



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

BÁRBARA LUÍZE SANTOS SILVA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: A SecexConsenso e o Tribunal de Contas
da União na Resolução de Conflitos

BRASÍLIA

2025

BÁRBARA LUÍZE SANTOS SILVA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: A SecexConsenso e o Tribunal de Contas
da União na Resolução de Conflitos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito (FD), da Universidade de Brasília
(UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Mamede Said

BRASÍLIA

2025

BÁRBARA LUÍZE SANTOS SILVA

CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O TRIBUNAL
DE CONTAS DA UNIÃO: Análise da SecexConsenso e da ADPF 1183

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito (FD), da Universidade de Brasília
(UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Brasília, 12 de fevereiro de 2025.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes

Mestre Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

AGRADECIMENTOS

Esta monografia marca o encerramento de mais um ciclo de dedicação aos estudos, um momento de imensa alegria e realização na minha trajetória acadêmica. Após cinco anos de graduação – dois deles marcados pelo distanciamento físico de colegas e professores devido à pandemia da COVID-19 –, incontáveis desafios e ainda mais inúmeros momentos de felicidade, concluo o sonho de cursar Direito na renomada Universidade de Brasília.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu Senhor Deus. Foi por Seu Amor e Graça que fui sustentada ao longo desses anos e nunca desamparada. A Ele, toda a honra e gratidão por essa conquista.

Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe, Ivanilda S., ao meu pai, Genival S., ao meu saudoso avô, João D., e aos demais familiares. À minha mãe, meu maior exemplo de devoção, não apenas aos estudos, mas também a todos que ama: obrigada por sempre segurar minhas mãos. Esta conquista é fruto também do seu esforço e amor incondicional. Ao meu querido avô, cuja partida há cerca de um ano deixou uma saudade diária, agradeço por ter sido essencial na minha formação e por sempre me incentivar.

Aos que dividem esta jornada comigo e me apoiam incansavelmente, mesmo sem laços de sangue: ao meu namorado Thauan R., por todo amor e incentivo, à minha querida amiga Isabella S., da qual tenho muito orgulho e agora deixa o Brasil para se dedicar à sua vocação; e às minhas amigas de longa data Maria Luiza G., Débora M., Mariana C., Mariana B. e Laura O., por caminharem comigo em quase todas as etapas da vida.

Sou profundamente grata também aos amigos da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) – Diogo B., Sabriny L. e Ingrid S. –, por compartilharem os estudos e tornarem essa jornada mais leve e prazerosa.

Aos colegas do escritório Bento Muniz meu sincero agradecimento por me inspirarem e me mostrarem a beleza da profissão.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Mamede Said, pela paciência, orientação gentil e por compartilhar seu vasto conhecimento ao

longo deste processo. Seu exemplo no estudo do Direito Constitucional foi um pilar fundamental durante minha formação acadêmica na UnB.

RESUMO

Este trabalho tem como foco básico o exame sobre a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022, editada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) no âmbito da nova Administração Pública consensual. A pesquisa começa abordando o desenvolvimento histórico e jurídico da Administração Pública brasileira, com ênfase no surgimento do paradigma consensual como contraponto às limitações do modelo tradicional de administração burocrática. Em resumo, a pesquisa visa determinar se tanto a Instrução Normativa quanto o funcionamento da SecexConsenso estão expressos de acordo com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A análise também abrange a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183, proposta pelo Partido Novo, questionando a legitimidade da Instrução Normativa do TCU.

O objetivo principal da pesquisa é verificar se a Instrução do TCU e o funcionamento da SecexConsenso estão em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e com os novos paradigmas que regem a Administração Pública, na atualidade. A análise inclui a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183, ajuizada pelo Partido Novo, que aponta a suposta ilegitimidade da Normativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Consensualidade. Tribunal de Contas da União. Constitucionalidade. SecexConsenso.

ABSTRACT

This research focuses on examining the constitutionality of Normative Instruction No. 91/2022, issued by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), which established the Secretariat for External Control of Consensual Resolution and Conflict Prevention (SecexConsenso) within the framework of the new consensual public administration model. The study begins by addressing the historical and legal development of Brazilian Public Administration, emphasizing the emergence of the consensual paradigm as a response to the limitations of the traditional bureaucratic model. In summary, the research seeks to determine whether both the Normative Instruction and the functioning of SecexConsenso align with the constitutional principles governing Public Administration. The analysis also includes the Argument of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) No. 1183, filed by the political party *Partido Novo*, which challenges the legitimacy of the TCU's Normative Instruction.

The primary objective of this study is to assess whether the TCU's Normative Instruction and the role of SecexConsenso comply with the constitutional principles that guide Public Administration, as well as the modern paradigms that shape contemporary administrative law. The analysis considers the claims made in ADPF No. 1183, which questions the legitimacy of the regulation, highlighting the legal, institutional, and doctrinal perspectives on the matter.

Keywords: Public Administration. Consensuality. Federal Court of Accounts. Constitutionality. SecexConsenso.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSC	Comissão de Solução Consensual
IN	Instrução Normativa
Lei de Arbitragem	Lei nº 9.307, de 1996
Lei de Mediação	Lei nº 13.140, de 2015
Lei de Licitações	Lei nº 14.133, de 2021
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OS	Organizações Sociais
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SencexConsenso Conflitos	Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL	11
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO TEMPO	13
1.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A ATUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	16
2 CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A CRIAÇÃO DA SENCEXCONSENSO.....	25
2.1 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).....	26
2.2. SENCEXCONSENSO: A BUSCA PELA CONSENSUALIDADE NA CORTE DE CONTAS.....	29
3 AS CONTROVÉRSIAS SOBRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 91 DO TCU E A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 1183.....	41
3.1 EXPOSIÇÃO DA ADPF 1183, FUNDAMENTOS E DETALHAMENTO DO PROCESSO.....	42
3.2 ANÁLISE CRÍTICA DA ARGUMENTAÇÃO DO PARTIDO NOVO.....	44
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira enfrenta uma complexidade crescente, à medida que suas funções estão se expandindo e suas demandas sociais estão se tornando mais complexas. Alinhado a este contexto, emerge o princípio da consensualidade¹ na Administração Pública, como uma alternativa adequada ao modelo tradicional hierárquico e autoritário, promovendo o diálogo e a cooperação entre entidades públicas e privadas. Neste trabalho, pretende-se analisar a criação e o funcionamento da Secretaria de Controle Externo de Resolução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), instituída pela Instrução Normativa nº 91/2022 do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como apresentar as controvérsias quanto à sua constitucionalidade à luz da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183.

No campo da Administração Pública, a consensualidade é destacada, pois previne a judicialização de conflitos que envolvem a Administração, possibilitando maior eficiência administrativa, segurança jurídica e outras vantagens para setores específicos da ordem econômica que são capazes de negociar seus interesses individualmente por meio da especificidade dos temas e do diálogo das soluções propostas com os setores.

A criação da SecexConsenso é um marco neste processo de mudança, no âmbito do TCU, pois oferece um modelo para evitar conflitos e resolver controvérsias de forma cooperativa. Contudo, sua implementação também gerou debates no âmbito jurídico, especificamente no que diz respeito à compatibilidade da regulamentação com os preceitos fundamentais da legalidade, moralidade, eficiência e separação de poderes.

A ADPF nº 1183, ajuizada pelo Partido Novo, questionou a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022, sob a argumentação de que extrapola as competências do TCU e se imiscui nas atribuições do Poder Executivo. Esse questionamento ressalta a importância de discutir o equilíbrio entre a inovação administrativa, promovida pela SecexConsenso, e as limitações atribuídas pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) ao Tribunal de Contas.

¹ O princípio da consensualidade na Administração é um princípio implícito na CRFB/88, porém também é disciplinado pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. O art. 26 desta Lei dispõe a cláusula geral da consensualidade administrativa.

Nesse sentido, busca-se, na investigação, responder se a SecexConsenso e a Instrução Normativa n. 91/2022 são compatíveis com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira e com o ordenamento jurídico.

Para isso, será adotada uma abordagem qualitativa, pela análise documental normativa, jurisprudencial e doutrinária. A metodologia incluirá o exame da evolução da Administração Pública, dos fundamentos constitucionais do TCU e dos argumentos apresentados na ADPF nº 1183. Além disso, serão expostas soluções consensuais dos casos práticos da Secretaria, para ilustrar a aplicação da Normativa e os impactos reais da sua implementação na gestão pública.

O trabalho é estruturado em cinco seções principais. A evolução dos modelos de gestão administrativa ao longo do tempo é abordada no primeiro capítulo, que apresenta o cenário histórico e jurídico da Administração Pública Brasileira. Posteriormente, discute-se o conceito de consensualidade administrativa e sua salvaguarda no sistema jurídico brasileiro, sendo apontadas as legislações que incentivam métodos adequados de resolução de conflitos. O segundo capítulo é dedicado ao Tribunal de Contas da União e seu desempenho, como órgão de controle externo, com a criação da SecexConsenso, abordando sua regulamentação, estrutura, funcionamento e finalidades. O terceiro capítulo examina a ADPF nº 1183, contrapondo os argumentos do Partido Novo ao parecer dado pelo Ministério Público Federal (MPF), e expondo os demais detalhes do processo. Finalmente, avanços para a conclusão são feitos com base nas evidências coletadas, apresentando perspectivas para pesquisas futuras.

Este trabalho pretende contribuir para o debate sobre a modernização da Administração Pública e o papel da consensualidade na gestão pública brasileira. Busca-se demonstrar como a inovação administrativa pode ser harmonizada com os princípios constitucionais, pelo estudo não limitado a uma análise técnica, mas a partir de reflexões sobre os desafios e oportunidades para adotar práticas consensuais no Tribunal de Contas da União e na Administração Pública como um todo.

1 O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

A Administração Pública hoje é caracterizada pela promoção da busca por modelos que respondam de forma mais eficiente e adequada às necessidades da sociedade contemporânea. Nesse cenário, o paradigma da Administração Pública consensual emerge como uma alternativa que privilegia a construção de soluções negociadas pelo diálogo e pela cooperação entre os entes públicos e privados. No entanto, essa abordagem nem sempre foi presente.

Com maior detalhamento adiante, o modelo atual de gestão administrativa contrasta com o modelo tradicional baseado na rigidez normativa e na imposição unilateral do Estado, o que marca uma transição significativa para métodos mais dinâmicos na administração. Essa transição ganhou destaque principalmente no âmbito do controle e da fiscalização, com o Tribunal de Contas da União (TCU) ocupando uma posição estratégica na promoção da transparência e eficiência na gestão administrativa.

A Instrução Normativa nº 91/2022, editada pelo TCU, que criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), e instituiu procedimentos de solução consensual de disputas, é um marco no campo da consensualidade administrativa no Brasil. Entretanto ela também provocou repercussões do ponto de vista jurídico, despontando as controvérsias na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183, ajuizada pelo Partido Novo, no Supremo Tribunal Federal (STF).

A relevância deste estudo reside na ampliação do uso de métodos adequados de resolução de conflitos na esfera pública e na necessidade de compreender os limites constitucionais dessas práticas. A criação da SecexConsenso não apenas demonstra a disposição do TCU em modernizar atribuições, mas também apresenta os desafios de equilibrar a eficiência administrativa e a observância rigorosa dos princípios constitucionais.

