

Consensualidade no TCU e a redefinição do controle externo

Especial Dia do Estagiário 2026 18.08.2026 3 minutos de leitura

Autores

Felipe Romero

Profissionais relacionados

Felipe Romero

Áreas relacionadas

Infraestrutura, Regulação e
Assuntos Governamentais

Assuntos

BMA Review

Em 2022, o Tribunal de Contas da União (“TCU”) publicou a Instrução Normativa nº 91/2022, que instituiu a Solicitação de Solução Consensual (“SSC”) para solução de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos. A fim de operacionalizar esse modelo, criou-se a Secex-Consenso, unidade responsável por instruir os procedimentos.

Desde então, a SSC já foi mobilizada 48 vezes em processos distintos, com 23 acordos homologados pelo Plenário do TCU. Destes, 18 concentram-se no setor de infraestrutura, revelando a afinidade entre ferramentas consensuais e contratos complexos, de longa duração e historicamente marcados por alta litigiosidade.

A inovação, contudo, não foi recebida sem controvérsias. A criação da Secex-Consenso por meio de instrução normativa, aliada à amplitude do seu escopo de atuação, suscitou questionamentos sobre a sua compatibilidade com as competências constitucionais do TCU. Essa discussão insere-se em um debate mais amplo sobre o movimento de ampliação infraconstitucional das competências do TCU, perceptível tanto na expansão do universo de entidades sujeitas ao controle externo quanto na intensificação da atividade fiscalizatória sobre entes que já se encontravam sob sua alçada. Nesse contexto, a consensualidade pode ser interpretada não como uma técnica de solução de conflitos, mas como mais um capítulo dessa tendência de alargamento institucional.

Por outro lado, reduzir a Secex-Consenso a um vetor expansionista não permite desconsiderar seu potencial de resposta a um problema estrutural de morosidade na solução de controvérsias. Em um cenário em que processos no TCU duram, em média, quatro anos,¹ a possibilidade de estruturar soluções negociadas em prazo significativamente inferior representa ganho concreto de eficiência, a despeito da necessidade de se definir, objetivamente, parâmetros de vantajosidade para guiar as soluções negociadas. Em qualquer cenário, a criação da Secex-Consenso desloca o foco predominantemente sancionador para uma lógica de recomposição e estabilização de relações jurídicas.

A experiência da Secex-Consenso evidencia que o debate sobre consensualidade se insere em um contexto de tensionamento entre o princípio da eficiência e os contornos das competências constitucionais do TCU. O tema chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF nº 1183, cujo julgamento encontra-se suspenso em decorrência de pedido de vista do Ministro Cristiano Zanin. Até o momento, dois ministros já votaram, em direções opostas. Por um lado, o Ministro Edson Fachin sustenta que a atuação da Secex-Consenso exorbita as competências do TCU, listadas nos artigos 70 e 71 da Constituição, criando um risco de sobreposição de funções. Em sentido contrário, o Ministro Flávio Dino reconhece na consensualidade um instrumento de aperfeiçoamento do controle externo, amparado no

poder de auto-organização da Corte de Contas.

Para além da decisão a ser tomada pelo STF acerca da constitucionalidade desse modelo, fica o debate sobre a capacidade de o modelo tradicional de controle entregar resultados compatíveis com as demandas de uma Administração Pública que exige respostas mais céleres, coordenadas e eficazes.

>>> *Por Clara Jourdan da Cruz Moura, em coautoria com Catarina Bernardez Martins e Felipe Romero.*

>>> *Este artigo faz parte da BMA Review Especial: Dia dos Estagiários, publicação feita com textos dos nossos estagiários escritos em coautoria com advogados e sócios do BMA. Leia a edição completa.*

NOTA

1. Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2026.

Profissionais que aliam visão jurídica e visão de mercado



Felipe Romero