição elaborado – seja em razão de sua participação ao longo da negociação, seja na eventual determinação do Plenário de alteração do texto, viabilizando a homologação da avença.

Trata-se, pois, de uma atuação de natureza híbrida. O TCU busca auxiliar as partes na resolução consensual dos conflitos e, ao mesmo tempo, pode influenciar o resultado da autocomposição. Isso tudo o faz sem condicionar a celebração do acordo à sua anuência. Ou seja, não é apenas um controlador, tampouco um mediador nos moldes da Lei 13.140/2015³⁴.

Ainda que haja indefinição quanto ao que pode ou não fazer o TCU, a natureza do procedimento exige que as intervenções realizadas pelo Plenário ou pelos

³⁴ Ainda não há consenso quanto à denominação dessa nova função assumida pelo TCU. Em certa oportunidade, a Corte de Contas utilizou a expressão “mediador técnico” (Acórdão 506/2024). Em outra circunstância, usou “interveniente anuente”, “pois a eficácia do acordo não depende exatamente da participação do Tribunal. Existe, porém, um interesse direto da Corte como controladora e, apesar de não participar da formação de vontades propriamente dita, delibera amplificando exponencialmente a segurança jurídica do negócio, catalisando o apaziguamento da relação entre as partes” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.130/2023**. Plenário. Relator: Ministro: Benjamin Zymler. Sessão de 07/06/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2595114>. Acesso em 12 set. 2024). Marçal Justen Filho já se referiu ao procedimento, de forma genérica, como “mediação” (JUSTEN FILHO, Marçal. O consensualismo é consenso: em defesa da SECEXConsenso. **Migalhas**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-secexconsenso>. Acesso em 11 set. 2024). Já Benjamin Zymler e Francisco Sérgio Maia entendem que o TCU não possui competência para “conduzir, como árbitro, conciliador ou mediador a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública federal”, embora não haja “óbice a que um órgão legitimado, diante de controvérsias com outro órgão ou particulares, em assunto de competência do TCU, procure o Tribunal para obter deste uma manifestação a respeito do tema” (ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 601). Cesar Pereira também afasta a qualificação do procedimento da IN 91/2022 como mediação, mas defende que a incorporação de aspectos “como a confidencialidade das negociações objeto da mediação e a escolha de um mediador profissional independente e imparcial, que não detenha qualquer outro papel na relação entre as partes, podem favorecer os objetivos pretendidos pelo TCU” (PEREIRA, Cesar. **Mediação e Administração Pública: solução consensual de litígios nas contratações administrativas**. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, vol. 78/2023, jul./set. 2023, p. 371).

representantes da Corte de Contas sejam pontuais, sob risco de configuração de consensualidade abusiva³⁵ ou de desnaturalização da ferramenta³⁶⁻³⁷.

4.2. A RECORRIBILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS NO ÂMBITO DA SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

No procedimento da IN 91/2022, existem três decisões monocráticas possíveis: duas relativas à admissibilidade da solicitação (arts. 5º e 6º, § 1º) e uma referente ao prazo para apresentação da proposta de solução (art. 7º, § 4º). Além disso, há uma decisão colegiada, a ser proferida pelo Plenário, para homologação ou não do termo consensual (art. 11). Nenhuma delas, porém, pode ser objeto de recurso, “tendo em vista a natureza dialógica desses processos” (art. 15).

Até o momento, a matéria não foi problematizada pela doutrina. O Plenário do TCU, por sua vez, já ratificou o não cabimento de recurso no processo de solicitação consensual, conforme o Acórdão 335/2024. Nesse caso, a empresa Rovema Energia S.A. interpôs recurso contra o Acórdão 2.602/2023-Plenário, o qual havia decidido pelo arquivamento do processo pelo não atingimento de acordo pela Comissão de Solução Consensual. Diante disso, o Plenário recebeu a peça como mera petição e determinou o arquivamento dos autos.

³⁵ “Há casos em que o discurso do consenso é usado para acobertar posturas autoritárias. Refere-se a hipóteses em que, no lugar de diálogo, tem-se decisão unilateral por parte daquele a quem compete exercer autoridade: o Poder Público. Casos em que a celebração de um acordo foi imposta por determinada instituição pública sem grande margem de manobra para que o destinatário possa evadir-se. É o que chamamos de consensualidade abusiva” (CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização. **Revista Estudos Institucionais – REI**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2024, p. 644).