Logo de início, faz-se um destaque: a Administração Pública possui um regime jurídico diferenciado de direito público, que vincula sua atuação e estabelece prerrogativas e sujeições específicas a que deva estar subordinada – regime jurídico resumido em duas palavras prerrogativas e sujeições –, como lecionado por Cretella Júnior (1971, p.18):

A Administração pode e o particular não pode tomar uma série de medidas, quando sujeitos de uma relação jurídica; a Administração, entretanto, que desfruta de posição privilegiada na relação jurídica, está sujeita a inúmeras restrições ou imposições, ausentes nas relações jurídicas do direito privado.

Embora a doutrina não seja uniforme ao elencar os atributos da Administração, recordam-se, brevemente, as seguintes prerrogativas: imperatividade, presunção de legitimidade e autoexecutoriedade.

A imperatividade estabelece que os atos administrativos, independentemente de concordância, são impostos a terceiros. Assim, de maneira unilateral, pode a Administração Pública impor obrigações aos administrados. Já a presunção de legitimidade ou de veracidade estabelece que se presumem verdadeiros os fatos alegados pela Administração, até apresentação de prova em contrário. A autoexecutoriedade da Administração, por sua vez, a coloca em uma posição privilegiada em relação aos administrados, visto que essa prerrogativa permite que os atos administrativos sejam postos em execução sem a necessidade de permissão judicial. Mesmo afetando o interesse particular, pode a Administração executar decisões em situações de necessidade e urgência ou de expressa previsão legal (DI PIETRO, 2023, p. 34-37).

Já as sujeições tratam das limitações impostas ao exercício do Estado para proteção de direitos individuais perante os potenciais excessos. No entanto, em alguns momentos da história a balança pendeu para o lado das prerrogativas e, desse modo, ao autoritarismo (DI PIETRO, 2023, p.35):

Uma das grandes razões que deram nascimento à tese do autoritarismo do Direito Administrativo é, provavelmente, a teoria da *puissance publique*, elaborada no século XIX e defendida, entre outros, por Batbie, Ducrocq, Louis-Edouard Laferrière, León Aucoc, Berthlémy. Sistematizada por Maurice Hauriou (1927:133), essa teoria, ao procurar o critério definidor do Direito Administrativo, apontou a existência de prerrogativas e privilégios do Estado diante do particular, criando uma posição de verticalidade ou de desigualdade entre Administração Pública e cidadão.

No entanto, como se sabe, um binômio não é feito por apenas um lado. Diante das sujeições aos direitos individuais contra o abuso de poder estatal e a partir da constitucionalização do Direito Administrativo, houve um retorno ao equilíbrio entre prerrogativas e sujeições.

A incorporação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública corrobora para uma mudança paradigmática da Administração, o que consistiu em um novo

molde do Direito Administrativo. A respeito dessa evolução, Maria Sylvia Di Pietro ensina (2023, p. 38):

Por essas razões, não é possível concordar com os autores que apontam a origem autoritária do Direito Administrativo, negam a sua constitucionalização e afirmam a sua imutabilidade no decurso do tempo. Não há dúvida de que a doutrina e, em grande parte, a jurisprudência, muito avançaram e continuam avançando, no que diz respeito à constitucionalização do Direito Administrativo. O Direito Administrativo vem passando por profundas modificações, das quais se realça precisamente a sua constitucionalização, hoje tratada e defendida pela doutrina e aplicada pela jurisprudência, com reflexos sensíveis sobre a legalidade, a discricionariedade administrativa e o controle judicial.

E ainda (DI PIETRO, 2023, p. 38):

O século XXI conhece já um pós-pós-modernismo cujas características seriam, em reação contra os excessos do período precedente, uma nova aproximação mais sutil da normatividade, como contrapeso ao excesso de regulação, uma nova maneira de conceber as relações sociais humanizando o consensualismo (empobrecimento do contrato) pela convivência (ética da convivência) e uma nova maneira de conceber os direitos, vinculando-os a deveres. A obrigação e a coerção se transformariam em um consentimento voluntário de assumir suas responsabilidades. No face a face entre a administração e os administrados, a primeira não conceberia suas prerrogativas senão vinculadas a seu dever de prestar contas e, os segundos, transformados plenamente em cidadãos, não separariam seus direitos de seus deveres para com a coisa pública”.

Este é o ponto de partida que será explorado neste capítulo introdutório da discussão, dedicado à análise histórica e teórica das condições que favoreceram o surgimento da Administração Pública consensual². Com ênfase na adoção de instrumentos destinados à sua concretização no Direito Administrativo, o capítulo também discutirá o atual contexto da Administração Pública Federal e o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na adoção de métodos adequados, alternativos à via judicial.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO TEMPO

É certo que atual Administração Pública mostra-se cada vez mais complexa. Anteriormente, qualificada apenas como a sistematização burocrática da máquina estatal, hoje

²É ampla a nomenclatura usada para designar a consensualidade na Administração Pública. Há autores que denominam Administração Pública consensual, e outro que tratam como “mecanismos consensuais na Administração Pública”, ou “heretocomposição administrativa”, ou ainda “métodos extrajudiciais na Administração”. Como forma de evidenciar que a solução consensual uma forma adequada na resolução de conflitos e para distanciar uma possível equiparação com a via judicial, este trabalho utiliza o termo “adequado” para o instrumento da consensualidade.

enfrenta novos desafios, que muitas vezes, se revelam intransponíveis pelo Poder Judiciário. Seja pela ausência de prestação judicial célere, seja pela especificidade dos temas dos conflitos, a resposta, frequentemente binária e proporcionada pela via judicial, demonstra-se inadequada frente às exigências sociais e a complexidade das relações entre Administração e administrados.

A aplicação dessa lógica binária, amplamente presente na apreciação das demandas da Administração Pública Federal ajuizadas na Justiça Federal, é bastante ilustrativa do problema. A abordagem centrada na identificação de “quem está com a razão”, em grande escala, se distancia da real necessidade da prestação de serviços de interesse público. Mesmo em situações nas quais a Administração obtém êxito judicial, a satisfação dos anseios da sociedade continua a depender de uma prestação administrativa eficiente, alinhada à necessidade coletiva e orientada pela busca do interesse público.

Além disso, o aumento das atribuições e as novas modalidades de intervenção estatal na ordem econômica para prestação direta ou indireta de serviços dinamizaram ainda mais as relações entre particulares e Administração Pública, o que decorre do próprio dever de prestar serviços e garantir direitos do Estado. Nesse sentido, o serviço público é compreendido como uma atividade material que, por força legal, é atribuída ao Estado diretamente ou tem sua execução entregue a terceiros, por delegação, visando atender às necessidades coletivas sob um regime jurídico que pode ser total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2023, p. 147).

De todo modo, a realização de parcerias público-privadas dinâmicas e a celebração de acordos administrativos diversos possuem crescimento exponencial.

Nesse cenário fomentado, emerge o princípio da consensualidade como um elemento central do Direito Administrativo contemporâneo, a nível nacional e internacional. Rompendo com a tradição autoritária e unilateral, historicamente adotada nas relações entre Estados e administrados, esse novo paradigma estimula a utilização de institutos inovadores pela Administração. Conforme expõe o Mamede Said Maia Filho (2020, p. 317), essa nova posição do Estado

[...] implicou a criação de institutos inovadores de direito administrativo, fazendo surgir uma Administração Pública voltada ao estabelecimento de mecanismos de gestão dos serviços públicos que têm como base a cooperação e a mediação, em substituição à lógica regulamentadora clássica de unilateralidade que pautou a conduta administrativa desde que se ampliou a base de legitimação do exercício do poder político-estatal.

A consensualidade configura-se como novo paradigma que se contrapõe ao modelo anterior, que foi caracterizado pela posição burocrática em que havia a verticalização da relação entre Administração Pública e administrados (SALVO, 2018, p. 23).

Para descrever as características que marcaram a evolução da Administração Pública brasileira, Cláudia Costin (2010, p.31) recorre à classificação proposta por Bresser-Pereira, que identifica três modelos históricos de administração do Estado: (i) a administração patrimonialista, (ii) a administração pública gerencial burocrática e (iii) a administração pública gerencial, também denominada pós-burocrática ou Nova Gestão Pública.

No modelo patrimonialista, típico de monarquias absolutistas, o patrimônio público e o patrimônio privado se confundiam, pois não havia distinção clara entre ambos, sendo o Estado considerado propriedade do monarca, com recursos públicos como extensões de sua titularidade e submetidos à sua vontade. Nesse contexto, Marçal Justen Filho (2024, p.4), destaca que:

Antes da afirmação do Estado de Direito, a atividade estatal era alheia ao direito. Os atos do governante não comportavam controle, sob o postulado de que o rei não podia errar ou que o conteúdo do direito se identificava com a vontade do príncipe.

Apesar de historicamente relevante, a partir da evolução da sociedade industrial e com o surgimento da sociedade civil de maneira estruturada, pela demanda de separação clara entre o público e o privado, percebeu-se que o modelo patrimonialista não seria sustentável.

Como resposta ao patrimonialismo, surgiu o modelo burocrático, no berço do amadurecimento das democracias e na organização sistemática do serviço público, sob a pretensão de ser regida pela racionalidade e eficiência.

A forma histórica de administração burocrática, baseada nos princípios weberianos de racionalidade e impessoalidade, foi caracterizada pelo formalismo excessivo, pela hierarquização e, principalmente, pelo controle rígido dos meios e procedimentos da prestação do serviço público. Embora o modelo tenha permitido uma maior estruturação dos Estados modernos e a implementação de políticas públicas em larga escala, a administração burocrática demonstrou-se limitada diante das novas demandas do Estado Social e da globalização, devido ao aumento das demandas sociais e dos encargos das funções estatais.

A inadequação do modelo burocrático evidenciou que a Administração necessitava de estruturas menos hierárquicas, mas também de organizações mais flexíveis focadas em resultados e no impacto das políticas públicas na sociedade. Com isso, surgiu o modelo da administração pública gerencial. Este modelo emergiu em um contexto — particularmente nas décadas de 1980 e 1990 — de crises fiscais e necessidades de eficiência, agravadas pela frustração da sociedade com a burocracia tradicional. Nesse momento, a Administração Pública passou a incorporar a participação cidadã, com maior transparência em seus processos e incluindo a opinião pública em atos decisórios. Verifica-se que a administração pública pós-burocrática consistiu em um modelo que tentou equilibrar a modernização da máquina pública e a proteção do interesse público.

Portanto, o modelo tradicional da Administração Pública, baseado em rigidez normativa e centralização, mostrou-se insuficiente para atender às demandas contemporâneas por eficiência e resolução ágil de conflitos. Esse cenário catalisou a mudança administrativa para um paradigma mais consensual, onde o diálogo e a colaboração entre os entes públicos e privados emergem como elementos centrais. As seções seguintes analisarão os impactos dessa mudança de paradigma no funcionamento da Administração Pública no Brasil.

1.2 A ATUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.

A Administração Pública brasileira já passou por cada um dos modelos históricos de administração estatal apresentados, e embora não sejam claramente delineados, a história administrativa refletiu demandas sociais, econômicas e políticas de cada época.

