

Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022

Admissibility of the Request for Consensual Settlement: analysis of renegotiation proceedings mediated by the Federal Court of Accounts and contributions to the Normative Instruction nº 91/2022

Henrique Cavalcanti¹

Faculdade Baiana de Direito e Gestão – Salvador/BA, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0628-2167>

Mariana Gordilho²

Escola Brasileira de Direito (EBRADI) – São Paulo/SP, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1895-2766>

Resumo: O artigo analisa a admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual no âmbito do Tribunal de Contas da União, com ênfase na evolução do consensualismo na Administração Pública e na aplicação da Instrução Normativa nº 91/2022. A partir da revisão de decisões paradigmáticas do Plenário do TCU, busca-se identificar critérios consolidados para o juízo de admissibilidade, desafios interpretativos e oportunidades de aprimoramento. Ao final, conclui-se que a atuação do TCU, ao disciplinar e aplicar instrumentos consensuais, reforça sua posição de vanguarda institucional e contribui para a efetividade do controle externo e da segurança jurídica. O estudo utiliza o método dedutivo e procedimentos de revisão bibliográfica e documental, com ênfase na análise de decisões paradigmáticas do Plenário do TCU.

¹ Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ex-Servidor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Advogado.

² Pós-Graduada em Direito Contratual e Responsabilidade Civil pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Assistente jurídica no Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado da Bahia (CORE/BA). Advogada.

Palavras-chave: Consensualismo. Tribunal de Contas da União. Solicitação de Solução Consensual. Instrução Normativa nº 91/2022. Admissibilidade.

Abstract: The article examines the admissibility of Requests for Consensual Settlement within the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU), with emphasis on the development of consensual mechanisms in Public Administration and the application of Normative Instruction no. 91/2022. Based on the review of TCU's landmark Plenary decisions, the study seeks to identify consolidated criteria on admissibility, interpretative challenges and opportunities for improvement. It concludes that the TCU's role in regulating and applying consensual instruments strengthens its position as an institutional pioneer and contributes to the effectiveness of external control and legal certainty.

Keywords: Consensualism. Federal Court of Accounts. Request for Consensual Settlement. Normative Instruction No. 91/2022. Admissibility.

Sumário: 1 Introdução – 2 A consensualidade no Tribunal de Contas da União, a SecexConsenso e a Solicitação de Solução Consensual – 3 Análise dos paradigmas fixados em soluções consensuais conduzidas pelo TCU – 4 Contribuições para o aprimoramento do exame de admissibilidade das solicitações de solução consensual no Tribunal de Contas da União – 5 Conclusões – Referências

1 Introdução

O avanço do consensualismo no Direito Administrativo brasileiro constitui fenômeno jurídico relevante, cujo desenvolvimento se intensificou a partir da edição da Lei nº 13.140/2015, que tratou da mediação como meio de solução de controvérsias, e da Lei nº 13.655/2018, que promoveu significativas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzindo diretrizes orientadas à consensualidade e à eficiência administrativa. Esse movimento reflete uma mudança paradigmática no relacionamento entre Administração Pública e administrados, em que a solução cooperativa de litígios ganha espaço sem afastar a observância dos princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo.

Atento a esse cenário de transformações institucionais, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem assumido papel de destaque na incorporação do consensualismo em sua atuação. A criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e a edição da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022) constituem marcos importantes desse processo, revelando a preocupação da Corte de Contas em estruturar mecanismos que viabilizem a adoção de soluções consensuais sem prejuízo de sua missão constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, destaca-se a centralidade da etapa de admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual (SSC), que se apresenta como filtro essencial para delimitar quais matérias podem ser processadas no âmbito do TCU. Trata-se de fase de elevada complexidade, em que se conjugam considerações de juridicidade, conveniência e vantajosidade, bem como aspectos relacionados à segurança jurídica e à eficiência do controle externo. A análise de admissibilidade não apenas

define os limites de atuação consensual da Corte, mas também influencia a consolidação da jurisprudência sobre o tema.

O presente artigo tem por objetivo examinar os posicionamentos já firmados pelo Tribunal de Contas da União acerca da admissibilidade da SSC, com especial atenção às decisões paradigmáticas de seu Plenário. Busca-se identificar critérios utilizados, evidenciar desafios e propor elementos de aprimoramento que possam contribuir para a interpretação e aplicação da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022).

A reflexão aqui desenvolvida parte de uma premissa fundamental: o fortalecimento do papel institucional do Tribunal de Contas da União. Longe de fragilizar o controle externo, a abertura ao consensualismo representa a reafirmação de sua relevância no cenário jurídico e administrativo contemporâneo, demonstrando capacidade de inovação e compromisso com a governança pública.

O problema a ser enfrentado neste estudo pode ser formulado da seguinte maneira: os critérios normativos adotados pelo Tribunal de Contas da União para o juízo de admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual são eficientes para a consecução dos objetivos da Administração Pública?

Para tanto, foi empregado, neste trabalho, o método dedutivo de pesquisa por meio de revisão bibliográfica e documental, com análise qualitativa de acórdãos paradigmáticos do Plenário do Tribunal de Contas da União e da Instrução Normativa nº 91/2022 (TCU, 2022).

1.1 Delimitações conceituais para a análise do problema de pesquisa

Para fins de adequada compreensão do problema de pesquisa e do desenvolvimento do presente artigo, fixam-se, de forma sintética e sem pretensão de exaurimento teórico, alguns conceitos centrais da análise econômica aplicável aos contratos, tal como empregados ao longo do texto.

O leitor poderá iniciar a leitura a partir do tópico “2” deste artigo acaso já esteja familiarizado com os conceitos e temas neste subtópico abordados.

1) Assimetria informacional, seleção adversa, risco moral e oportunismo:³ assimetria informacional designa a situação em que uma das partes de uma transação dispõe de informações superiores acerca da qualidade do bem ou serviço negociado, enquanto a outra enfrenta incerteza quanto a esse atributo relevante. Conforme demonstrado por George A. Akerlof, a incerteza quanto à qualidade média dos bens pode comprometer o funcionamento do mecanismo de mercado, na

³ Para aprofundamento, ver: George A. Akerlof. *The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism* (1970).

medida em que os preços passam a refletir expectativas agregadas, favorecendo a permanência de agentes de menor qualidade e conduzindo à exclusão progressiva dos agentes de maior qualidade (seleção adversa).