³⁶ Ainda que em análise sobre os acordos substitutivos de sanção (diferentemente da questão ora tratada), é possível aplicar o raciocínio de Juliana Bonacorsi de Palma de que há desnaturalização da consensualidade (e não apenas dos acordos substitutivos) quando sua finalidade deixa de ser meio de solução de conflitos a mecanismo de efetivação da atividade sancionatória do Estado (PALMA, J. B. de. **Acordo e sanção na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 300).

³⁷ Juliana Bonacorsi de Palma entende que, no primeiro acordo homologado pelo TCU à luz da IN 91/2022, a Corte de Contas não se portou como simples mediador ou interveniente, mas como avaliador do interesse público e signatário da autocomposição (PALMA, J. B. de. O TCU e sua consensualidade controladora. **Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-tcu-e-sua-consensualidade-controladora>, 28 jun. 2023. Acesso em 11 set. 2024). Sobre o acordo celebrado quanto à metodologia de cálculo do processo de devolução de trechos ferroviários da Malha Sul, há quem diga que o TCU “chegou a atuar de forma determinante na formação do próprio objeto da solução, nele incluindo matérias que as partes, por falta de consenso quanto a elas, expressamente haviam optado por excluir da minuta de acordo” (CARVALHO, Mariana; DAMASCENO, Vitória. Soluções consensuais: o papel do TCU na definição do que deve ser negociado. **Jota**, 15 mai. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/solucoes-consensuais-o-papel-do-tcu-na-definicao-do-que-deve-ser-negociado>. Acesso em 11 set. 2024).

A definitividade das decisões sobre prazo para apresentação da proposta, recebimento da solicitação de solução consensual ou homologação do acordo pelo Plenário não impede que as partes continuem buscando uma solução amigável para o conflito. Elas podem, inclusive, submeter o acordo à Corte de Contas em momento posterior, para validação. O próprio TCU já se manifestou nesse sentido:

Em epílogo, necessário registrar que a ausência da subscrição, pelo TCU, deste termo de consenso, não tem o condão jurídico de impedir que as partes optem pela formulação de acordo, nos termos da legislação em vigor. Caso o Poder Concedente chegue a termo com os demais envolvidos, com devido endosso do seu corpo técnico-jurídico, o juízo pelo arquivamento do presente processo não é uma apreciação *ex ante*, seja de ilegalidade, seja de inoportunidade.³⁸

O posicionamento do Plenário e o art. 15 da IN 91/2022, no entanto, podem ser revistos. Afinal, a regra é contrária ao art. 5º, LV, da CRFB/88, que garante a ampla defesa em processos administrativos – incluindo-se o direito à interposição de recurso³⁹. A garantia à recorribilidade das decisões administrativas é também estabelecida nos arts. 56 a 65 da Lei 9.784/1999⁴⁰. Sobre o tema, ressalta-se que deve ser assegurado o devido processo legal na celebração dos acordos

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 597/2024**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 03/04/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2652529>. Acesso em 12 set. 2024.

³⁹ “Também vinculado ao direito à ampla defesa é o direito à revisão e/ou recurso administrativo. Este é uma extensão do direito à ampla defesa, uma forma de exercê-lo. É a Constituição da República que, no mesmo art. 5º, inciso LV, acopla ao direito à ampla defesa ‘os meios e os recursos a ela inerentes’ [...]. As decisões administrativas, inclusive e principalmente aquelas proferidas no processo, podem conter equívocos. São obras humanas e, como tal, sujeitas a desvios e a falhas, como os próprios homens. Daí a necessidade que se foi demonstrando de que as condutas estatais – especialmente aquelas havidas numa relação de contraditório e de questionamento e talvez comprometimento de direitos – submetem-se a duplo exame, porque a oportunidade de haver uma segunda análise propicia uma melhor conclusão e uma maior segurança, diretamente, para o interessado e, reflexivamente, para a coletividade” (ROCHA, C. L. A. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 136, out./dez. 1997, p. 22).