Claudia Costin (2010, p. 40) aponta nove momentos principais dessa evolução: a Administração Colonial; o Brasil como sede do Império Português; o Império (dividido em Primeiro Reinado, Regências e Segundo Reinado); a República Velha; o varguismo e a Reforma de 1936; o desenvolvimentismo e a Reforma do Ministério da Fazenda; a ditadura militar e a Reforma de 1967; a democratização com o retorno ao formalismo; e, por fim, a Reforma da Gestão Pública de 1995.

O período colonial³ foi caracterizado pela administração patrimonialista, com forte confusão entre o público e o privado (COSTIN, 2010, p. 43), juntamente com o sistema mercantilista do período. A gestão administrativa brasileira era estruturada em torno de concessões de cargos e terras a nobres e aliados políticos, como evidenciado pelas capitanias hereditárias e sesmarias. No entanto, a fragilidade do modelo foi exposta na ausência de povoamento e desenvolvimento territorial no país.

Com a chegada da Família Real portuguesa no Brasil, em 1808, iniciou-se um processo de institucionalização do Estado, na medida em que foram introduzidas instituições como o Banco do Brasil, o Tribunal da Relação e as Academias Militares (COSTIN, 2010, p. 43). Mesmo com a Constituição de 1824, que instituiu o Poder Moderador e conferiu autoridade máxima ao imperador no governo monárquico constitucional, o modelo de administração patrimonialista no país acompanhava as práticas de alianças políticas e do preenchimento de cargos de confiança. Com a proclamação da República em 1889, o Brasil experimentou a primeira tentativa real de modernização do modelo de administração, porém foram mantidos diversos elementos patrimonialistas durante a República Velha, como percebeu-se nas práticas clientelistas da época.

Apenas a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, que a reforma estrutural da administração, legitimamente, ganhou força, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936 (COSTIN, 2010, p. 44). O órgão foi responsável por introduzir práticas burocráticas de gestão administrativa, com inspiração nos princípios de weberianos de racionalidade e impessoalidade.

Durante o regime militar, a partir de 1964, o Brasil experimentou o fortalecimento do Estado enquanto agente desenvolvimentista. Foram introduzidas medidas de centralização administrativa com a Reforma de 1967⁴, para que a força operacional do Estado fosse ainda

³ Assim como na Europa continental, o Direito Administrativo brasileiro não se desenvolveu como um ramo autônomo do Direito sob o regime da monarquia absoluta. Assim, durante o período colonial, particularmente na época das capitanias hereditárias, o donatário exercia poderes absolutos conferidos pelo monarca português, que incluía funções administrativas, legislativas e judiciais, sem qualquer forma de controle. (DI PIETRO, 2023, p. 51).

⁴ Os objetivos da reforma administrativa de 1995 foram delineados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e aprovado pela Câmara de Reforma do Estado em setembro daquele ano. A principal meta era substituir o modelo de administração pública burocrática pelo gerencial. Entre as medidas sugeridas estavam a profissionalização do serviço público, a introdução de uma cultura de avaliação de desempenho, a atribuição de maior capacidade

maior. Já os elementos do modelo de administração pública gerencial⁵ foram introduzidos a partir da Reforma da Gestão Pública de 1995, com a modernização e transparência dos meios, diante das demandas do Estado Democrático globalizado.

Embora os modelos externos sejam infindos e os debates sobre o papel do Estado constantes, é perceptível que a Administração Pública brasileira, ao longo dos anos, refletiu tensões políticas e desafios da complexidade das tarefas estatais e do interesse coletivo na prestação de serviços públicos.

As transformações na história foram essenciais para a mudança de paradigma da Administração contemporânea, que agora parte para o equilíbrio entre eficiência e os valores democráticos.

A constitucionalização do Direito Administrativo desempenhou papel fundamental nesse processo, pela consagração dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, explícitos na CRFB/88, bem como os demais princípios implícitos.

O Direito Administrativo passou a estar alinhado ao Direito Constitucional, sendo a própria Constituição o ayo a que deve estar subordinado. Sobre isso Marçal Filho (2020, p.4) expõe:

Num Estado de Direito, prevalecem as normas jurídicas abstratas e gerais, e não a vontade do governante. Essas normas jurídicas obedecem a um sistema hierárquico em cujo ápice figura a Constituição. A supremacia da Constituição significa a existência de um conjunto de normas de hierarquia superior, que se sobrepõe relativamente aos demais atos estatais e não estatais.

A consolidação do Estado Democrático de Direito inverteu a supremacia antes existente. Se o Estado onipotente em relação à coletividade, com o novo momento da história

gerencial a dirigentes por meio de contratos de gestão, e o estímulo à participação popular na formulação de políticas públicas. Outras propostas incluíam a transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, a publicização de serviços sociais não exclusivos do Estado através de contratos de gestão com entidades públicas não estatais, como Organizações Sociais (OS), OSCIPs e OSCs, e a continuidade do programa de privatizações para o setor produtivo. Além disso, previa-se a reorganização de órgãos relacionados a monopólios naturais privatizados e a implantação de contratos de gestão em empresas que não pudessem ser privatizadas.

⁵ “Reforma da Administração, pela instauração da chamada Administração Pública Gerencial, que envolve: maior discricionariedade para as autoridades administrativas, substituição do controle formal pelo controle de resultados, autonomia administrativa, financeira e orçamentária; o principal instrumento seria o contrato de gestão, que, fundamentado no artigo 37, § 8º, da Constituição, foi disciplinado, com a denominação de contrato de desempenho, pela Lei nº 13.934, de 11-12-19” (DI PIETRO, 2023, p.63)

ele passou a ser controlado, para que pudesse proporcionar o bem estar social a todos os cidadãos.

Nesse sentido, Sílvia Helena Salvo (2018, p. 25) aponta que a evolução do Direito Administrativo está intimamente ligada às metamorfoses do regime político de um determinado Estado e à sua atuação, de modo a alcançar seus objetivos. No seu entender, a respeito do assunto, fala-se da mudança do papel do Estado, e como este pode melhorar, e não da necessidade de maior ou menor intervenção estatal (SALVO, 2018, p. 25).

É evidente que à medida que as funções estatais foram ampliadas, aumentaram também as atividades da Administração, que hoje assumem grandes dimensões. A variedade e complexidade das atribuições é fator condicionante de grande parte das relações econômicas e sociais do Estado, almejando sempre a efetivação de direitos assegurados constitucionalmente.

Conforme Maia Filho (2020, p. 317):

Os mecanismos tradicionais do direito administrativo experimentaram considerável realinhamento em face de um Estado cujo âmbito de atuação sofreu muitas transformações. Ao mesmo tempo em que deixou de ser a figura central na salvaguarda dos direitos da coletividade, o Estado passou a cumprir destacada função na regulação das relações econômicas, particularmente em períodos de crises da economia, nas quais o ideal do livre mercado afigurou-se incapaz de gerar estabilidade. As inconsistências do modelo liberal deitaram por terra as concepções de que o mercado seria capaz de regular inteiramente a si próprio, mesmo porque as desigualdades oriundas dos cânones privatistas acabaram por firmar a necessidade da intervenção do Estado em prol dos interesses gerais e dos direitos fundamentais que dizem respeito a todos e a cada um.

Avaliando o *modus operandi* tradicional, a Administração Pública operava sob o prisma da indisponibilidade do interesse público sobre o privado, como justificativa para a preponderância das decisões unilaterais e autoritárias da Administração Pública inflexível (JUSTEN FILHO, 2020, p 318). Essa interpretação acabou por reforçar um formalismo infértil, incompatível com os novos desafios da Administração.

Evidentemente, com o novo paradigma, a Administração distanciou-se dessa aplicação tradicional, o que permitiu uma nova leitura do princípio do interesse público, e não mais a visão antiga de que apenas o Estado seria capaz de trabalhar com o interesse da coletividade, havendo até mesmo uma confusão entre interesse estatal e interesse público. Nesse sentido (SALVO, 2018, p. 27):

É bem verdade que o consenso entre a Administração Pública e a sociedade civil representa uma forma de legitimação da atuação estatal, uma vez que representa a participação dos interesses, poderes e humores privados dentro do exercício da função pública, em um inter-relacionamento harmônico. Desse modo, o consenso instrumentaliza o atingimento do bem comum, em nova forma de se estabelecer o interesse público

Foi essa nova concepção democrática da Administração Pública que permitiu que o diálogo e o consenso ocupassem um papel na gestão pública. Porém a substituição da unilateralidade clássica pela consensualidade exige um equilíbrio entre a defesa do interesse público e o respeito dos direitos dos administrados. Desse modo, a partir dos valores constitucionais e direitos fundamentais, o princípio do interesse público, interpretado de maneira ponderada, legitima o uso de soluções dialogadas para a solução eficiente dos conflitos que envolvem a Administração Pública.

A esse respeito, Sílvia Helena (2018, p. 24) aponta que a nova abordagem consensual e a humanização da relação que a Administração entretém com seus administrados decorre de uma valorização do próprio indivíduo:

No entanto, a facilitação de uma paridade de entendimentos em relações estratificadas advém de uma necessidade universal de valorização do indivíduo que vem se refletindo nas Constituições nacionais e comunitárias, de forma que os sistemas de Direito Administrativo não mais conseguem escapar dessa realidade latente nas sociedades atuais.

A interpretação anterior do interesse coletivo era centralizadora e impositiva, mas foi substituída pela visão que valoriza a colaboração e o diálogo entre Estado e sociedade civil. Com isso, tem-se que a realização do interesse público se dá também pela conjunção de esforços e concessões mútuas para a efetiva prestação de serviço das necessidades coletivas (ÁVILA, 1998, p. 18). Desse modo, em vez de se impor de maneira rígida e unilateral, a Administração Pública adapta-se às circunstâncias e promove soluções consensuais como meio de alcançar seus objetivos. Nesse sentido (DANTAS, 2020, p. 272):

“De fato, tem razão a crítica quanto à impossibilidade de o gestor, em seu próprio interesse, vir a dispor sobre o interesse público. Óbice também não há quanto à transação pelo poder público quando o interesse nela corresponde ao interesse institucional da Administração positivado em lei (v.g., acordo em sede judicial firmado pela Procuradoria de um Município). Situação diversa, porém, é a da transação quando inexistente essa autorização legal. Poderia, nesse caso, o gestor transigir? Não assiste razão à resposta negativa geral a essa questão, uma vez que, ao invocar o princípio da indisponibilidade do interesse público como óbice à transação, o intérprete faz uma leitura desatualizada e assistemática do conjunto de normas que

regem, atualmente, o direito administrativo: desconsidera que o interesse público é bem mais amplo que o mero interesse da Administração ou da Fazenda Pública, bem como que o princípio da eficiência pode admitir a transação em preferência à solução unilateral.”

Ainda seguindo a mesma narrativa (DANTAS, 2020, p. 273):

O interesse público a ser confrontado pela hipótese não pode ignorar a dupla acepção de sua natureza. Sendo assim, a indisponibilidade do interesse público não pode vedar a renúncia a determinadas posições jurídicas, nem o reconhecimento de direitos legítimos ou trocas bilaterais entre Administração e administrado quando estas se revelarem desejáveis ao interesse público primário. A sociedade tem interesse legítimo no atendimento a suas demandas com a celeridade, economia e qualidade que, em alguns casos, podem ser atingidas por meio de acordos.