Em contextos contratuais, a assimetria informacional não se exaure no momento da contratação. A persistência de informação privada relevante após a celebração do contrato, aliada às limitações inerentes aos mecanismos de observação e verificação, faz com que determinadas ações economicamente relevantes de uma das partes não sejam plenamente monitoráveis pela outra. Esse ambiente cria incentivos para a realocação estratégica de esforço e de risco após a contratação, dando ensejo ao que a literatura econômica identifica como risco moral, na medida em que decisões e comportamentos passam a ser influenciados por estruturas de incentivos imperfeitamente observáveis. Nessas circunstâncias, favorecem-se condutas orientadas à maximização do interesse próprio (oportunismo) em detrimento do resultado eficiente da transação.

2) Custos de transação:⁴ custos de transação correspondem aos custos associados ao uso do mecanismo de preços para coordenar trocas no mercado, compreendendo, conforme indicado por Ronald H. Coase, os custos de obtenção de informação relevante, de negociação e de conclusão de contratos para cada transação individual. A existência desses custos explica por que, em determinadas circunstâncias, a coordenação via mercado se revela menos eficiente do que a organização das transações por meio de estruturas alternativas.

Oliver E. Williamson desenvolve essa abordagem ao tratar os custos de transação como critério comparativo para a escolha entre diferentes estruturas de governança das relações contratuais, destacando que sua magnitude varia de acordo com atributos específicos das transações, como o grau de incerteza, a frequência das interações e a presença de investimentos específicos. Nessa perspectiva, os custos de transação assumem papel central na análise institucional e contratual, ao influenciar a forma de organização das trocas e a necessidade de salvaguardas diante de comportamentos estratégicos em ambientes marcados por informação imperfeita.

3) Risco sistêmico: risco sistêmico refere-se à possibilidade de que falhas, decisões ou incentivos gerados em contratos ou situações individuais produzam efeitos adversos em cadeia, capazes de comprometer o funcionamento e o equilíbrio de um sistema mais amplo de relações contratuais ou institucionais. Diferentemente de riscos circunscritos ao caso concreto, o risco sistêmico decorre da interdependência entre decisões individuais e da capacidade de determinados incentivos se propagarem ao longo do sistema.

⁴ Para aprofundamento, ver: Ronald H. Coase, *The Nature of the Firm* (1937); Oliver E. Williamson. *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations* (1979).

2 A consensualidade no Tribunal de Contas da União, a SecexConsenso e a Solicitação de Solução Consensual

O paradigma da promoção da consensualidade em relações obrigacionais travadas pela Administração Pública teve como marcos legais especiais a edição (i) da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre “a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, e (ii) da Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e adicionou o art. 26, cuja redação estabelecia e estabelece permissivo normativo genérico, de eficácia plena e aplicabilidade imediata, para a celebração de acordos por entes públicos e por seus representantes.

As instituições de controle externo estiveram, desde então, atentas à movimentação consensual da Administração. Sem obstaculizar o exercício da prerrogativa recém conferida, pretenderam, os órgãos, ordenar as suas atividades de modo a viabilizar a fiscalização *ex ante* e *ex post* de aspectos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial relacionados a acordos pretendidos ou já celebrados.

A revolução paradigmática capitaneada pela doutrina do Direito Administrativo e instrumentalizada pelo legislador anuncia, sem renúncia aos postulados administrativos típicos, o vetor de busca pela eficiência nas relações público-privado. Os Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas, do TCU, em artigo publicado no *O Estado de S. Paulo* em junho/2024, articuladamente traduziram essa ideia:

Apontamos as mutações da administração pública, com especial acento na transição de um modelo verticalizado, de evidente inspiração num conceito weberiano de burocracia, para outro horizontalizado, que reconhece o administrado como um sujeito ativo na dinâmica da governança pública. [...]

Jacques Chevallier etiquetou esse antigo modelo estatal de regulação social como resultado de uma “cultura política obsoleta”. O Estado moderno, que buscava sua legitimidade na proceduralização, transita para um modelo centralizado na figura daquilo que esse mesmo autor francês descrevia como “Justiça negociada”. Essa constatação desafia novos modos de regulação e exercício do controle. (Dantas; Zymler, 2024)

Ainda os Ministros Zymler e Dantas, ao pragmaticamente recortarem a abordagem para e em direção a institutos que viabilizem a obtenção de resultados ótimos:

O consensualismo na administração pública é corolário daquilo que se convencionou denominar de “Justiça multiportas”, em substituição a

um modelo adjudicatório de controle, focado no Direito sancionatório. Colocamos luz ao fato de que o administrado não tem interesse primário na aplicação de sanções; ao contrário, o interesse dos cidadãos gravita ao redor do serviço público que efetivamente deveria ter sido prestado e, por inúmeras razões, não o foi. (Dantas; Zymler, 2024)

O Tribunal de Contas da União, nesse viés, pretendeu regulamentar internamente a sua atuação.

A Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal (TCU, 2022).

Foi, então, criada a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos – SecexConsenso (arts. 3º, parágrafo único, 4º e 5º da IN) “como parte da estratégia de modernização do tribunal e com o objetivo de resolver consensualmente disputas administrativas, especialmente aquelas envolvendo entes públicos e privados” (Oliveira; Teles, 2024).

A norma está alinhada à pretensão da Corte de ampliar o diálogo com a sociedade para alcançar soluções tempestivas, efetivas e eficientes, identificada, conforme extraído de seus “considerandos”, a “necessidade de definir procedimentos voltados à busca de soluções consensuais envolvendo o TCU, gestores públicos e particulares”.

A IN nº 91/2022 define o rol de legitimados para formular, junto ao TCU, a Solicitação de Solução de Conflitos (SSC), que deve conter os elementos mínimos que demonstrem o objeto da controvérsia, seus riscos e relevância, bem como a indicação das dificuldades encontradas na construção da solução consensual (TCU, 2022).

Admitida a SSC, a norma prevê a formação de comissão composta pelos interessados e por membros do Tribunal de Contas para que construam solução consensual para o conflito submetido.

A criação da norma foi capitaneada pelo Ministro Bruno Dantas, presidente do Tribunal de Contas da União à época e defensor do consensualismo. Em produção acadêmica, o Ministro tem defendido a mediação no setor público como ferramenta adequada para se conferir concretude à eficiência administrativa, por ser via menos onerosa, mais célere e mais versátil para proteger o interesse público (Dantas, 2020).