⁴⁰ O Regimento Interno do TCU prevê que se aplicam “subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”. Considerando que a Lei 8.443/1992 não trata dos processos de solução consensual, não há razão para que a eles não sejam aplicadas as garantias da ampla defesa previstas na Lei 9.784/1999. Nesse sentido, Egon Bockmann Moreira afirma que a garantia ao devido processo legal “está instalada na Constituição da República, o que não autoriza interpretação restritiva. Deve ser compreendida com as maiores extensão e razoabilidade possíveis, configurando garantia que se dirige com igual intensidade aos direitos e interesses individuais, gerais e coletivos” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo**: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB). 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 238).

administrativos, “observados todos os ritos processuais e demais exigências normativas na atuação administrativa consensual”⁴¹.

Dada a intenção expressa da IN 91/2022 de agilizar a resolução de conflitos, com prazos como o de noventa dias para a formulação de uma proposta, eventual inclusão da possibilidade de interposição de recursos deve prever prazos curtos, a fim de não inviabilizar os acordos pretendidos.

Além disso, se vier a ser admitida a interposição de recursos, a legitimidade para tanto deve estar fundamentada na consensualidade entre as partes. Diferentemente do ocorrido na situação analisada no Acórdão 335/2024, em que apenas uma parte recorreu, todos os envolvidos deveriam agir em conjunto para levar a matéria ao Plenário do TCU. Presume-se inexistir interesse unânime na celebração do acordo se apenas um interessado se opuser à inadmissibilidade do procedimento consensual.

4.3. O CONTROLE JUDICIAL DOS ACORDOS CELEBRADOS PERANTE O TCU

A lógica da atuação consensual da Administração Pública se opõe à judicialização dos conflitos ou ao controle judicial dos acordos administrativos. Afinal, foi concebida para buscar a redução da quantidade de conflitos envolvendo o Poder Público submetidos à intervenção do Poder Judiciário⁴².

Ainda assim, conforme Mônica Bandeira de Mello Lefèvre, mesmo sendo intolerável um formalismo exacerbado na análise dos acordos celebrados pelo Poder Público, a garantia à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CRFB/88) torna possível a análise judicial da atividade administrativa consensual⁴³.

⁴¹ PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 294. Sobre o tema, Fábio Medina Osório indica que a garantia de defesa, ainda que tenha raízes no processo penal, alastra-se, “inclusive, a domínios não punitivos, onde também resulta necessário assegurar aos indivíduos e às pessoas jurídicas direitos de defesa de suas legítimas posições ou expectativas, como corolário lógico do devido processo legal” (OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 466).

⁴² MOREIRA NETO, D. de F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 231, jan./mar. 2003, p. 152.

⁴³ “Assim como qualquer outro ato ou contrato administrativo, os acordos substitutivos também podem vir a apresentar vícios que repercutam na sua regular constituição” (LEFÈVRE, M. B. de M. **A vinculatividade e o controle dos acordos substitutivos da decisão administrativa**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 214. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09102020-154953/>. Acesso em 10 set. 2024).

Juliana Bonacorsi de Palma precisamente afirma que a consensualidade é *standard* ao controle judicial da Administração Pública, de modo que os acordos celebrados “não podem ser substituídos por outra decisão que o juiz repute como a mais adequada ao caso concreto”⁴⁴. Segundo a autora, cabe ao judiciário analisar: (i) a observância ao devido processo legal, a fim de se garantir uma negociação efetivamente processual; (ii) os efeitos do acordo, evitando-se a restrição de direitos de terceiros estranhos ao contrato; e (iii) a forma do acordo administrativo, assegurando-se a presença de cláusulas obrigatórias, por exemplo⁴⁵.

A desconstituição da avença, por sua vez, exige a instauração de processo judicial, para que seja assegurada a participação dos envolvidos, assegurando-lhes os direitos de ampla defesa e contraditório⁴⁶. O processo pode ser fruto de iniciativa do Ministério Público Federal, quando identificada uma das hipóteses de cabimento da ação civil pública (art. 1º da Lei 7.347/1985), de terceiro prejudicado ou de uma das partes do acordo. Neste último caso, embora o interesse de agir seja reduzido em razão da aceitação dos termos do acordo, não se pode afastar completamente a possibilidade de pleito de anulação do pacto por quem o celebrou. A título de exemplo, o STF entende ser viável o pedido de anulação de acordo de colaboração premiada se a declaração do colaborador não for resultante de um processo volitivo, realizada com liberdade e plena consciência da realidade, ou se o objeto da avença for ilícito⁴⁷.