Nesse contexto, a realização do interesse público passou a depender da conjugação de esforços e de concessões mútuas, promovendo uma prestação eficiente e alinhada às necessidades coletivas (ÁVILA, 1998, p.). Assim, “a Administração Pública, ao invés de se impor de maneira rígida, adapta-se às circunstâncias e promove soluções consensuais como meio de alcançar seus objetivos.”

A Administração Pública brasileira atuava a partir do uso de prerrogativas administrativas, hierarquizadas e verticalizadas, no tratamento dos particulares, isso segundo a visão autoritária do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. A antiga concepção refletia a perspectiva absolutista sobre o relacionamento Estado para com o súdito, onde o Estado detinha direitos perante o indivíduo, mas este não possuía direitos equivalentes frente ao Estado. Com a promulgação da CRFB/88, o foco passou a ser o indivíduo, agora reconhecido como detentor de direitos humanos e liberdades fundamentais (SALVO 2018, p. 30).

Essa nova forma depende de uma cooperação recíproca entre Estado e sociedade civil, que passa a ter sentido axiológico na legitimação democrática do Estado. Nesse sentido, faz-se necessário o estabelecimento de um espaço dialógico entre Estado e sociedade civil, a qual por natureza já é pluralizada e complexa. Assim, é necessário que se estabeleçam mecanismos que propiciem o diálogo permanente e democrático na gestão administrativa. Dentre os reflexos desta nova concepção de Administração Pública – de-nominada “paritária” – está a dimensão macroeconômica dada à atividade contratual do Estado brasileiro, no sentido de que os contratos administrativos mostram-se como ferramentas eficientes de aproximação de interesses públicos e privados.

A busca por resoluções de conflitos de maneira célere e menos onerosa, bem como as decisões administrativas dialogadas, promovem acordos construídos coletivamente e a

participação social na gestão pública. Além disso, como benefício, a autocomposição na Administração Pública permite que sejam elaboradas soluções adequadas e personalizadas às especialidades de cada caso, enquanto a humanização das relações institucionais permite que os cidadãos ofertem sugestões nas decisões que os afetam diretamente, o que promove uma governança colaborativa.

No âmbito internacional, a consensualidade já é consolidada em diversas nações, sendo comum a criação de mecanismos específicos para resolução de conflitos. Exemplo marcante dessa tendência é o documento aprovado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 5 de novembro de 1982, a Declaração de Manila para a Resolução Pacífica de Conflitos⁶, que enfatiza a necessidade de flexibilidade por parte dos Estados na determinação dos meios de resolução de uma disputa, recomendando o tratamento igualitário das partes. Embora trate-se de um compromisso internacional, reforçou, desde logo, a relevância da consensualidade no mundo.

Desde os anos 1960, a doutrina francesa vem explorando o preceito da democracia administrativa, partindo da noção de que “democracia” não apenas designa o estado de coisas daqueles que detêm o poder administrativo, mas também guia o próprio exercício desse poder. Assim, a democracia regula tanto como as normas são cultivadas no campo do sistema de intervenção administrativa quanto a sua implementação.

No ordenamento jurídico brasileiro, a inovação mais relevante nesse contexto foi a introdução do artigo 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que passou a disciplinar a celebração de compromissos administrativos como uma técnica de administração consensual. De acordo com Marrara (2024, p. 141), essa disposição busca ampliar o espaço para soluções negociadas entre a administração pública e os administrados, garantindo que a legalidade dos atos não seja interpretada de maneira rígida e punitivista, mas sim de forma pragmática e voltada à obtenção de resultados eficazes.

O art. 26 da LINDB dispõe que, nos processos administrativos, controladores e reguladores podem firmar compromissos administrativos com o intuito de mitigar riscos e solucionar conflitos antes que estes se transformem em litígios formais. Essa previsão

⁶ **PEACE PALACE LIBRARY.** *Settlement of international disputes*. [s.d.]. Site oficial. Disponível em: <https://peacepalacelibrary.nl/research-guide/settlement-international-disputes>. Acesso em: 28 jan. 2025.

normativa representa um avanço significativo na busca por um modelo de governança mais cooperativo e adaptável às complexidades das relações entre Estado e sociedade. Além disso, a norma exige que tais compromissos sejam devidamente fundamentados e contemplem garantias para que a administração pública não renuncie indevidamente ao seu poder-dever de fiscalizar e regular o interesse público (MARRARA, 2024, p. 142).

No país, esta transição não é associada apenas a mudanças significativas nas dinâmicas administrativas pela constitucionalização do Direito Administrativo, mas também à necessidade de adaptação do Judiciário, que enfrenta um alto volume de demandas em todos os graus de jurisdição, no rigor processual capaz de comprometer a eficiência e especificidade no tratamento de casos singulares.

A alta demanda sobre a Justiça Federal ilustra os desafios enfrentados pela resolução de conflitos administrativos no Brasil. Além disso, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (2019), a conciliação na Justiça Federal é pouco utilizada. Em 2018, as sentenças homologatórias de acordo representaram apenas 0,9% do total de processos julgados nos diferentes segmentos dessa esfera judicial (MAIA FILHO, 2020, p. 319).

Esta enorme quantidade de casos, combinada com o processamento lento, deixa os cidadãos insatisfeitos e afeta a qualidade dos serviços públicos. Tendo isso em consideração, o consenso administrativo representa uma alternativa adequada que poderia aliviar o Judiciário e responder adequadamente às demandas em transformação da sociedade contemporânea.

Diante do entrave judicial no atendimento das demandas da Administração, arcaica fuga dos métodos alternativos à resolução de conflitos foi abandonada e deu espaço para uma Administração Pública consensual, com a inserção progressiva de métodos alternativos de resolução de conflitos, como conciliação e mediação e a arbitragem. Em paralelo, deve-se também levar em conta a evolução no próprio papel da Administração, que - como evidenciado ao longo deste trabalho - tem sido orientada para uma função cada vez mais gerencial, marcada por um diálogo aprimorado com várias partes interessadas e níveis mais elevados de participação, impulsionada pelos requisitos em sintonia com as novas demandas sociais e o aumento incessante da complexidade da relação entre a Autoridade Pública e administrados.

O crescente endosso desses mecanismos é também acompanhado pelo apoio legislativo para fortalecer a aplicabilidade de alternativas extrajudiciais em conflitos

envolvendo a Administração. Distanciando-se da posição de Estado centralizador, renova-se a base legal do uso dos mecanismos pela Administração, com a edição de leis que materializam a prática consensual e, inclusive, estabelecem procedimentos específicos nos distintos casos que envolvem a Administração Pública.

O Direito Administrativo e o Direito Processual Civil clássico se iniciaram sob as bases do liberalismo, regente do modelo estatal do século XIX. Diante disso, os dois ramos do Direito foram por muito tempo orientados pelos imperativos do Estado, com a concepção do poder do Estado a partir do unilateralismo e assimetria na relação entre o Poder Administrativo e o administrado. Desta perspectiva, considerava-se impossível que conflitos que envolvessem a Administração Pública fossem resolvidos fora da via judicial.

Um claro exemplo dessa resistência foi a aprovação tardia da arbitragem como mecanismo para contratos com a Administração Pública. Argumentava-se que não seria legítima a nomeação de um particular como árbitro para resolver controvérsias contratuais que envolvessem o interesse público. Essa visão foi superada por um longo processo histórico.

Desde a Constituição Imperial de 1824, o instituto da arbitragem tem sido mencionado no ordenamento jurídico brasileiro, inicialmente como um mecanismo de nomeação de juízes-árbitros pelas partes para resolver controvérsias. Posteriormente, a arbitragem foi incorporada no Código Comercial de 1850, nas Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1988, e nos Códigos Civis de 1973 e 2015, até alcançar regulamentação própria com a promulgação da Lei 9.307/1996.

A Lei de Arbitragem trouxe à tona discussões sobre sua constitucionalidade, que foram resolvidas apenas cinco anos depois de sua promulgação, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu pela validade da norma.

Somente em 2015, com a entrada em vigor da Lei 13.129, que alterou a Lei de Arbitragem, foi devidamente institucionalizada a heretocomposição envolvendo a Administração Pública direta e indireta. Antes disso, não havia previsão legal para a resolução de litígios relacionados a descumprimento de contratos administrativos. A ampliação retardada do instituto na gestão administrativa gerou amplos debates doutrinários e jurisprudenciais.

2 CONSENSUALIDADE NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A CRIAÇÃO DA SENCEXCONSENSO

Como argumentado, Administração Pública consensual é também um reflexo da própria evolução do Estado Democrático de Direito, e fortalece a confiança da sociedade nas instituições. Apesar de desafiadora, a Administração Pública consensual é essencial para consolidar uma gestão pública modernizada e eficaz.

Assim, uma nova forma de agir é inaugurada, não mais centrada exclusivamente no ato administrativo como instrumento de imposição. A modernização das práticas administrativas visa garantir direitos e promover o bem-estar social, além de possibilitar a atuação da Administração Pública de maneira flexível e responsiva, que, pela transparência, assegura legitimidade em suas decisões. Essa nova interpretação também implica uma nova interpretação dos princípios de supremacia e indisponibilidade do interesse. Por longo período de tempo a consensualidade foi distanciada da Administração pela crença de que os princípios vinculavam à via judicial os conflitos que envolvem entes públicos e particulares.

A Administração, mesmo detendo prerrogativas que lhe permitem a prática de atos unilaterais e autoexecutáveis, por seus privilégios dados pela imperatividade, busca promover o diálogo eficaz e ampliar o consenso nas relações com os administrados. A evolução do Direito Administrativo e a consolidação do Estado Democrático de Direito requer instituições robustas e adaptáveis para sua implementação.

Dessa forma, alinhado à eficiência e em conformidade com os princípios constitucionais, o Tribunal de Contas da União tem desempenhado um papel fundamental ao incorporar práticas consensuais no controle externo, materializando isso na criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), instituída com o objetivo de atuar como um órgão especializado dentro da corte para facilitar a mediação e a resolução consensual de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Definitivamente, a criação da SecexConsenso representa um marco para a ampliação de métodos extrajudiciais na resolução de disputas ligadas ao setor público federal, e por consequência, estadual também, visto que o modelo federal é sempre usado como base para os demais Tribunais de Contas dos Estados.

Parte-se agora para um aprofundamento do papel do Tribunal e pelo órgão recentemente criado.

2.1 PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado ainda durante o Governo Provisório da República, em 7 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A. O órgão foi criado para assegurar maior controle dos recursos públicos e a devida aplicação do orçamento. Suas funções, antes restritas à análise contábil, hoje correspondem ao fortalecimento de um órgão de controle externo que vem ganhando mais e mais seriedade do trabalho desenvolvido e transformando-se, ao longo dos anos, em uma instituição de governança pública fundamental para cumprir as crescentes demandas da gestão pública.

Nesse processo, a promulgação da CFRB/88 conferiu ao TCU um papel ainda mais amplo. Hoje, o Tribunal de Contas é responsável por ser o guardião da legalidade, legitimidade e eficiência da ação administrativa por meio da fiscalização das contas financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades. Também serve para analisar as contas presidenciais, julgar gestores e administradores de recursos, bem como acompanhar as transferências federais, nos termos dos dispositivos constitucionais transcritos abaixo:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

A partir da ótica constitucional, o Direito Administrativo passou por mudanças significativas dentro do quadro jurídico brasileiro, pela intensificação do controle sobre a Administração Pública e ampliação dos direitos dos administrados.