No Acórdão nº 1369/2025-Plenário (TCU, 2025b), relatado pelo Min. Bruno Dantas, o TCU cuidou por asseverar a importância da possibilidade de se compor disputas entre a Administração e particulares para a satisfação do “interesse primário” da “sociedade” – com mediação feita pelos Tribunais de Contas. Transcreve-se trecho:

14. A sociedade não tem interesse primário na aplicação de multas por descumprimento de obrigações (cominadas após demorados processos), mas na efetivação dos bens e serviços que almeja, tais como: a construção de estradas, escolas, e a prestação de serviços de qualidade. Isso certamente pode ser alcançado de maneira mais célere e efetiva ouvindo-se diretamente as partes envolvidas para que se chegue a um consenso. 15. Analisando-se a experiência internacional, é possível identificar em diversos países a adoção bem-sucedida de práticas conciliatórias para resolver disputas em que figura a Administração Pública. De modo especial, dois países de diferentes tradições jurídicas exemplificam o fenômeno [Estados Unidos da América e Itália]. [...] Nesses procedimentos, que podem ser convocados tanto pela Administração quanto pelo particular, objetiva-se o exame cooperativo e construtivo de demandas, sobretudo daquelas identificadas como eminentemente complexas – em que se pode atestar, de antemão, a necessidade de resolução alternativa. (TCU, 2025b)

Vê-se a indicação, conquanto não expressa, da valia e da pertinência da atuação do controle externo na mediação do conflito e na avaliação da conveniência e da otimização (enquanto *obtenção do resultado ótimo*) da composição.

Os Tribunais de Contas hão de atuar para a identificação, especialmente, da vantagem técnica e econômica da transação. Esse parece ser o “espírito” (aqui, na concepção de Ihering) da motivação do Acórdão, com enaltecimento da função do controle externo para concretização dos fins a que se direciona a atividade administrativa.

Neste particular, o Ministro Benjamin Zymler (2025) ponderou, em exposição com tema “Consensualismo” realizada em 21/08/2025, no III Seminário Internacional de Controle Externo, em Salvador/BA, a necessidade de que estejam presentes quatro requisitos essenciais nas renegociações: (i) a juridicidade (a adequação da solução negocial à Constituição e às leis); (ii) a vantajosidade; (iii) a proporcionalidade; e (iv) o tratamento do risco moral (sinalização equivocada de tolerância com inadimplência e oportunismo das partes) (Zymler, 2025).

Há ponderações, na doutrina, acerca dos limites da atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito de soluções consensuais de controvérsias (Dantas, 2018). Embora tenha relevo a discussão quanto ao exercício de autocontenção pelo controle externo, é certo que não devem se furtar os Tribunais de Contas da realização da fiscalização dos negócios da Administração, atividade típica e constitucionalmente estabelecida, para que se assegure a vantajosidade nas transações.⁵

⁵ Neste particular, confira-se trecho do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 1996/2024-Plenário: “Nos processos de solicitação de solução consensual, incumbe ao Tribunal de Contas da União ratificar a legalidade do objeto da negociação, a sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, sempre

A complexidade do tema torna exigida a definição de parâmetros claros para a atuação do Tribunal de Contas da União no controle de ajustes e dos representantes da Administração na celebração, de modo a que não haja supressão ou esvaziamento das competências constitucional ou legalmente instituídas para cada órgão ou entidade.

3 Análise dos paradigmas fixados em soluções consensuais conduzidas pelo TCU

A formulação de solicitações de solução consensual perante o Tribunal de Contas da União com fundamento na Instrução Normativa nº 91/2022 tem sido cada vez mais frequente (TCU, 2022).

As posturas do TCU após o recebimento da SSC e na respectiva condução têm sido variadas. Analisa-se, a seguir, os processos de renegociação recentes.

3.1 Processo de renegociação do contrato de concessão da Rodovia Eco101, no Espírito Santo (Processo nº 033.444/2023-4)

O contrato de concessão para a Rodovia BR-101 no Estado do Espírito Santo foi o primeiro processo de repactuação de contratos de concessão de rodovias conduzido pela SecexConsenso (Secretaria de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos) do Tribunal de Contas da União.

O contrato original, celebrado em 2013 com a concessionária Eco101, tinha como objeto a exploração de 478,7 km da Rodovia pelo prazo de 25 anos. Pouco depois de iniciada a execução contratual, a concessionária deixou de cumprir com suas obrigações de realizar investimentos.

A concessionária apontou como motivos para o descumprimento contratual a dificuldade de obter licenciamento ambiental, os atrasos nas desapropriações, o agravamento do cenário econômico e a falta de cobrança do pedágio na BR-116. Em 15 de julho de 2022, protocolou requerimento de relicitação, sob o argumento de que a execução do contrato original teria se inviabilizado.

Em seguida, foi formulada, perante o Tribunal de Contas, consulta, subscrita pelo Ministério de Transporte, acerca da possibilidade da desistência da relicitação. O TCU apreciou a consulta no bojo do Acórdão nº 1593/2023-Plenário (TCU, 2023) e concluiu pela possibilidade da desistência, por acordo das partes, desde que observadas algumas determinações.

direcionada ao atendimento do interesse público. O Tribunal delibera com o objetivo de ampliar a segurança jurídica do negócio, advinda da conciliação de interesses, após ampla discussão das divergências existentes” (TCU, 2024b).

A partir disso, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) formulou Solicitação de Solução Consensual – SSC, nos termos da IN nº 91/2022 (TCU, 2022), com o objetivo de renegociar o contrato de concessão. Além dos motivos apontados pela concessionária para a inviabilidade do contrato, a ANTT e o Ministério de Transportes indicaram o excesso de otimismo da proposta, o aumento do preço dos materiais e a frustração das taxas de financiamento que a Eco101 esperava obter.

Admitida a SSC, houve a designação da Comissão de Solução Consensual, na forma da IN nº 91/2022 (TCU, 2022). Os membros da Comissão propuseram a modernização do contrato da concessão Eco101 com os seguintes elementos: i) novo modelo econômico-financeiro (MEF) ; ii) modernizações regulatórias nos moldes dos contratos de 5ª etapa de concessão da ANTT (Procofe); iii) fixação de período de transição para garantia de execução dos investimentos com procedimento de extinção antecipada consensual em caso de descumprimento pela concessionária; iv) avaliação de haveres e deveres; e v) realização de processo competitivo para oferta das ações pertencentes ao atual grupo controlador da Sociedade de Propósito Específico (SPE) ao mercado, para validação de valores e mitigação de risco.

A AudRodoviasAviação, unidade técnica especializada do Tribunal, se posicionou contra a celebração do acordo, tendo considerado que as alterações pretendidas (i) ultrapassariam os limites legais para a mutabilidade dos contratos de concessão; (ii) não preservariam o equilíbrio econômico-financeiro original e (iii) não obedeceriam ao prazo contratual. O Ministério Público junto ao TCU, por outro lado, se manifestou pela viabilidade da solução consensual, desde que atendidas condicionantes aos termos da proposta.