Pressupondo o respeito às garantias processuais, também é possível que haja o controle judicial do acórdão do TCU que homologou acordo realizado (e não do acordo propriamente dito) ou de alguma das decisões proferidas ao longo do procedimento da IN 91/2022⁴⁸. Sendo unicamente a anulação de determinada decisão o objeto da ação (por exemplo, por violação ao procedimento de solução consensual),

⁴⁴ PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 293.

⁴⁵ PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 294-295.

⁴⁶ LEFÈVRE, M. B. de M. **A vinculatividade e o controle dos acordos substitutivos da decisão administrativa**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 235. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09102020-154953/>. Acesso em 10 set. 2024.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 127.483/PR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário de Justiça de 03/02/2016.

⁴⁸ A revisão judicial de acórdãos do TCU é tema complexo, que depende, por vezes, da matéria discutida. Nesse sentido, Ellen Gracie Northfleet entende que “em muitas oportunidades, pela natural imbricação dos temas de forma e de mérito, através do reexame formal do processo administrativo, haverá incursão da jurisdição judicial do Supremo Tribunal sobre a área de jurisdição administrativa privativa do TCU, gerando espaços de perplexidades e eventual disputa” (NORTHFLEET, E. G. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCU**, Brasília, a. 38, n. 110/2007, set./dez. 2007, p. 14).

a declaração judicial de sua nulidade não tornaria automaticamente ilegal o termo de autocomposição. Nessa específica circunstância, seria possível que as partes voltassem a firmar ou mantivessem o acordo mesmo sem chancela válida do TCU⁴⁹.

5. A IN 91/2022 EM NÚMEROS: AS SOLICITAÇÕES E OS ACORDOS CELEBRADOS ATÉ AGOSTO DE 2024

Até 15 de agosto de 2024, vinte e nove pedidos haviam sido apresentados à Corte de Contas⁵⁰. Os setores aeroportuário, rodoviário e energético foram aqueles que mais buscaram submeter conflitos ao procedimento da IN 91/2022⁵¹.

Desses vinte e nove, cinco foram inadmitidos por razões como (i) ilegitimidade na propositura do pedido (art. 2º)⁵²; (ii) não preenchimento de algum dos elementos essenciais (art. 3º, I a V)⁵³; (iii) existência de decisão de mérito do TCU acerca da matéria objeto do acordo pretendido (art. 5º, § 1º)⁵⁴; e (iv) ausência de conveniência e oportunidade (art. 5º, I a IV)⁵⁵.

Outros dois casos foram admitidos, mas arquivados posteriormente, pela não apresentação de proposta de acordo pelas partes⁵⁶.

Apenas um caso foi admitido e teve a proposta de acordo rejeitada pelo Plenário do TCU⁵⁷. No julgamento, ainda que o Ministro Benjamin Zymler, relator do processo, tenha manifestado “certa simpatia com o mérito do acordo inicialmente

⁴⁹ Tal possibilidade decorre da lógica reconhecida pelo próprio TCU, no Acórdão 597/2024, no sentido de que a ausência de subscrição pela Corte de Contas a determinado termo de consenso não impede a celebração de acordos pelas partes.

⁵⁰ Em 15 de agosto de 2024, o TCU disponibilizou de forma pública as solicitações de solução consensual que haviam chegado à Corte de Contas até aquele momento: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023. **Portal TCU**, 15 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023.htm>. Acesso em 4 set. 2024. Até então, embora fosse possível mapear a quantidade e (de forma resumida) o conteúdo dos pedidos, não havia uma significativa transparência sobre o assunto.

⁵¹ No setor aeroportuário, existiam seis processos em trâmite (SSC 006.449/2023-9, SSC 006.448/2023-2, SSC 039.910/2023-7, SSC 000.016/2024-1, SSC 007.309/2024-4 e SSC 014.968/2024-0); no rodoviário, cinco (SSC 033.444/2023-4, SSC 033.777/2023-3, SSC 036.368/2023-7, SSC 039.106/2023-3 e SSC 018.326/2024-2); e no energético, também cinco (SSC 006.223/2023-0, SSC 006.248/2023-3, SSC 006.252/2023-0, SSC 006.253/2023-7, SSC 006.250/2023-8). Existiam, ainda, casos envolvendo questões portuárias e telefônicas, entre outras.