Esse processo teve impacto direto sobre o TCU, que passou a ter sua atuação para além de uma análise contábil e formalista, permitindo uma abordagem mais ampla e orientada para resultados, voltada à melhoria contínua dos serviços públicos e ao fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

Ademais, a excessiva judicialização das relações administrativas ainda é um dos principais desafios enfrentados pela Administração Pública contemporânea e, por essa razão, é de fundamental importância o desempenho do TCU na oferta de soluções consensuais, céleres e especializadas em questões complexas da Administração Federal, alinhada aos princípios constitucionais. Consta-se que o TCU deve figurar como catalizador de melhorias na governança pública, em consonância com o interesse público.

Como órgão administrativo autônomo, que não integra nem se subordina a nenhum dos Poderes da República, pode exercer sua função constitucional de fiscalizar a legalidade e o mérito dos atos que envolvem recursos públicos, a criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), instituída pela Instrução Normativa nº 91 de 2022, marca um avanço significativo, por meio da mediação e da solução negociada, facilitando acordos entre particulares e órgãos e entidades da Administração Pública Federal e contribuindo para a desjudicialização de conflitos.

Como já argumentado, a consensualidade tem se destacado no Direito Administrativo brasileiro como resposta às limitações do modelo tradicional baseado na unilateralidade, por isso a consensualidade no Tribunal de Contas é evidenciada na busca soluções negociadas, promovendo eficiência e participação. Conforme destaca Bruno Dantas (2020, p. 274-275):

A mudança de orientação quanto à função administrativa deve ser acompanhada de equivalentes e necessárias adaptações nos seus meios e modos de controle. [...] Já é hora de tais fórmulas não se limitarem à mera elaboração das cláusulas contratuais, alcançando também a própria modelagem de um procedimento fiscalizatório que prestigie a cooperação em vez da unilateralidade, buscando-se inserir as instâncias controladoras no processo de confecção do contrato.

Mesmo diante das inovações, desafios permanecem, como a lentidão na análise de processos administrativos e a demora na homologação de reequilíbrios econômico-financeiros em contratos de infraestrutura. Essas falhas evidenciam a necessidade de procedimentos específicos para promover o pluralismo, a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

A introdução da consensualidade nas práticas do TCU, especialmente por meio da SecexConsenso, reflete a evolução do órgão como uma peça-chave na construção de uma Administração Pública mais moderna e orientada para resultados. Ao incorporar a consensualidade, o TCU, guardião do interesse público na gestão administrativa, reafirma sua

relevância institucional, consolidando-se como um pilar essencial do Estado Democrático de Direito.

2.2 SENCEXCONSENSO: A BUSCA PELA CONSENSUALIDADE NA CORTE DE CONTAS

O TCU deu um passo ousado e inovador ao criar a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso). Essa iniciativa, regulamentada pela Instrução Normativa nº 91 de 2022, vigente a partir de janeiro de 2023, surge como resposta às demandas contemporâneas por uma gestão pública mais eficiente, ética e alinhada aos princípios constitucionais. O principal objetivo da SecexConsenso é organizar e sistematizar a resolução de controvérsias e prevenir conflitos administrativos por meio da composição.

A Instrução Normativa nº 91 de 2022 objetiva facilitar a resolução de controvérsias e prevenir conflitos no âmbito da Administração Pública Federal, privilegiando métodos que promovam cooperação, eficiência e economicidade na gestão pública. A Normativa apresenta o seguinte teor:

Art. 1º A realização de procedimentos, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), voltados para a solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal observará o disposto nesta Instrução Normativa (IN).

Art. 2º A solicitação de solução consensual de que trata esta IN poderá ser formulada:

I - pelas autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU;

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e

III - por relator de processo em tramitação no TCU.

Art. 3º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - indicação do objeto da busca de solução consensual, com a discriminação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II - pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das dificuldades encontradas para a construção da solução;

III - indicação, se houver, de particulares e de outros órgãos e entidades da administração pública envolvidos na controvérsia;

IV - indicação, se houver, da existência de processo no TCU que trate do objeto da busca de solução consensual; e

V - manifestação de interesse na solução consensual dos órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na controvérsia, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) providenciar, por meio de diligência, os elementos indicados nos incisos II, III e V deste artigo, quando se tratar de solicitação formulada pela autoridade prevista no inciso III do art. 2º desta IN.

Art. 4º A solicitação a que se refere o art. 2º desta IN será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC), o qual deverá ser encaminhado à SecexConsenso, para fins de análise prévia de admissibilidade.

Art. 5º Compete ao Presidente do TCU, após a análise prévia da SecexConsenso, decidir sobre a conveniência e a oportunidade da admissibilidade da solicitação de solução consensual nos termos desta, levando em consideração:

I - a relevância e a urgência da matéria;

II - a quantidade de processos de SSC em andamento; e

III - a capacidade operacional disponível no Tribunal para atuar nos processos de SSC.

§ 1º Não será admitida a solicitação nos casos em que haja processo com decisão de mérito no TCU sobre o objeto da busca de solução consensual.

§ 2º Na hipótese de a solicitação não ser admitida pelo Presidente do TCU, o respectivo processo será arquivado.

[...]

O controle concomitante realizado pela SecexConsenso garante que os acordos celebrados respeitem os limites normativos e constitucionais, funcionando como um mecanismo de validação jurídica e de proteção ao interesse público. Assim, ambos os conceitos se entrelaçam na estrutura da Instrução Normativa, demonstrando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da Administração Pública.

A transformação no controle externo alinha-se às melhores práticas internacionais de governança pública e modernização administrativa, por estabelecer um ambiente institucional que permita a gestores públicos e administrados superar impasses e alcançar soluções mutuamente satisfatórias. Esse modelo rompe com o paradigma autoritário tradicional, focando na educação, prevenção e construção de uma gestão pública mais ética e eficiente.

Esse controle externo modernizado e consensual é proposto como substituição da forma punitiva, por meio da adoção de práticas pedagógicas e o fortalecimento do diálogo institucional.

O ato normativo destaca procedimentos detalhados para a mediação de conflitos, que incluem etapas claras, desde a identificação inicial do problema até a formalização e homologação dos acordos. A fixação da estrutura da mediação é fundamental para a segurança jurídica e efetividade das decisões.

A criação da Secretaria reflete uma mudança de paradigma no controle externo brasileiro, promovendo a superação de impasses por meio de soluções mutuamente satisfatórias a gestores públicos e administrados, substituição ao confronto. Diferentemente do modelo tradicional, frequentemente marcado por sanções punitivas e rigidez normativa do Tribunal de Contas, a SecexConsenso introduz práticas educativas e preventivas que fortalecem a gestão pública. Trata-se de um avanço significativo na construção de uma Administração Pública mais transparente e produtiva.

A base normativa que sustenta a atuação da SecexConsenso está ancorada em legislações inovadoras como a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Ao se dedicarem primeiramente à resolução de conflitos de forma alternativa e consensual, essas leis criaram um "esqueleto" regulatório que promove a modernização da Administração Pública. Nesse sentido, a SecexConsenso serve como uma plataforma para a implementação dessas determinações legais e, dessa maneira, auxilia na replicação de boas práticas nos âmbitos público e privado.

Além disso, o surgimento da SecexConsenso esteve diretamente ligado ao fenômeno amplamente denominado "paralisia da caneta", que seria a inação dos gestores públicos diante da possibilidade de responsabilização administrativa e consequente aplicação de penalidades. Por muito tempo impactos negativos significativos como esse marcaram a execução de políticas públicas, especialmente em setores estratégicos, como infraestrutura, saúde e educação.

A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), instituída pela Instrução Normativa nº 91/2022, desempenha um papel crucial na promoção de soluções consensuais no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Normativa define um conjunto de procedimentos destinados a prevenir e solucionar controvérsias relevantes, aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Entre suas principais atribuições, a SecexConsenso realiza a análise preliminar das solicitações de solução consensual, com base nos requisitos estabelecidos na instrução, com base no art. 4º da Instrução Normativa. É o primeiro nível de análise para verificar aspectos importantes de cada caso como relevância, materialidade e riscos envolvidos na controvérsia para que os casos mais adequados sejam admitidos para deliberação.

As autoridades elencadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU) podem realizar as solicitações, dirigentes máximos de agências reguladoras ou relatores de processos em tramitação no Tribunal, de acordo com art. 2º da Instrução Normativa. O pedido deve conter informações detalhadas sobre o objeto da disputa, pareceres técnicos e jurídicos sistemáticos e deve especificar também todos os órgãos, entidades e indivíduos envolvidos no caso, conforme disposto no art. 3º. Caso os elementos estejam incompletos, a SecexConsenso é responsável por diligenciar sua obtenção, assegurando uma análise ampla e bem fundamentada, conforme o parágrafo único do mesmo art. 3º da Instrução.

Cabe ao Presidente do TCU decidir sobre a admissibilidade das solicitações, avaliando critérios como relevância, urgência, número de processos pendentes e a capacidade operacional da Secretaria (art. 5º da Instrução Normativa nº 91/2022). Com a admissão, a solicitação é convertida em um processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) e segue para a formação da Comissão de Solução Consensual (CSC), cujos membros são designados pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), com participação de representantes da SecexConsenso, unidades de auditoria e órgãos ou entidades envolvidas na controvérsia (art. 7º).

A CSC terá um primeiro período de 90 dias, que pode ser prorrogado por mais 30 dias a critério do Presidente do TCU, para apresentar uma proposta de solução consensual (art. 7º, § 4º). Isso é baseado em reuniões colaborativas e transparentes, acrescidas da possível participação de especialistas externos convidados pelo CSC para contribuições técnicas ao fluxo (art. 7º, § 3º). O processo é encerrado ou arquivado se o comitê não encaminhar uma proposta dentro do prazo estabelecido (art. 7º, § 5º).

As propostas elaboradas pelo CSC são enviadas ao Ministério Público junto ao TCU, que tem 15 dias para se manifestar, a fim de garantir adesão aos princípios constitucionais e legais (art. 8º). Em seguida, o relator sorteado submete o processo para análise pelo Plenário do TCU, que pode aprovar a proposta na íntegra, recomendar modificações ou rejeitá-la (art. 11). Se alguma alteração for sugerida, os membros do CSC precisam discutir se podem ser implementadas na prática ou não. Caso não haja acordo sobre as alterações propostas, o procedimento é arquivado (art. 11, § 2º).

Uma vez aprovada pelo Plenário, a solução consensual é formalizada em um termo de compromisso assinado pelo Presidente do TCU e pelos dirigentes dos órgãos ou entidades envolvidos (art. 12). A implementação desse termo é monitorada pela SecexConsenso, que acompanha o cumprimento das obrigações pactuadas, garantindo a efetividade e a transparência das soluções adotadas (art. 13).

Adicionalmente, a Instrução Normativa nº 91/2022 instituiu uma Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, com duração inicial de 360 dias, sugerindo eventuais ajustes ou a extinção do modelo (art. 14), visando garantir a implementação dos compromissos assumidos e a melhoria da prática administrativa.

A seguir, serão apresentados casos concretos em que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), utilizou práticas de solução consensual. Os exemplos, extraídos das Fichas-Síntese de Solução Consensual, publicadas em 26 de setembro de 2024, ilustram a aplicação prática dessas ferramentas e o impacto positivo na gestão pública.