Submetida a análise ao Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, este teceu importantes considerações iniciais sobre o papel do Tribunal de Contas na condução dos processos de solução negocial:

Nos processos de solicitação de solução consensual, incumbe ao Tribunal de Contas da União ratificar a legalidade do objeto da negociação, a sua motivação, em termos de conveniência e oportunidade, sempre direcionada ao atendimento do interesse público. O Tribunal delibera com o objetivo de ampliar a segurança jurídica do negócio, advinda da conciliação de interesses, após ampla discussão das divergências existentes. (TCU, 2024b)

Em seguida, o Ministro reconheceu que, apesar de promover profundas alterações no contrato de concessão original (alterações no equilíbrio econômico-financeiro, matriz de risco, taxa interna de retorno e custos dos investimentos); a

solução consensual proposta pela Comissão se mostrava opção mais vantajosa ao interesse público (TCU, 2024b).

A vantagem do acordo estaria demonstrada pela antecipação de investimentos à sociedade, pela renúncia a discussões administrativas e jurídicas existentes e pela mitigação de risco de leilão vazio em caso de relicitação. Além disso, o Relator reconheceu o mérito da iniciativa da Comissão de propor a realização de processo competitivo como forma de resguardar o princípio da isonomia (TCU, 2024b).

A despeito disso, o Ministro Walton Alencar (TCU, 2024b) apontou a existência de falhas na solução consensual apresentada, que deveriam ser sanadas pelas partes antes da celebração do acordo. Por essa razão, na forma do voto do Relator, o Plenário do TCU decidiu por condicionar a autorização para celebração do termo de autocomposição à implementação das seguintes medidas: (i) Revisão dos custos (Capex e Opex) pela ANTT, com base em parâmetros de mercado (Infra/SA); (ii) Ajuste do processo competitivo para transferência de controle, com prazos e regras que assegurem isonomia e competitividade e (iii) Realização de consulta pública e comprovação da capacidade técnico-financeira da concessionária para assumir as obrigações.

Em seguida, no Acórdão nº 513/2025-Plenário (TCU, 2025a), o Tribunal de Contas da União realizou o monitoramento das condicionantes determinadas no Acórdão nº 1996/2024-Plenário (TCU, 2024b), momento em que as considerou atendidas e em que foi autorizada a assinatura do termo de autocomposição.

3.2 Processo de renegociação do contrato de concessão da Rodovia BR-101/RJ (Processo nº 036.368/2023-7)

O Contrato de Concessão da Rodovia BR-101/RJ foi celebrado em fevereiro de 2008 entre a ANTT e a AFL Concessionária de Rodovias S/A, tendo por objeto a exploração de 320,1 km da Rodovia BR 101/RJ, em fevereiro de 2008, denominada Autopista Fluminense.

Embora o início da execução contratual tenha ocorrido de forma regular, com o início da cobrança de pedágio em fevereiro de 2009, a Concessionária passou a apresentar dificuldades em cumprir suas obrigações de investimento, notadamente de realizar obras de duplicação da rodovia. Formulou, assim, em 2020, pleito de relicitação do Contrato.

Ocorre que, em virtude da morosidade da relicitação e da possibilidade de desistência do processo pelas partes e da repactuação de contratos de concessão inviabilizados, Acórdão nº 1593/2023-Plenário (TCU, 2023), o Ministério de Transportes instaurou grupo de trabalho com a Agência Nacional de Transportes

Terrestres – ANTT e a Concessionária para formular solicitação de solução consensual a ser proposta perante o TCU.

A SSC indicou os seguintes fundamentos que teriam inviabilizado a execução contratual: (i) o aumento das taxas de juros oferecidas pelo BNDES; (ii) a demanda real teria sido menor do que a demanda projetada; (iii) o preço do asfalto, do principal insumo das rodovias, teria subido muito mais do que o IPCA (índice de correção das tarifas), e (iv) teriam havido dificuldades na obtenção de alguns licenciamentos ambientais e no rigor e/ou bloqueios de segmentos decorrentes das condicionantes ambientais, em especial nos trechos que cruzam as Reservas Biológicas (Rebios) União e Poço das Antas.

A partir disso, a Comissão de Solução Consensual designada concluiu que a melhor solução seria a renegociação do contrato, com adoção de novo modelo econômico-financeiro. Para mitigar a ocorrência de risco moral e comportamento oportunista, a Comissão propôs a realização de processo competitivo (leilão) para submeter o contrato modernizado ao mercado, da mesma forma em que proposto na repactuação do contrato de concessão da BR-101/ES.

A AudRodoviaAviação se posicionou de forma contrária à renegociação sob o fundamento de que não estaria comprovada a vantajosidade do acordo. O posicionamento foi acompanhado pelo MPTCU, que se manifestou pelo não acolhimento da solução consensual proposta.

Ao apreciar o processo, o Ministro Relator Benjamin Zymler teceu cuidadosas considerações acerca da juridicidade do objeto acordado. Inicialmente, o Ministro pontuou que, em conformidade com as objeções da AudRodoviaAviação, o ajuste proposto pela Comissão ultrapassaria os limites da mutabilidade dos contratos de concessão, porque promoveria alteração em todos os elementos essenciais do contrato original (a equação econômico-financeira, o plano de investimentos, a TIR, a curva de demanda de veículos, os custos dos investimentos, a distribuição de riscos, o modelo regulatório e o prazo contratual). Nesse sentido, sob o prisma da estrita legalidade, não seria possível a repactuação da forma em que proposta.

O Ministro pontuou, contudo, que as demais alternativas previstas no ordenamento para enfrentar a inviabilidade do prosseguimento do contrato – a declaração da caducidade ou o prosseguimento da relicitação – seriam demasiadamente prejudiciais ao interesse público (a prestação do serviço público).

Ainda, o Relator ponderou que a iniciativa da Comissão de Solução Consensual previa a realização de processo competitivo para oferecer ao mercado o controle acionário da concessionária, medida idônea a assegurar o atendimento do princípio da isonomia e do interesse público.

O Ministro concluiu que, embora a repactuação proposta não estivesse amparada em norma legal expressa, estaria, em tese, abarcada pela juridicidade, na medida em que se coadunaria com a compreensão sistêmica do direito.

Não obstante, o Ministro Relator reconheceu a existência de inconsistências na proposta, conforme apontado pela auditoria especializada e pelo Ministério Público de Contas, que teriam de ser sanadas para garantir a vantajosidade em concreto da renegociação.