⁵² SSC 002.539/2023-3, SSC 006.313/2023-0, SSC 035.124/2023-7 e SSC 002.386/2024-0.

⁵³ SSC 006.313/2023-0, SSC 035.124/2023-7 e SSC 002.386/2024-0.

⁵⁴ SSC 002.539/2023-3 e SSC 006.313/2023-0.

⁵⁵ SSC 033.038/2023-6.

⁵⁶ SSC 006.223/2023-0 e SSC 006.449/2023-9.

⁵⁷ SSC 006.248/2023-3.

engendrado”, o TCU determinou o arquivamento do processo por questão preliminar envolvendo a ausência de unanimidade na Comissão de Solução Consensual quanto ao termo de consenso (Acórdão 597/2024)⁵⁸.

Além disso, até o momento da divulgação do relatório, seis pedidos haviam sido admitidos e tiveram as propostas de acordo homologadas pelo Plenário do TCU (Acórdãos 2.472/2023, 1.797/2023, 2.508/2023, 51/2024, 2.514/2023, conjugado com o 857/2024, e 1.315/2024)⁵⁹. Tais casos envolvem os setores ferroviário, energético, aeroportuário e telefônico.

Outras seis solicitações aguardavam deliberação do Plenário acerca dos termos do ato consensual elaborado ao longo das atividades da Comissão⁶⁰. Havia, ainda, um processo cujas atividades da Comissão foram concluídas, em que pendia a análise do acordo pelas partes envolvidas⁶¹.

Já admitidos e em processo de negociação no âmbito da Comissão Consensual existiam dois processos⁶². Pendentes de início das atividades da Comissão, haviam outros dois casos⁶³. Por fim, quatro processos estavam em fase de exame de admissibilidade⁶⁴.

Na medida em que novos acordos forem sendo celebrados e homologados, e os envolvidos sintam-se seguros dos resultados alcançados, é natural que haja maior busca à chancela do TCU. Por óbvio, caberá à Corte de Contas manter um procedimento de racionalidade e razoabilidade na admissão de novos casos, respeitando-se a capacidade operacional da Corte, para que seja possível a manutenção do funcionamento e utilidade do procedimento da IN 91/2022.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 597/2024**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 03/04/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2652529>. Acesso em 12 set. 2024. Embora o acórdão tenha sido proferido após a alteração promovida pela IN 97/2024 ao art. 8º da IN 91/2022, aplicou-se a redação original do dispositivo, que exigia a concordância de todos os membros da Comissão para viabilização da assinatura do acordo, em respeito aos princípios da anterioridade e da impessoalidade. Por tal razão, determinou-se o arquivamento do processo.

⁵⁹ SSC 000.853/2023-2, SSC 006.252/2023-0, SSC 006.253/2023-7, SSC 006.448/2023-2, SSC 000.855/2023-5, SSC 020.662/2023-8.

⁶⁰ SSC 033.444/2023-4, SSC 033.777/2023-3, SSC 036.368/2023-7, SSC 039.910/2023-7, SSC 006.250/2023-8, SSC 033.134/2023-5.

⁶¹ SSC 036.366/2023-4.

⁶² SSC 000.016/2024-1 e SSC 039.106/2023-3.

⁶³ SSC 002.602/2024-5 e SSC 007.309/2024-4.

⁶⁴ SSC 014.968/2024-0, SSC 016.032/2024-1, SSC 018.646/2024-7 e SSC 018.326/2024-2.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do relevante e crescente número de solicitações de solução consensual perante o TCU, os primeiros meses de vigência da IN 91/2022 foram turbulentos.

Além de diversas críticas⁶⁵, a atuação consensual da Corte de Contas é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.183/DF, que está pendente de julgamento no STF.

Na referida ação, alega-se a violação aos princípios republicanos, da legalidade e da moralidade administrativa, além da separação de poderes. Busca-se judicialmente (i) o reconhecimento da inconstitucionalidade da IN 91/2022; (ii) a extinção da SecexConsenso; (iii) a anulação de todos os acordos celebrados com base na normativa; e (iv) a proibição da criação de novas unidades de solução consensual e prevenção de conflitos pela Corte de Contas, nos moldes previstos no ato normativo impugnado.