Solução Consensual na Rodovia BR-163/MS

A solução refere-se ao caso que envolve a concessão da Rodovia BR-163/MS, celebrada entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a concessionária MSVia. O contrato original foi assinado por 30 anos, mas tornou-se inviável devido a atrasos no licenciamento ambiental e outras exigências.

A SecexConsenso, juntamente com o Ministério dos Transportes e a ANTT, propôs uma solução baseada em dois pilares principais: a revisão contratual e o processo competitivo de transferência de controle acionário da concessionária. Entre as principais medidas estão: (i)

reprogramação de investimentos e melhorias nos padrões ESG; (ii) vinculação de aumentos tarifários à conclusão de obras; e (iii) extinção consensual em caso de descumprimento.

Além disso, a solução antecipou obras em cinco anos e reduziu um passivo regulatório de R\$ 1,42 bilhão, o que atraiu novos investidores. A solução consensual reforçou a segurança jurídica nas concessões. O Acórdão 2434/2024 endossou a proposta, destacando a importância do diálogo na gestão de contratos públicos.

Reequilíbrio Econômico e Tarifário no Aeroporto de Cuiabá

O caso do Reequilíbrio Econômico e Tarifário no Aeroporto de Cuiabá abordou a ampliação das pistas do Aeroporto de Cuiabá, obrigação contratual que, se cumprida integralmente, levaria a altos custos e aumento das tarifas aeroportuárias. A análise da SecexConsenso revelou que o nível de segurança operacional sem a expansão, desde que o cronograma operacional do acordo inicial fosse respeitado.

A solução acordada incluiu: (i) compensação financeira de R\$ 65 milhões ao poder concedente; (ii) redução de 10% nas tarifas de passageiros; e (iii) manutenção da capacidade operacional necessária. O Acórdão 51/2024 consolidou a decisão e mostrou como métodos consensuais podem alcançar esses objetivos, sem o comprometimento da qualidade do serviço prestado.

Controvérsia sobre Aportes do BNDES ao Fapes

O caso sobre Aportes do BNDES ao Fapes envolveu os aportes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Fundo de Previdência Complementar dos Funcionários do Banco (Fapes). Os aportes geraram um impasse com potencial impacto de R\$ 10 bilhões em litígios judiciais, sendo declarados irregulares pelo TCU.

A solução consensual mediada pela SecexConsenso resultou em: (i) devolução de R\$ 1,55 bilhão ao BNDES; (ii) extinção de oito ações judiciais; (iii) redução da exposição do BNDES a riscos atuariais. O acordo beneficiou ambas as partes liberando fundos para investimentos do BNDES e permitindo a sustentabilidade do plano de previdência da Fapes, promovendo segurança jurídica e eficiência econômica.

Contratos Emergenciais com a KPS no Setor Elétrico

O Procedimento Competitivo Simplificado (PCS) de 2021 para contratar usinas termelétricas revelou-se desafiador após a recuperação dos reservatórios hídricos em 2022, reduzindo a necessidade de energia firme. A solução foi mediada pela Secex Consenso, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia, Aneel e KPS para adaptar os contratos às novas condições de mercado.

Os principais resultados foram: (i) redução imediata de R\$ 580 milhões na Conta de Energia Reserva em 2023; (ii) economia projetada de R\$ 2,9 bilhões ao longo dos contratos; e (iii) aplicação de multas de R\$ 336 milhões por atrasos e ajustes nas datas contratuais. A solução aumentou a segurança energética, atenuou choques tarifários e resolveu litígios, reafirmando a eficácia da abordagem consensual para a resolução de disputas no setor elétrico.

Solução Consensual na Rodovia BR-101/RJ

A concessão do trecho da rodovia BR-101 no estado do Rio de Janeiro, administrado pela Autopista Fluminense (AFL) desde 2008, enfrentou dificuldades devido à crise econômica, alta de juros, aumento nos preços do petróleo e problemas com licenças ambientais. Em 2019, a AFL anunciou a inviabilidade financeira e buscou a realização de nova licitação do contrato, paralisando obras essenciais.

Com o risco de atraso no retorno dos investimentos e grandes prejuízos para os usuários, o Ministério dos Transportes acionou o TCU para buscar uma solução. A Comissão de Solução Consensual (CSC) propôs uma estratégia baseada na repactuação contratual e em um processo competitivo. Os principais pontos do acordo foram: (i) investimentos de R\$ 2 bilhões nos três anos seguintes, priorizando duplicações, faixas adicionais e passagens de pedestres; (ii) descontos para usuários frequentes e isenção de tarifas para motocicletas; e (iii) extensão do prazo contratual por 14 anos, sem prorrogação, com aumento tarifário vinculado à entrega de obras.

O processo competitivo atraiu novos interessados, e a solução consensual gerou investimentos totais de R\$ 10 bilhões, além de antecipar obras e reduzir litígios judiciais de R\$ 136,9 milhões.

Atualização de Obrigações na Ferrovia Malha Paulista

O caso da ferrovia Malha Paulista, que conecta o Mato Grosso ao Porto de Santos, envolveu a possibilidade de alterar o Caderno de Obrigações para otimizar recursos e estimular investimentos no setor ferroviário.

A Comissão de Solução Consensual (CSC), com participação da ANTT, Ministério dos Transportes e concessionária Rumo, apresentou uma proposta de ajustes no contrato, incluindo: (i) atualização do Caderno de Obrigações, gerando mais de R\$ 1 bilhão em investimentos no setor ferroviário; (ii) pagamento adicional de R\$ 670 milhões pela concessionária à União, aplicado em obras no setor; (iii) extensão do prazo para troca de dormentes e revisão de cronogramas para trocas de trilhos, respeitando critérios técnicos e condições de segurança; e (iv) substituição de duplicações por intervenções pontuais, reduzindo impactos ambientais e socioeconômicos. A solução trouxe eficiência no uso efetivo dos recursos públicos na rede ferroviária nacional.

Modernização do Aeroporto Internacional de Guarulhos

O contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, assinado em 2012, apresentou deficiências que comprometem a capacidade operacional e a qualidade do serviço. Sanções administrativas e o debate sobre incluir aeroportos regionais deficitários no contrato foram tema da controvérsia.

A Comissão de Solução Consensual (CSC) propôs: (i) investimentos de R\$ 1,4 bilhão em infraestrutura, incluindo novos píeres, ampliação de pátios e melhorias em segurança; (ii) extensão do prazo contratual por 16 meses para reequilibrar o contrato; e (iii) criação do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (PIPAR), que aloca lucros de aeroportos rentáveis para financiar operações deficitárias em regiões remotas. Segunda a Secretaria, a solução consensual modernizou o maior aeroporto do país, possibilitando a atração de novos investimentos no setor aeroportuário.

Devolução da Malha Sul Ferroviária

A devolução de um trecho de 104 km da Malha Sul ferroviária, entre as cidades de Presidente Prudente e Presidente Epitácio, tratou do desafio técnico e jurídico devido à inadequação da metodologia de cálculo indenizatório.

A solução consensual incluiu: (i) revisão de critérios de cálculo de indenização, incorporando normas da ABNT e ajustando taxas de manutenção, depreciação e passivos ambientais; (ii) garantia de que a concessionária resolvesse passivos ambientais antes da devolução do trecho; e (iii) reformulação da Instrução Normativa DNIT 31/2020. A solução encerrou uma controvérsia de mais de uma década.

Renegociação do Contrato da BR-101/ES

A concessão da BR-101, no Espírito Santo, tornou-se financeiramente inviável com a crise econômica, aumento de custos e desafios ambientais, principalmente na duplicação do trecho da reserva Sooretama.

A CSC desenvolveu uma solução que incluía: (i) reprogramação de investimentos em obras prioritárias; (ii) redução tarifária de R\$ 17,55 para R\$ 16,55 por 100 km, com ajustes graduais vinculados a entregas; e (iii) procedimento competitivo para troca de controle acionário, promovendo transparência e mitigando riscos.

Considerando investimentos totais na ordem de R\$ 10 bilhões, a solução traz impactos imediatos, como redução de acidentes e criação de empregos, além de reforçar o modelo de concessões rodoviárias no Brasil.

Renegociação do Contrato da Usina Termelétrica Barra Bonita I

A renegociação refere-se à controvérsia envolvendo a Usina Termelétrica Barra Bonita I no âmbito do Procedimento de Contratação Simplificado (PCS) 01/2021, promovido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para aliviar os impactos da crise hídrica no ciclo hidrológico 2020-2021. Contudo, a recuperação dos níveis hidrológicos em 2022 tornou o contrato desnecessário para a segurança do Sistema Interligado Nacional (SIN), destacando a onerosidade de uma geração de energia elétrica até dez vezes mais cara do que a hidrelétrica.

Por isso, o Ministério de Minas e Energia (MME) acionou o TCU para mediar a solução por meio de uma Comissão de Solução Consensual (CSC), composta por representantes do MME, ANEEL, da Usina Barra Bonita I e das Secretarias de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia) e de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

A solução consensual alcançada incluiu: (i) eliminação da geração inflexível e redistribuição de custos; (ii) redução de 8,74% na Receita Fixa Anual (RFA), limitando a geração remunerada a 9,389 MW; (iii) acionamento por ordem de mérito, com maior controle sobre os custos variáveis unitários e a Conta de Energia de Reserva (Coner); e (iv) pagamento de multa de R\$ 9,005 milhões, em 12 parcelas, encerrando litígios na ANEEL e na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE).

Os benefícios incluíram uma economia líquida de R\$ 7,8 milhões para os consumidores, além de R\$ 16,8 milhões em custos de geração. Conforme a ficha-técnica do TCU, a solução também resultou na redução de gases de efeito estufa ao eliminar a dependência de uma fonte de energia mais cara e poluente, garantindo maior sustentabilidade no setor elétrico.

A análise dos casos práticos revelou um padrão de benefícios gerados pela SecexConsenso, incluindo a redução do tempo de resolução de conflitos administrativos e a mitigação de riscos econômicos, além da própria solução consensual que levou à satisfação mútua das partes.