Ao final, foi seguido, pelo Relator, o entendimento adotado pelo Ministro Walton Alencar quando da apreciação da proposta de solução consensual do contrato de concessão da Rodovia Eco101, no Espírito Santo, Acórdão nº 1996/2024-Plenário (TCU, 2024b), e votou pela aprovação da proposta de solução consensual com a imposição de condicionantes para: i) ajustar os valores do Capex e do Opex; ii) realizar procedimento de consulta pública sobre a vantajosidade da proposta negociada; iii) ajustar de taxa de crescimento de tráfego; iv) adotar Taxa Interna de Retorno justificada. O Plenário do TCU decidiu em consonância com o voto do Relator, Acórdão nº 2318/2024-Plenário (TCU, 2024a).

Em seguida, pelo Acórdão nº 1495/2025-Plenário, o TCU verificou que haviam sido atendidas as condicionantes impostas e autorizou a assinatura do Termo de Autocomposição (TCU, 2025c).

3.3 Solicitação de solução consensual do contrato de concessão da Malha Oeste (Processo nº 000.329/2025-8)

O contrato de concessão da Malha Oeste foi celebrado em 27/06/1996 e tinha por objeto a exploração dos serviços públicos de carga da ferrovia pelo prazo de 30 (trinta anos).

Em 21/07/2020, a concessionária protocolou, junto à ANTT, pedido de adesão ao processo de relicitação do Contrato de Concessão celebrado com a União, nos termos da Lei 13.448, de 05/06/2017, e regulamentada pelo Decreto 9.957, de 7/8/2019. Em seguida, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos aprovou, em 02/12/2020, a qualificação para relicitação da Malha Oeste, por meio da Resolução 146, publicada no DOU em 24/12/2020.

Durante o processo de relicitação, que precisou ser prorrogado pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, o Ministério dos Transportes instituiu, por requerimento da concessionária, Grupo de Trabalho (GT) para análise de possível solução consensual.

Identificada, pelo Ministério de Transportes, fundamentos técnicos e jurídicos para avaliar a viabilidade de solução consensual para o contrato, a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT encaminhou Solicitação de Solução Consensual à Secex Consenso, em 30 de dezembro de 2024.

A SSC foi admitida pela Secex-Consenso e pelo Ministro Presidente do TCU. Contudo, o Ministro Relator, Aroldo Cedraz, não ratificou o posicionamento da Presidência e se manifestou pela inadmissão da solicitação.

O Ministro apresentou os seguintes argumentos para a inadmissão: i) quando proposta a solicitação de solução negocial, faltavam apenas 18 (dezoito) meses para o fim da concessão e a Agência Nacional de Transportes Terrestres já havia iniciado os procedimentos para a realização de nova licitação e; ii) a proposta de solução consensual implicaria em remodelação completa do contrato de concessão original, o que configuraria burla à obrigação constitucional de realizar licitação pública.

A consequência da prolação de decisão de inadmissão pelo Ministro Relator é o arquivamento do processo, na forma da IN nº 91/2022 (TCU, 2022). Nessa hipótese, sequer há a designação da Comissão de Solução de Conflito e não é oportunizada às partes a elaboração de proposta de solução para apresentação em Plenário. O procedimento se esgota e é extinto.

Os argumentos empregados nessa específica decisão para a inadmissão da solicitação de solução consensual foram objeto de comentários por Maurício Portugal Ribeiro (2025), porque, na visão daquele autor, não estariam consonantes à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No texto, pôs-se em dúvida a viabilidade de se avaliar, acuradamente, a extensão e as repercussões de alterações propostas sem que haja o prévio juízo positivo de admissibilidade da Solicitação.

As ponderações parecem anunciar a possibilidade de se promover aprimoramentos aos mecanismos e aos requisitos para a admissibilidade de SSCs.

3.4 Processo de renegociação do Contrato de Concessão da Rodovia Fernão Dias – BR-381/MG/SP (Processo nº 016.032/2024-1)

O contrato de concessão da rodovia Fernão Dias – BR-381/MG/SP, assinado em 2008, tinha por objeto a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços públicos de recuperação, manutenção, monitoração, conservação, operação, ampliação e implantação de melhorias no sistema viário.

A Concessionária Autopista Fernão Dias S.A. sagrou-se vencedora do leilão, tendo apresentado proposta otimista, com deságio de 61,04% sobre a tarifa-teto. Ocorre que, no decorrer da concessão, o agravamento da situação financeira da Concessionária comprometeu o cumprimento das obrigações de investimento contratuais.

A SecexConsenso realizou a análise de admissibilidade e o Ministro Bruno Dantas, na qualidade de Presidente do TCU, admitiu a solicitação. Houve, em seguida, a designação da Comissão de Solução Consensual que apresentou proposta de solução negocial para otimizar o contrato.

Assim como nas propostas de solução negocial das concessões das rodovias BR-101/ES e BR-101/RJ, a CSC propôs que o contrato otimizado, com vigência de 15 (quinze) anos, fosse oferecido ao mercado, através de procedimento competitivo.

Submetidos os autos do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), entretanto, este opinou pela não aprovação do acordo de solução negocial pela Corte de Contas.

O Ministro Relator, Bruno Dantas, ponderou que, embora o Tribunal de Contas desempenhe papel relevante para aperfeiçoar a governança do processo de solução negocial, a decisão pelos investimentos a serem realizados é privativa do Poder Concedente. Além disso, ressaltou a impossibilidade de eliminar da racionalidade os fatores indesejáveis que possam conduzir a escolhas subótimas, a exemplo da assimetria informacional e do comportamento oportunista.

O Ministro concluiu, então, que, em sua compreensão, não competiria ao TCU proferir recomendações ou determinações em processos de solução negocial, na medida em que não se trataria de atuação em atividade de controle externo “tradicional”. O Ministro Relator se limitou a encaminhar ao Ministério dos Transportes as sugestões formuladas pela auditoria para aperfeiçoamento das propostas iniciais de solução consensual apresentadas ao TCU. Ao final, a proposta foi aprovada integralmente pelo Plenário, sem a imposição de condicionantes.

4 Contribuições para o aprimoramento do exame de admissibilidade das solicitações de solução consensual no Tribunal de Contas da União

A Instrução Normativa nº 91/2022 parece conferir relativa margem de subjetividade e de discricionariedade na condução dos processos de renegociação mediados e promovidos pelo TCU, em especial quanto ao juízo de admissibilidade (TCU, 2022). Esta inferência é extraível da análise dos acórdãos-paradigma referenciados.

A instrução prevê, em linhas gerais, o seguinte procedimento para a admissão da SSC: (i) formulação de Solicitação de Solução Consensual perante o TCU pelos legitimados (art. 2º); (ii) descrição dos elementos mínimos que devem constar na SSC (art. 3º); (iii) encaminhamento da SSC à Secex-Consenso para exame da sua admissibilidade (art. 4º); (iv) encaminhamento da SSC ao Presidente do Tribunal de Contas da União para que decida sobre a conveniência e oportunidade da SSC (art. 5º); (v) em havendo manifestação favorável do Presidente do TCU, encaminhamento ao Ministro Relator, que poderá ou não ratificá-la.