Há tendência para que a ação seja julgada improcedente. Primeiro porque o STF tem demonstrado apoio às práticas consensuais⁶⁶. Segundo pois, como evidenciado neste trabalho, o procedimento de solução consensual perante o TCU, apesar de passível de melhorias, está devidamente amparado no arcabouço constitucional e legal⁶⁷.

É inegável, contudo, que a atuação consensual do TCU e o procedimento da IN 91/2022 merecem retoques e melhorias, a partir da experiência prática. As solicitações de solução consensual apresentam hipóteses de cabimento não suficientemente definidas⁶⁸, e o procedimento possui previsões pouco claras. Além

⁶⁵ Dentre as quais se destaca reportagem publicada na Revista Piauí (PIRES, Bruno. “Vai, Bruno!”. **Revista Piauí**, n. 214, jul. 2024. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-o-tcu-em-parceria-com-o-governo-lula-virou-um-balcao-de-acordos-bilionarios/>. Acesso em 12 set. 2024).

⁶⁶ Exemplo disso é o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), criado pelo Ato Regulamentar 27/2023, que visa promover a solução pacífica de conflitos no STF. Até julho de 2024, de noventa e cinco processos submetidos ao NUSOL, quarenta e cinco tiveram acordos homologados (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. **Portal STF**, 16 jul. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em 12 set. 2024).

⁶⁷ A legalidade do modelo adotado pelo TCU foi reconhecida inclusive pela Advocacia-Geral da União (cujo protagonismo na atuação consensual da Administração Pública foi posto em discussão em razão do Decreto 12.091/2024), em pareceres protocolados nos autos da referida ADPF em 23 de agosto e 12 de setembro de 2024.

⁶⁸ Especificamente sobre as hipóteses de cabimento, Yasser Reis Gabriel pondera que a atuação prévia do TCU no procedimento consensual poderia (e foi, de acordo com o autor) ser “utilizada para viabilizar

disso, pouco se sabe quanto ao papel do “coordenador” exercido pelo membro da SecexConsenso durante as negociações, e a restrição à interposição de recursos contra decisões monocráticas proferidas ao longo do processo carece de justificativa.

Tais motivos, entretanto, não diminuem o significativo avanço protagonizado pelo modelo adotado e instituído pela Corte de Contas, que se apresenta como uma das alternativas mais adequadas até o momento para a resolução de problemas complexos⁶⁹. Graças a ele, diversas questões que tramitavam há anos em arbitragens ou em processos judiciais foram, enfim, resolvidas. E é também por meio dele (ou de novas e melhores alternativas) que se espera a solução de antigos e novos problemas.

Por essas razões, o TCU, ciente de sua importância no âmbito da Administração Pública consensual, deve permanecer atento e aberto às ponderações sobre a aplicação do procedimento da IN 91/2022, e, concomitantemente, promover novas formas de prevenção de conflitos eternos e insolúveis envolvendo o Poder Público. Afinal, “disponibilidade, cooperação e consenso – esses são os fundamentos do direito público deste século XXI”⁷⁰.

consulta para o caso concreto — a consulta a que alude a Lei Orgânica do TCU apenas o autoriza a responder a dúvidas em tese” (GABRIEL, Y. R. A ‘solução consensual’ seria a nova ‘consulta’ ao TCU? **Jota**, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-solucao-consensual-seria-a-nova-consulta-ao-tcu>. Acesso em 12 set. 2024). Trata-se, sem dúvidas, de ponto a ser levado à discussão pelo Tribunal.

⁶⁹ “Não significa negar a possibilidade de aperfeiçoamento do modelo. Mas, até o presente, o procedimento de Solicitação de Solução Consensual, tal como concebido e aplicado pelo TCU, afigura-se como a resposta jurídica mais adequada para a superação de problemas que, por outra via, se apresentavam como insolúveis” (JUSTEN FILHO, Marçal. O consensualismo é consenso: em defesa da SECEXConsenso. **Migalhas**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-secexconsenso>. Acesso em 11 set. 2024).

⁷⁰ MOREIRA, E. B. A indisponibilidade do interesse público ainda faz algum sentido? – Boa-fé, cooperação e consensualidade são os fundamentos do direito público. In: SUNDFELD, C. A.; *et al.* **Publicistas: direito administrativo sob tensão**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 94.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. S. M.; ZYMLER, B. **Processo do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Nota Recomendatória Atricon nº 2, de 24 de agosto de 2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Brasília: Atricon, 2022. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon-no002-2022.pdf>. Acesso em 2 set. 2023.