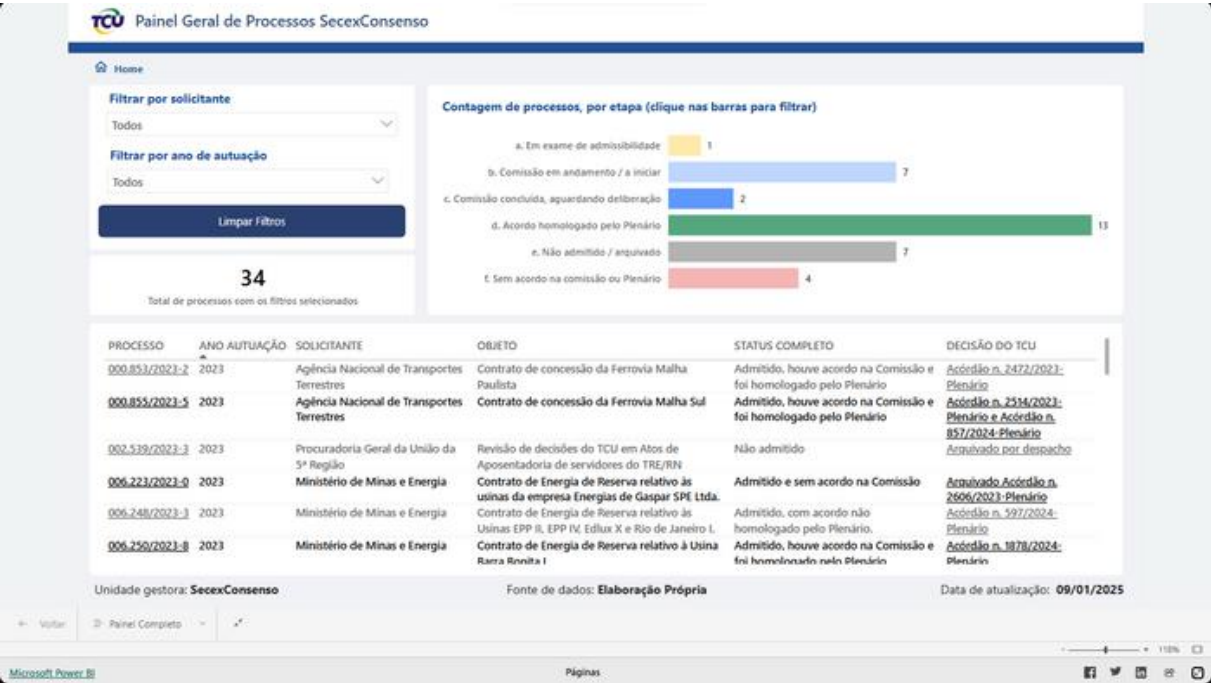
Nos contratos de infraestrutura analisados, a aplicação de práticas consensuais pela SecexConsenso proporcionou maior previsibilidade administrativa e redução de litígios. Esses resultados corroboram a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91/2022, ao evidenciar que a atuação preventiva do TCU não extrapola suas competências, mas fortalece a eficiência e a economicidade na gestão pública.

Além dos casos apresentados, o portal do TCU disponibiliza o Painel Geral de Processos SecexConsenso, que permite acompanhar a evolução e a contagem dos processos em suas diferentes etapas. As etapas incluem: exame de admissibilidade; comissão a ser iniciada; comissão em andamento; comissão concluída aguardando deliberação; acordo homologado pelo Plenário; processos inadmitidos ou arquivados; e processos sem acordo na comissão ou no Plenário. Essa ferramenta proporciona maior transparência e controle sobre as atividades da SecexConsenso, reforçando o compromisso com a eficiência e a accountability no âmbito da Administração Pública.

Atualmente, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) conta com um processo em exame de admissibilidade, sete a

serem iniciados e dois processos pendentes de deliberação. Esses dados estão disponíveis no Painel Geral de Processos SecexConsenso:

Figura 1 — Painel Geral de Processos SencexConsenso



Fonte: Tribunal de Contas da União (2025).

O controle externo modernizado e consensual promovido pela SecexConsenso propõe uma substituição gradual do modelo exclusivamente punitivo, substituindo-o por práticas pedagógicas e pelo fortalecimento do diálogo institucional. Em vez de simplesmente sancionar irregularidades após sua ocorrência, a SecexConsenso busca atuar de maneira preventiva, identificando riscos e propondo soluções antes que os problemas se concretizem. Essa abordagem preventiva não apenas protege o erário, mas também contribui para a criação de um ambiente administrativo mais estável e previsível.

Em síntese, neste capítulo, foi abordada a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com destaque ao seu papel na modernização do controle externo e na promoção da consensualidade na Administração Pública. A análise dos casos práticos permitiu a visualização de como os métodos de resolução consensual podem oferecer soluções

eficazes e inovadoras para desafios complexos em diferentes setores, como rodovias, ferrovias, aeroportos e energia elétrica.

Demonstra-se que a aplicação da SecexConsenso está em conformidade com os princípios constitucionais e contribui significativamente para a modernização da Administração Pública brasileira. Ao promover a eficiência administrativa, evitar judicializações desnecessárias, a SencexConsenso, dentro dos limites do controle externo, posiciona-se como referencial no avanço da consensualidade na gestão pública. Além disso, reforça a confiança nas instituições públicas ao buscar equilibrar interesses diversos e garantir o melhor uso dos recursos públicos.

No entanto, como já mencionado, essa inovação suscitou debates sobre os limites institucionais e a separação de poderes. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1183 provocou reflexões sobre o papel do TCU na resolução de conflitos e sobre o equilíbrio entre inovação administrativa e os princípios constitucionais.

3 CONTROVÉRSIAS SOBRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 91 DO TCU E A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 1183

Na seção subsequente, será analisada a ADPF 1183, explorando os argumentos apresentados, bem como as implicações dessa controvérsia para a consolidação da consensualidade no Brasil. A discussão sobre os limites e as potencialidades da SecexConsenso será essencial para compreender como a consensualidade pode se consolidar como um pilar da Administração Pública moderna, alinhada às demandas de eficiência, efetividade e respeito ao interesse público, e a relevância da decisão do STF para o futuro do controle externo e do direito administrativo brasileiro.

3.1 EXPOSIÇÃO DA ADPF 1183, FUNDAMENTOS E DETALHAMENTO DO PROCESSO

Em 29 de julho de 2024, o Partido Novo ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183, com o objetivo de questionar a legalidade e a constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, editada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O partido sustentou que a regulamentação violava princípios fundamentais da Constituição Federal, como a legalidade administrativa, a separação de poderes, a moralidade administrativa e o princípio republicano.

Essas alegações foram baseadas na ideia de que, ao editar a Instrução Normativa nº 91, a atuação do TCU extrapolou os limites constitucionais de suas competências, configurando uma interferência indevida no equilíbrio entre os Poderes.

O princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88, estabelece que a Administração Pública deve operar estritamente dentro dos limites da lei. O Partido Novo argumentou que a Instrução Normativa nº 91/2022 viola esse princípio, pois estaria indevidamente ampliando o poder regulatório conferido ao TCU pela Lei nº 8.443/1992.

Segundo o partido, a norma permite que o TCU atue de forma ativa em processos administrativos, ao ponto de exercer um controle prévio incompatível com sua função constitucional. Além disso, a criação da SecexConsenso foi chamada de “desvio de função”

pelo Novo, pois a Normativa autorizaria o Tribunal a protagonizar decisões que ultrapassam seu papel fiscalizador e entram no campo das competências do Poder Executivo.

A inicial da ADPF também alegou que houve violação da separação de poderes, cláusula pétrea prevista no art. 2º da CRFB/88. A SecexConsenso, segundo os argumentos apresentados, permitiria ao TCU interferir diretamente em competências exclusivas do Executivo, por meio da formulação e execução de políticas públicas. Ainda nesse sentido, o requerente destacou que o art. 71 da CRFB/88 define o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo, limitando sua atuação ao acompanhamento, fiscalização e julgamento de contas públicas. Ou seja, ao atribuir ao TCU poderes para aprovar resoluções administrativas consensuais, de maneira prévia, a Instrução Normativa nº 91/2022 estaria extrapolando o escopo previsto constitucionalmente, configurando uma usurpação de competências executivas.

Quanto à moralidade administrativa, prevista também no art. 37, *caput*, da CRFB/88, o Partido apontou que a Normativa permitiria ao Presidente do TCU decidir de maneira discricionária sobre a conveniência e oportunidade de processos consensuais. Essa margem para decisão abriria portas para a atuação em favor interesses particulares e negociações políticas, o que comprometeria a atuação imparcial do Órgão. Alegou-se que o Tribunal passaria a atuar como intermediador de acordos políticos, favorecendo interesses privados em detrimento do interesse público.

Por fim, o princípio republicano, disposto no art. 1º da CRFB/88, foi mencionado como outro aspecto violado pela Instrução Normativa, pois, segundo o Partido Novo, flexibilizava a condução dos consensos pela SecexConsenso, comprometendo a impessoalidade administrativa da Instituição e gerando instabilidade na gestão pública, impactando setores essenciais. Essa fragilidade institucional, poderia resultar em repactuações contratuais que desrespeitariam procedimentos legais, como a relicitação, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica, conforme argumentado pelo partido.

Com base nesses argumentos, a ação requereu a suspensão imediata dos efeitos da Instrução Normativa nº 91/2022 até a decisão final do STF.

Quanto aos demais dados do processo, em 13 de agosto de 2024, o Ministro Edson Fachin, relator do caso, determinou a coleta de informações junto ao TCU e à Presidência da República, no prazo de dez dias para manifestação. Após o recebimento das informações, foram

intimados o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República a se manifestarem no prazo legal.

Paralelamente, diversas entidades solicitaram ingresso na ADPF como *amici curiae*, demonstrando a relevância da controvérsia constitucional e o interesse de diferentes setores da sociedade, na contribuição do debate.

Entre os pedidos apresentados destacam-se o da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), admitido em 13 de agosto de 2024, e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), aceito na mesma data. As entidades ressaltaram a importância da Instrução Normativa nº 91 para fortalecer a atuação preventiva do TCU, especialmente no contexto de consensualidade administrativa.

Outras solicitações para ingresso no processo foram realizadas, como a do Instituto Não Aceito Corrupção e da Câmara Técnica dos Estados Federados e do Distrito Federal.

Além disso, em 1º de outubro de 2024 foi apresentado parecer pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que rechaçou os argumentos do Partido Novo, destacando que a regulamentação está em total conformidade com os princípios constitucionais.

O parecer ministerial enfatizou que o controle concomitante e preventivo exercido pelo TCU fortalece a eficiência administrativa e a segurança jurídica, sem comprometer a separação de poderes ou violar os princípios alegados. A PGR concluiu que a instrução do TCU regulamenta práticas já previstas em legislações como a Lei de Mediação e está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

Destacou-se, ainda, que a regulamentação busca promover a eficiência administrativa e evitar prejuízos ao erário, e garante transparência nos processos decisórios, por meio da participação de diversos atores nas comissões de solução consensual, incluindo representantes do TCU, da Administração Pública e, quando necessário, especialistas externos, o que confere legitimidade e imparcialidade ao processo.

O MPF, em relação à moralidade administrativa, rebateu a alegação de que a Instrução Normativa favoreceria interesses governamentais específicos. Afirmou que as soluções consensuais previstas na Instrução Normativa são facultativas e dependem da adesão voluntária

das partes, respeitando sua autonomia. O controle exercido pelo TCU é limitado à análise da legalidade e economicidade, mas não interfere no mérito das decisões administrativas.

O parecer enfatizou que a homologação dos acordos pelo TCU reduz potenciais questionamentos futuros e contribui para a previsibilidade e estabilidade das decisões, de modo a reforçar a segurança jurídica que o Partido alegou ser violada. Embora não elimine completamente a possibilidade de revisões, o controle exercido pela Corte confere maior confiabilidade aos processos administrativos.

Na conclusão do parecer, o Ministério Público Federal manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados na ADPF 1183, considerando que os mecanismos previstos na Normativa representam um avanço no fortalecimento do diálogo e na busca por soluções consensuais. O processo segue em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

3.2 ANÁLISE CRÍTICA DA ARGUMENTAÇÃO DO PARTIDO NOVO

Partindo agora para uma análise crítica da ADPF 1183, defende-se, neste trabalho, a constitucionalidade tanto da Instrução Normativa nº 91 quanto da criação e funcionamento da SencexConsenso. A nível constitucional, a norma é legítima e está em consonância com os princípios constitucionais.