Ratificada a admissão pelo Ministro Relator, a SSC será encaminhada para a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que, ouvida a SecexConsenso,

designe, por meio de portaria, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC).

A CSC terá prazo de 90 (noventa) dias para elaborar a proposta de solução, prorrogáveis por 30 (trinta) dias a critério do Presidente do TCU. Na hipótese de concordância de todos os membros do CSC quanto à proposta de solução, o processo será encaminhado para manifestação pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Em seguida, o Presidente sorteará o Ministro Relator. O Relator encaminhará o processo ao Plenário, que poderá sugerir alterações na proposta de solução, acatá-la integralmente ou recusá-la (art. 11).

Acaso sejam sugeridas alterações à proposta de solução, o TCU poderá realizar monitoramento para verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas e autorizar a assinatura do termo aditivo ao contrato original (art. 13).

Nota-se a amplitude das disposições do normativo. Embora seja conferida, pela forma como concebido, relevante margem para o exercício de juízo de deliberação a viabilizar que sejam consideradas as especificidades das situações em concreto caso a caso, é verdade que a ausência de critérios objetivos pode induzir insegurança jurídica aos processos de solução negocial.

Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público junto ao TCU, emitiu posicionamento acerca do tema:

Eis um grande risco associado a essa inovação: a banalização do instrumento como forma de gestores lavarem as mãos diante de pleitos claramente inaceitáveis. É preciso muita parcimônia e critério na admissão de solicitações de solução de controvérsias. Idealmente, apenas critérios objetivos deveriam presidir esse julgamento de admissibilidade, sem a presença de elementos tais como conveniência e oportunidade. (Oliveira, 2024)

A problemática já havia sido notada e destacada, também, por Andrea Barreto de Souza e Thiago Rodrigues de Azevedo, ambos Auditores de Controle Externo de Tribunais de Contas, em trabalho intitulado “Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022”, com abordagem bastante verticalizada:

Prosseguindo na análise do presente tópico, ressalta-se que o poder conferido ao Presidente do TCU de aceitar ou não um pedido de solução consensual igualmente tem sido objeto de controvérsias. Isso porque, embora seja juridicamente plausível que o Presidente exerça tal competência por delegação do Pleno, defende-se que a admissibilidade seja pautada em critérios de natureza objetiva, no intuito de

evitar pressões de natureza política ou arbitrariedade decorrente de uma decisão unilateral, que, diga-se de passagem, sequer é passível de recurso. (Souza; Azevedo; 2025, p. 138)

Assim, há sentido em se colocar em debate possíveis pontos de aprimoramento ao exame de admissibilidade das Solicitações de Solução Consensual para contratos em crise.

Conforme se extrai da sistemática processual, o exame da admissibilidade precede a discussão de mérito. Somente se preenchidos os requisitos de admissibilidade será possibilitado às partes discutir o mérito em juízo.

Para que seja possível avaliar os critérios previstos na IN nº 91/2022 (TCU, 2022), é necessário definir se o juízo positivo de admissibilidade nos processos de renegociação contratual no âmbito do TCU será a regra ou se será excepcional.

Maurício Portugal Ribeiro, Felipe Sande e Eduardo Jordão (2024) defendem a tese da excepcionalidade das renegociações. Para os autores, tornar a admissão da renegociação a regra provocaria, como consequência, a assunção de riscos moral e sistêmico pelos entes contratantes.

Sustentam que somente haveria de ser admitida a SSC quando constatado, cumulativamente, que (1) o contrato é de fato insustentável nas condições originais e que (2) a renegociação é mais conveniente para a administração pública que a extinção do contrato com a realização de nova licitação. Ressaltam que a análise da insustentabilidade é objetiva e não dependeria das particularidades do contratado. Não caberia analisar se aquele específico contratado (sujeito) poderia executar o contrato (objeto), mas se o contrato (objeto) poderia ser executado pelo contratado “médio e representativo”.

Os autores sugerem exigências a serem feitas às partes interessadas na renegociação para investigar a eventual insustentabilidade contratual. Dentre elas, destaca-se a proposição de confecção de nota técnica pelos órgãos e entes públicos envolvidos a respeito da situação econômica da sociedade de propósito específico. O que se pretende com a exigência é identificar as situações em que o descumprimento das obrigações contratuais decorre da performance insatisfatória do contratado (sujeito) e não da deficiência do ativo (objeto). Nessas situações, não seria justificável a renegociação.

Além disso, os autores destacam a necessidade de se ponderar o custo-benefício de renegociar o contrato em detrimento de extingui-lo e deflagrar nova licitação. Para isso, deve-se ponderar os custos envolvidos, notadamente das variáveis relacionadas à fruição da política pública desejada; a majoração do preço dos serviços atuais; e o enfrentamento dos passivos regulatórios. Nesse ponto, haverão de ser avaliados os custos financeiros e de transação de eventual relicitação ou processo de caducidade.

Adota-se, neste trabalho, as premissas defendidas pelos autores. Parte-se delas, portanto, para avaliar os critérios definidos na IN nº 91/2022 do TCU.

O art. 5º da Instrução Normativa nº 91 do TCU atribui ao Presidente do TCU a competência para análise prévia de conveniência e oportunidade da admissibilidade da SSC. São fixados os seguintes elementos como parâmetros para a análise: (i) a competência do TCU para tratar da matéria; (ii) a relevância e urgência da matéria; (iii) a quantidade de processos de SSC em andamento e; (iv) a capacidade operacional disponível do Tribunal para atuar nos processos de SSC (TCU, 2022).

Embora estabelecidos para guiar a análise, os elementos parecem pouco objetivos.

Quanto ao requisito do inciso I – competência do TCU para tratar da matéria –, parece estar pacificada a competência do Tribunal para mediar e supervisionar renegociação de contratos de concessão. Assim, conquanto o requisito possa ser útil na análise de soluções contratuais de outras controvérsias submetidas ao TCU, não se identifica dificuldade ou embargo nesse inciso para a admissão de proposta.

Ainda assim, há margem para exercício de critérios subjetivos, mas que termina mitigado pela formação de precedentes que, evidentemente, haverão de ser acompanhados para que haja integridade e coesão na jurisprudência do Tribunal.