AZEVEDO, M. B. N. S. de. **A consensualidade na moderna regulação estatal: utilização dos instrumentos consensuais nas atividades regulatórias da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi: 10.11606/D.2.2020.tde-06052021-215930. Acesso em 28 ago. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>. Acesso em 12 set. 2024.

BOGÉA, Daniel. Novos capítulos da consensualidade no TCU. **Jota**, 3 abr. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/novos-capitulos-da-consensualidade-no-tcu-03042024>. Acesso em 6 jul. 2024.

BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024. Institui a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12091.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.119, de 25 de julho de 2024. Revoga dispositivos do Decreto nº 12.091, de 3 de julho de 2024, que institui a Rede Federal de Mediação e Negociação – Resolve. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12119.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos arts. 20 ao 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/L8443.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 916/MT**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça de 06/03/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 127.483/PR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Diário de Justiça de 03/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF**. Brasília, n. 780, 6 a 10 abr. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo780.htm>. Acesso em 12 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. **Portal STF**, 16 jul. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acompanhe os pedidos de soluções consensuais que chegaram ao TCU desde 2023. **Portal TCU**, 15 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/acompanhe-os-pedidos-de-solucoes-consensuais-que-chegaram-ao-tcu-desde-2023.htm>. Acesso em 4 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.130/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 07/06/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2595114>. Acesso em 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.271/2005**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 24/08/2005. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-23711>. Acesso em 5 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.797/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 30/08/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2619032>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1315/2024**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 03/07/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2663222>. Acesso em 9 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.472/2023**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 29/11/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2626746>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.508/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 06/12/2023. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2638056>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.514/2023**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 06/12/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2632418>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.602/2023**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 13/12/2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2639407>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.160/2020**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 25/11/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2421364>. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 335/2024**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6/3/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2647055>. Acesso em 8 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 506/2024**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/3/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2653655>. Acesso em 9 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 51/2024**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 24/01/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2635348>. Acesso em 9 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 597/2024**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 03/04/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2652529>. Acesso em 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 857/2024**. Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 30/04/2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2657560>. Acesso em 9 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa - TCU nº 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. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21784>. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU n° 92, de 18 de janeiro de 2023**. Altera a Instrução Normativa-TCU n° 91, de 22 de dezembro de 2022, a qual 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. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21718>. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU n° 97, de 4 de abril de 2024**. Altera a Instrução Normativa-TCU n° 91, de 22 de dezembro de 2022, a qual 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. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-27342>. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023. 210 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Você conhece a nova sistemática de soluções consensuais do TCU? **Portal TCU**, Brasília, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistematica-de-solucoes-consensuais-do-tcu.htm>. Acesso em 3 set. 2024.

BRINCAS, C. B. da S. **Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito dos Tribunais de Contas: o controle preventivo das contas públicas e o paradigma da consensualidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2022.

CARVALHO, Mariana; DAMASCENO, Vitória. Soluções consensuais: o papel do TCU na definição do que deve ser negociado. **Jota**, 15 mai. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/solucoes-consensuais-o-papel-do-tcu-na-definicao-do-que-deve-ser-negociado>. Acesso em 11 set. 2024.

CAVALLARI, Odilon. As Novas Soluções Consensuais no Tribunal de Contas da União. **Consultor Jurídico**, 22 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-22/odilon-cavallari-novas-solucoes-consensuais-tcu/>. Acesso em 11 set. 2024.

CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização. **Revista Estudos Institucionais – REI**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 634–660, 2024.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020.

FERRAZ, Luciano. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 31, p. 43-50, out./dez. 2010.

GABRIEL, Y. R. A 'solução consensual' seria a nova 'consulta' ao TCU? **Jota**, 12 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-solucao-consensual-seria-a-nova-consulta-ao-tcu>. Acesso em 12 set. 2024.

INGIZZA, Carolina. Presidência do TCU suspende reuniões das comissões de solução consensual. **Jota**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/legislativo/presidencia-do-tcu-suspende-reunioes-das-comissoes-de-solucao-consensual>. Acesso em 3 set. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. O consensualismo é consenso: em defesa da SECEXConsenso. **Migalhas**, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/411026/o-consensualismo-e-consenso-em-defesa-da-secexconsenso>. Acesso em 11 set. 2024.