O art. 37 da CRFB/88 estabelece, além dos demais princípios regentes da Administração Pública, o princípio da eficiência, justamente o fim maior da Instrução Normativa nº 91, que busca promover com eficiência a resolução de conflitos administrativos. A formalização dos mecanismos e procedimentos que visam a solução consensual demonstram a preocupação do Órgão de estar alinhado aos preceitos fundamentais da Carta Magna.

Além disso, como estabelecido no art. 5º, inciso XXXV, "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". O Tribunal de Contas da União dialoga perfeitamente com isso, pois oferta, sem alterar a autonomia dos particulares, a mediação de conflitos, como meio adequado capaz de evitar, mas não de impedir, a judicialização excessiva de conflitos administrativos.

Ainda nesse sentido, o art. 174 da CFRB/88, que trata da intervenção estatal na ordem econômica, tem sua disposição preservada pelo conteúdo da Instrução do TCU, pois ao permitir

a autocomposição e a prevenção colaborativa, aprimora o desempenho da intervenção estatal direta e indireta, e também melhora a relação entre a Administração e os particulares.

Destaca-se que a tramitação de processos para resolução consensual na Secretaria envolve a participação do Ministério Público Junto ao TCU, para defesa da atuação e do patrimônio público, como exigido pelo art. 134 da CRFB/88.

O Partido Novo sustenta que o TCU extrapola suas competências constitucionais ao atuar preventivamente, mas essa atuação está expressamente prevista no art. 71 da CRFB/88. Além disso, a Instrução Normativa nº 91/2022 não inova o ordenamento jurídico, mas regulamenta procedimentos que reforçam a legalidade e a eficiência administrativa. A criação da SecexConsenso, portanto, não representa uma ampliação de competências, mas um detalhamento das funções preventiva e repressiva, atribuídas à Corte de Contas pela CRFB/88.

A ADPF argumenta que a Instrução Normativa interfere nas competências exclusivas do Executivo. Contudo, o TCU, ao promover soluções consensuais, não substitui as decisões administrativas do Executivo, mas atua como órgão de controle externo, validando acordos sob a perspectiva da legalidade e economicidade. Essa atuação, segundo o MPF, respeita os limites constitucionais e contribui para a harmonia entre os poderes.

Reforça-se nesse momento que a participação do Poder Executivo é eficaz na atuação da SencexConsenso, pelos pareceres ministeriais prévios de admissibilidade na solução consensual, como também pela composição do MPTCU nas comissões das mesas de cada caso negociado.

A ADPF 1183 não deve prosperar, não apenas porque se encontra em consonância com o texto constitucional, como também em razão da fundamentação interna do TCU. O RITCU estabelece, em seu art. 29, que o Tribunal possui competência para estabelecer procedimentos e normas, que visem sua atuação de maneira eficaz, legislando inclusive sobre sua própria organização.

Ademais, o art. 31 do RITCU define que a atuação do Tribunal de Contas deve ser pedagógica e orientadora, não mais punitivista como no antigo molde de administração burocrática. Desse modo, verifica-se que a criação da sistematização dos

procedimentos de solução consensual visa orientar gestores e permitir o diálogo das partes para soluções que garantem a materialização do interesse público.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a importância da Administração Pública consensual como instrumento para promover a eficiência e a resolução pacífica de conflitos. A Corte entende que a celebração de acordos e o uso de mecanismos consensuais na resolução de controvérsias são constitucionais quando alinhados aos interesses da coletividade. Esse entendimento está condicionado à utilização adequada desses instrumentos, pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, como destacado em precedentes relevantes da Corte.⁷

Portanto, no que diz respeito à constitucionalidade da Instrução Normativa nº 91 e à criação e funcionamento da SecexConsenso, considera-se, com base nos argumentos apresentados, que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADPF 1183, decida por negar provimento do pedido formulado pelo Partido Novo e considere constitucional tanto a intrução quanto o funcionamento do órgão instituído pelo TCU. Tendo em vista que os argumentos contrários não foram capazes de negar a legalidade da edição da norma, a SencexConsenso representa um exercício legítimo das competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, em plena consonância com o novo paradigma da Administração Pública consensual, que busca alinhar eficiência, segurança jurídica e interesse público.

⁷ ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-04-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015 e MS 36526, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-131 DIVULG 01-07-2021 PUBLIC 02-07-2021.

CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, foi analisada a Instrução Normativa nº 91/2022, editada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e o impacto da criação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) no âmbito da Administração Pública Federal. Por meio de casos práticos, da jurisprudência e à luz dos princípios constitucionais administrativos, buscou-se compreender como a Instrução Normativa se insere no contexto da modernização da Administração brasileira e como contribui para o fortalecimento do controle externo.

Foi evidenciado que a consensualidade no âmbito do TCU não apenas é compatível com os princípios constitucionais, como também promove a eficiência administrativa e a segurança jurídica aos administrados. A contextualização inicial destacou a evolução do regime jurídico da Administração Pública no Brasil, marcada pela transição do modelo tradicional, hierárquico e impositivo para o paradigma da consensualidade, contexto fértil para a criação de mecanismos próprios da consensualidade no TCU.

Os capítulos que trataram das ações do Tribunal de Contas da União ressaltaram seu papel estratégico como órgão de controle externo, responsável por assegurar a legalidade e a eficiência da aplicação dos recursos públicos. O Trabalho teve como objetivo analisar a criação do SecexConsenso como uma resposta inovadora ao contexto de demandas por maior agilidade e eficiência na resolução de conflitos administrativos. Essa iniciativa, regulamentada pela Instrução Normativa nº 91/2022, é uma adaptação do TCU às exigências de um modelo cada vez mais colaborativo em termos de gestão administrativa, permitindo que o Tribunal atue preventivamente, minimizando assim o risco de litígios e otimizando o uso dos recursos públicos.

Os casos reais examinados no estudo serviram para reforçar essas conclusões. Foi o caso da concessão do Aeroporto de Viracopos, em que, graças à mediação liderada pela SecexConsenso, foi alcançado um acordo que evitou perdas financeiras muito grandes e preservou a prestação de serviços públicos indispensáveis. Padrões semelhantes foram identificados em relação a outros temas, como acordos de infraestrutura na Região Norte, e mostram que os mecanismos consensuais não apenas resolvem conflitos em menos tempo, mas também reforçam a previsibilidade administrativa dos contratos e minimizam a judicialização dos conflitos, trazendo benefícios concretos para a gestão pública.

A pesquisa também abordou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1183, ajuizada pelo Partido Novo, que questionou a constitucionalidade da Instrução Normativa sob os fundamentos de violação aos princípios da legalidade, moralidade e separação de poderes. A análise desses argumentos revelou que as alegações não encontram respaldo diante do arcabouço normativo e das competências constitucionais atribuídas ao TCU. Diferentemente das alegações contrárias do Partido Novo, a Instrução Normativa nº 91/2022 está plenamente de acordo com as limitações ditadas pela CRFB/88, especialmente no que tange ao controle concorrente e preventivo do Tribunal.

Metodologicamente, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, originada da análise de fontes normativas, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de contribuições doutrinárias. A metodologia possibilitou a fusão de visões teóricas e práticas complementares para alcançar um conhecimento abrangente e bem-fundamentado. Os casos concretos aprofundaram a pesquisa, mostrando na prática como a SecexConsenso funciona e seu impacto transformador na melhoria da gestão pública.

Dessa forma, com base nos argumentos apresentados, conclui-se que a Instrução Normativa nº 91/2022 é constitucional e contribui para maior eficiência dos contratos administrativos. Como um marco na modernização da Administração Pública Brasileira, destaca-se por posicionar a consensualidade como um instrumento essencial no âmbito do controle externo. A implementação da Secretaria demonstra a capacidade do TCU em inovar suas práticas e aumentar o diálogo entre entidades públicas e privadas.

A SecexConsenso pode ser considerada um exemplo prático de como os mecanismos consensuais contribuem para a resolução de conflitos de maneira célere e eficaz, capaz de contribuir com a redução da judicialização e proporcionar previsibilidade aos contratos administrativos.

O estudo fica aberto para análises futuras mais aprofundadas em relação aos resultados percebidos com a aplicação da Instrução Normativa nº 91/2022 nas diversas áreas da Administração Pública (infraestrutura, contratos de concessão e parcerias público-privadas), bem como para análise da viabilidade de replicação de práticas semelhantes em outros órgãos de controle coercitivo e instâncias administrativas, sempre visando a ampliação do escopo na consensualidade da Administração Pública, para ampliação do escopo da consensualidade na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Consensualismo é inevitável na solução de conflitos**. Disponível em: <https://atrimon.org.br/estadao-consensualismo-e-inevitavel-na-solucao-de-conflitos/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.1. ISBN 9786553624788. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015**. Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre arbitragem. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

CONJUR. **Consensualidade na Administração Pública: Diálogo, Eficiência e Segurança Jurídica**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-12/consensualidade-na-administracao-publica-dialogo-eficiencia-e-seguranca-juridica/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2010. E-book. p.XII. ISBN 9788595152281. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Prerrogativas e Sujeições da Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 103, p. 16-32, jan./mar. 1971.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 8 nov. 2024.

DERBLI, Ludimila S. **O Tribunal de Contas da União e a Indústria do Petróleo**. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. p.15. ISBN 9786556273617. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556273617/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. p.31. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. p.1. ISBN 9788502139770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502139770/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

IDP. **IV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iJvEn04i3pU&t=5525s>. Acesso em: 5 dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2024**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.341. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MAIA FILHO, Mamede Said. **Sentido e Alcance do Direito Administrativo no Estado Contemporâneo e os Influxos da Globalização**. Revista de Direito, Brasília, 2020.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Da Constitucionalização do Direito Administrativo**. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo: Transformações e Tendências**. São Paulo: Almedina Brasil, 2014. E-book. p.492. ISBN 9788584930050. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584930050/>. Acesso em: 30 nov. 2024.

MARRARA, Thiago. **Compromissos como técnica de administração consensual: breves comentários ao art. 26 da LINDB**. Revista De Direito Administrativo, 283(1), 131–157, 2024. <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90692>

MOREIRA, António J.; NASCIMBENI, Asdrubal F.; BEYRODT, Christiana; TONIN, Mauricio M.; MAURI. **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. p.67. ISBN 9786556270678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556270678/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Da Constitucionalização do Direito Administrativo**. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Da-constitucionalizacao-do-direito-administrativo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

PORTAL DO TCU. **Em debate com especialistas: TCU aborda transformação no controle externo e inovações na Lei de Licitações.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/em-debate-com-especialistas-tcu-aborda-transformacao-no-controle-externo-e-inovacoes-na-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 9 nov. 2024.

PORTAL TCU. **Solução Consensual.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom D. **Mediação na Administração Pública Brasileira: O Desenho Institucional e Procedimental.** 2. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2018. E-book. p.49. ISBN 9788584933518. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933518/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SUNDFELD, André; ROSILHO, Carlos A. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade.** São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. p.26. ISBN 9786556271538. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271538/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183.** Parte autora: Partido Novo. Parte ré: Tribunal de Contas da União. Relator: Edson Fachin. Em tramitação no Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6990125>. Acesso em: 15 nov. 2024.

TAVARES, André R. **Manual do Poder Judiciário Brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.5. ISBN 9786555597929. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597929/>. Acesso em: 18 nov. 2024.