Quanto ao requisito do inciso II, observa-se que a norma não apresenta parâmetros objetivos capazes de orientar, de forma clara, a identificação do que tornaria configuradas a “relevância” e a “urgência”. Surge a indagação sobre quais circunstâncias fáticas poderiam caracterizar a urgência: estaria configurada, por exemplo, diante do risco de interrupção da prestação do serviço público? Ou quando evidenciados custos imediatos ou futuros decorrentes de eventual relicitação ou da decretação de caducidade? Seria igualmente possível compreender como urgente a situação em que, a partir de motivação técnica consistente, se verifica a tendência de insustentabilidade econômico-financeira do contrato em horizonte de médio prazo, como 5 ou 10 anos? São ponderações que se faz para o fomento da discussão.

Não é inédita a discussão quanto à inespecificidade da expressão “urgência”. Discute-se, há muito, a matéria no particular de tutelas provisórias no processo civil – embora atualmente com razoável pacificação em relação a conceitos e formas de aplicação –, especialmente quanto a se devem contemplar espécies antecipada-satisfativa e cautelar-conservativa (Bonato, 2017) ou apenas uma delas e em que medida deve ser considerado, no juízo de identificação da urgência, o dano marginal da extensão do processo no tempo (Theodoro Júnior, 2008, p. 736).

Entende-se oportuno que os conceitos de “relevância” e “urgência” sejam definidos com maior precisão, preferencialmente com exemplos que ilustrem a sua aplicação prática.

Por fim, os requisitos dos incisos III e IV. São, aqui, condições objetivamente apuráveis e demonstráveis. A existência de base de dados periodicamente alimentada

torna possível a aferição da quantidade de processos de SSC em andamento e da capacidade operacional disponível no Tribunal.

Resta a definição de balizas para que essas disposições não sejam utilizadas como “permissivos genéricos” para o juízo negativo de admissibilidade de propostas de solução. Isso pode ser feito por simples Resolução.

Sem a pretensão de exaustão da matéria, apresentam-se algumas ideias, sob a forma de sugestões, de critérios que poderiam ser adotados para abalazamento do juízo de conveniência e oportunidade:

- 1) Definição de que a solicitação de solução consensual inclua uma análise detalhada do histórico de cumprimento das metas de produtividade, segurança e obrigações contratuais da concessionária. Casos de reiterada inadimplência e abandono de trechos (como visto nas malhas ferroviárias FCA, RMS, RMO e FTL) devem ser considerados um fator desfavorável à prorrogação contratual, a menos que haja justificativas técnicas e econômicas robustas para a vantajosidade da renegociação sobre uma nova licitação.
- 2) A proposta deve ser acompanhada de um estudo técnico que demonstre claramente a vantajosidade da renegociação em relação à extinção do contrato e nova licitação. Este estudo deve incluir uma análise de custo-benefício rigorosa, considerando os custos de transação de relicitação/caducidade, a majoração de preços de serviços, e os benefícios esperados em termos de fruição da política pública. Deve-se evitar a superestimativa de custos e tarifas, como observado no caso Eco101, exigindo rastreabilidade das memórias de cálculo (Capex e Opex) e sua compatibilidade com referenciais de mercado.
- 3) A Instrução Normativa pode considerar o tempo restante para o fim da concessão como um critério de admissibilidade. A renegociação de contratos próximos do fim (como o caso da Malha Oeste, com 18 meses restantes) pode ser vista como um *bypass* à obrigação constitucional de realizar licitação pública.⁶

Embora se entenda que a adoção de critérios como os indicados possa conferir objetividade e eficiência aos procedimentos de admissibilidade de Solicitações de Solução Consensual, é evidente que as dificuldades concretas e os obstáculos reais e operacionais da Administração Pública, das concessionárias e do próprio

⁶ Destaca-se trecho de despacho proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz no processo nº 009.697/2023-3, em que se posicionou pela inadmissão da SSC do contrato de concessão da Malha Oeste: “Ora, observo que a proposta de solução consensual implica em verdadeira remodelação completa e radical do contrato, apartando-o por completo da concessão original, com a prorrogação da avença por mais outro período, a exclusão de alguns trechos, a reforma de outros e a construção de novos ramais ferroviários. 26. Trata-se, assim, de uma nova configuração da exploração do serviço público de transporte ferroviário com novos trechos, novas métricas de desempenho, novas obrigações de manutenção das vias, sem qualquer suporte jurídico no contrato de concessão ora vigente. 27. Isso me permite concluir que, na verdade, não se trata da resolução de solução conflituosa, permitida pela IN TCU 91/2022, mas sim de burla à licitação de um novo projeto de infraestrutura ferroviária, em clara afronta à Constituição Federal, arts. 37, inciso XXI, e 175, assim como às Leis de Concessão e de Licitação” (TCU, 2025d).

Tribunal de Contas da União haverão de ser considerados antes da alteração normativa e da instituição das balizas. Haverá de se avaliar, também, as possíveis consequências práticas da opção regulamentar.

São premissas alinhadas ao paradigma do consequencialismo, aplicável à esfera controladora (arts. 20 e 22 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB), e cujo exame demandaria trabalho próprio e apartado deste.

Por isso, propôs-se, aqui, introduzir o assunto com reflexões derivadas da análise feita e sugestões com relativo grau de genericidade para que, com a amplitude que garanta a aplicabilidade em maior escopo, possam servir de diretrizes para as tomadas de decisão no escrutínio de propostas de renegociação e solução consensual em concreto.

Afinal, a consensualidade, como se identifica dos acórdãos examinados, tem sido recepcionada, desde 2022, como mecanismo possível e eficaz na solução de disputas em contratos de concessão. As evidências demonstram não apenas a consolidação do instrumento processual de solução consensual de controvérsias, mas o seu impulsionamento. Com esse movimento, parece relevante que ações para constantes aprimoramento e refinamento sejam cogitadas e, quando possível, efetivadas.

Neste particular, alinha-se à compreensão dos Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas quando, no artigo referenciado no início deste trabalho (cujo elucidativo título é “Consensualismo é inevitável na solução de conflitos”), pontuam que “a poética da corrente marítima encontra-se em ser ela inevitável” e que a identificação da inevitabilidade permite que os agentes envolvidos possam “navegar suas jornadas, enfrentar desafios maiores e buscar formas de coexistência” (Dantas; Zymler, 2024).

E, em arremate sublime, concluem:

Qual correnteza de mar, cuja trajetória segue uma direção irreversível, acreditamos na inexorabilidade do consensualismo. Daí por que melhor faria procurarmos formas de delimitar cada vez mais o trajeto, aproveitar seu fluxo e otimizar seus resultados. (Dantas; Zymler, 2024)

Se inexorável é, devemos com ela coexistir, utilizando-a e aprimorando-a em favor dos fins a que se presta.