LEFÈVRE, M. B. de M. **A vinculatividade e o controle dos acordos substitutivos da decisão administrativa**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09102020-154953/>. Acesso em 10 set. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2021 (RN 12/2021-TP/TCEMT)**. Institui a Mesa Técnica no TCE-MT, visando a promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo, e dá outras providências. Cuiabá: TCEMT, 2021. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-122021-tp-processo-no-7957632021/104388>. Acesso em 02 set. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/102/2008/?cons=1>. Acesso em 02 set. 2024.

MOREIRA NETO, D. de F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.

MOREIRA, E. B. A indisponibilidade do interesse público ainda faz algum sentido? – Boa-fé, cooperação e consensualidade são os fundamentos do direito público. *In*:

SUNDFELD, C. A.; *et al.* **Publicistas: direito administrativo sob tensão.** Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 93-94.

MOREIRA, E. B. Administração Pública, arbitragem e controle externo. *In:* CUÉLLAR, L.; *et al.* **Direito administrativo e *alternative dispute resolution*:** arbitragem, *dispute board*, mediação e negociação. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 273-276.

MOREIRA, E. B. **Processo administrativo:** princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB). 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NORTHFLEET, E. G. Notas sobre a revisão judicial das decisões do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista do TCU**, Brasília, a. 38, n. 110/2007, p. 7-14, set./dez. 2007.

NOVELLI, J. C.; CASTILHO, R. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n.1, p. 46-75, jan./jun. 2024.

OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador.** 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

PALMA, J. B. de. O TCU e sua consensualidade controladora. **Jota.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/control-publico/o-tcu-e-sua-consensualidade-controladora>, 28 jun. 2023. Acesso em 11 set. 2024.

PALMA, J. B. de. **Sanção e acordo na Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 2015.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Resolução nº 59, de 1º de fevereiro de 2017.** Normatiza o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-59-de-1%C2%B0-de-fevereiro-de-2017/297562/area/249>. Acesso em 02 set. 2024.

PEIXOTO, Ravi. O art. 26 da LINDB como cláusula geral para a realização da autocomposição pela Administração Pública. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 67-92, set./dez. 2021.

PEREIRA, Cesar. Mediação e Administração Pública: solução consensual de litígios nas contratações administrativas. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, vol. 78/2023, p. 359-381, jul./set. 2023.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Resolução TC nº 204, de 21 de junho de 2023.** Disciplina a solução consensual de conflitos e de temas e processos complexos, estruturais ou controvertidos, mediante a adoção do pluralismo de meios e formas de procedimento, relacionados à administração pública e ao controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife, PE: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2023.

Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcepe/resolucao-n-204-2023-disciplina-a-solucao-consensual-de-conflitos-e-de-temas-e-processos-complexos-estruturais-ou-controvertidos-mediante-a-adoacao-do-pluralismo-de-meios-e-formas-de-procedimento-relacionados-a-administracao-publica-e-ao-controle-externo-no-ambito-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-pernambuco?origin=instituicao&q=204#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20disciplina%20o,de%20Contas%20do%20Estado%20de>. Acesso em 02 set. 2024.

PIRES, Bruno. “Vai, Bruno!”. **Revista Piauí**, n. 214, jul. 2024. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-o-tcu-em-parceria-com-o-governo-lula-virou-um-balcao-de-acordos-bilionarios/>. Acesso em 12 set. 2024.

REOLON, J. F. TCU e a solução consensual de controvérsias: a SecexConsenso. **Consultor Jurídico**, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-24/jaques-reolon-tcu-solucao-consensual-controversias/>. Acesso em 7 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Deliberação nº 338, de 8 de fevereiro de 2023**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/regimento_interno. Acesso em 02 set. 2024.

ROCHA, C. L. A. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Instrução Normativa nº 68, de 24 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a instauração, instrução, organização e o encaminhamento das tomadas de contas especiais pela administração pública estadual e municipal para processamento e julgamento perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e estabelece normas gerais sobre a adoção de medidas administrativas antecedentes e sobre a autocomposição a ser realizada na fase interna desses processos. Porto Velho: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2019. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-68-2019.pdf>. Acesso em 02 set. 2024.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A.; MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 13, p. 866-890, set./dez. 2017.