5 Conclusões

O estudo demonstrou que a admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual constitui etapa central para a consolidação do consensualismo no âmbito

do Tribunal de Contas da União. Partindo da evolução normativa e da consolidação de práticas consensuais na Administração Pública, evidenciou-se a relevância das iniciativas do TCU, em especial a edição da Instrução Normativa nº 91/2022.

Concluiu-se que, embora a incorporação e a disciplina de instrumentos consensuais pelo TCU apresente benefícios institucionais, notadamente para a efetividade do controle externo e para a consolidação de práticas que favorecem soluções administrativas eficientes, os critérios atualmente definidos e aplicados para o juízo de admissibilidade de Solicitações de Solução Consensual exibem graus de subjetividade que recomendam aperfeiçoamento normativo e procedimental para mitigar riscos moral e sistêmico.

O fortalecimento da consensualidade, longe de reduzir a eficácia do controle externo, reafirma o protagonismo do TCU como instituição capaz de inovar, oferecer respostas eficientes e reforçar a governança pública em consonância com sua missão constitucional, atuando como catalisador de soluções e promotor do diálogo na Administração Pública.

A análise de julgados paradigmáticos permitiu a identificação dos critérios aplicados pelo Plenário do TCU na filtragem das solicitações, bem como os desafios interpretativos que ainda se apresentam. Nesse sentido, a etapa de admissibilidade revela-se decisiva não apenas para a efetividade do instituto, mas também para a segurança jurídica e a coerência da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Os casos examinados sublinham a importância da realização de aprimoramentos contínuos na IN nº 91/2022. Os debates induzem à inferência de que critérios de admissibilidade mais objetivos poderiam ser proveitosos para se evitar riscos moral e sistêmico e para, em situações específicas, robustecer a conclusão pela adequação e vantagem da opção pela renegociação.

Foram sugeridas, enfim, contribuições à composição dos parâmetros de admissibilidade definidos na Instrução Normativa. Entende-se que, com a incorporação, garantir-se-á maior previsibilidade para os procedimentos de solução consensual de controvérsias, reduzindo custos de transação e elevando a acurácia dos processos de tomada de decisão, e, especialmente, viabilizar-se-á – em linha com o racional apresentado pelos Ministros Zymler e Dantas – a consolidação institucional do consenso enquanto ferramenta eficaz para a obtenção de resultados ótimos, eficientes e inteligentes para a consecução dos objetivos últimos da Administração.

Que a trajetória da correnteza sempre nos conduza em sentido que permita avistarmos, à frente, constituídos os objetivos fundamentais da República, com ênfase ao primeiro: de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Referências

AKERLOF, George A. *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Oxford University Press, 1970.

BONATO, Giovanni. A Estabilização da Tutela de Urgência no Código de Processo Civil Brasileiro de 2015 (uma comparação entre Brasil, França e Itália). *Revista de Processo*, São Paulo, v. 42, n. 273, p. 191-253, nov. 2017. Disponível em: <https://www.direitoprocessual.org.br/download.php?f=d545e0d669ae714bbaf361498264a748>. Acesso em: 31 ago. 2025.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. 1937. *Economica*, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

DANTAS, Bruno. *ANDIFES*. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. O risco de infantilizar a gestão pública. Publicado em: 9 jan. 2018. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/2018/01/09/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. *Revista Jurídica da Presidência*. v. 22. n. 157. 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2304>. Acesso em 25 ago. 2025.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e Regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DANTAS, Bruno; ZYMLER, Benjamin. *ESTADÃO*. Opinião: Consensualismo é inevitável na solução de conflitos. Publicado em: 21 jun. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/consensualismo-e-inevitavel-na-solucao-de-conflitos/?srsId=AfmBOooUJeXNrOCEWMSI2Fx-dpTxaGbDOfEv8xHst_pXeCwA9huEkXda. Acesso em 25 ago. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino; TELES, Bruno Vasconcelos. *Consultor Jurídico*. Público & Pragmático. ADPF nº 1.183 e constitucionalidade da Secex-Consenso TCU: prospecções possíveis no STF. Publicado em: 27 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-27/adpf-no-1-183-e-constitucionalidade-da-secex-consenso-tcu-prospeccoes-possiveis-no-stf/>. Acesso em 15 ago. 2025.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. *ESTADÃO*. Opinião: *Soluções consensuais no TCU: riscos e oportunidades*. Publicado em: 1 fev. 2024. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/solucoes-consensuais-no-tcu-riscos-e-oportunidades/?srsId=AfmBOorFhW_j4vGGINzidCiwYG1FQpiKAukOZaDVPGNZ_ZUjACNaC3lo. Acesso em: 1 set. 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal. *Folha de São Paulo*. Infraestrutura. Inadmissão da renegociação da concessão Malha Oeste: é preciso aprimorar o processo de admissão de renegociações no TCU. Publicado em: 22 mai. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mauricio-portugal-ribeiro/2025/05/inadmissao-da-renegociacao-da-concessao-da-malha-oeste.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2025.

RIBEIRO, Maurício Portugal; SANDE, Felipe; JORDÃO, Eduardo. Renegociações contratuais sem risco moral ou sistêmico: quais casos admitir no programa de renegociação na SECEX-Consenso do TCU? *SSRN* (Elsevier), out. 2024. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5000171>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SOUZA, Andrea Barreto de; AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. Solução consensual de controvérsias no Tribunal de Contas da União: natureza jurídica e desafios do instrumento processual criado pela Instrução Normativa nº 91/2022. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*. Santa Catarina, n. 4, p. 115-146, 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Processo de Execução e Cumprimento de Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência*. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1593/2023-Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 02 de agosto de 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2318/2024-Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 30 de outubro de 2024a.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1996/2024-Plenário*. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 25 de setembro de 2024b.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 513/2025-Plenário*. Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 12 de março de 2025a.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1369/2025-Plenário*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 25 de junho de 2025b.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1495/2025-Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 9 de julho de 2025c.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Despacho no Processo nº 009.697/2023-3*. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 09 de maio de 2025d.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 91/2022*. Brasília, 22 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21784>. Acesso em: 25 jun. 2026.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n. 2, p. 233-261, oct., 1979.

ZYMLER, Benjamin. Consensualismo. In: *III Seminário Internacional de Controle Externo*. 21 ago. 2025. Palestra. Salvador: Instituto Rui Barbosa – IRB; TCE/BA, 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAVALCANTI, Henrique; GORDILHO, Mariana. Admissibilidade da Solicitação de Solução Consensual: análise de processos de renegociação mediados pelo TCU e contribuições para a Instrução Normativa nº 91/2022. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 169-190, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.08.BA.

Submetido em: 07.09.2025

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.