

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 015.828/2024-7
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PROJETO DE ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 91/2022. AMPLIAÇÃO DO ROL DE LEGITIMADOS. APERFEIÇOAMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO. SIGILO RESTRITO A PEÇAS JUSTIFICADAS. PAINEL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DAS PARTES REPRESENTADAS NA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. AVALIAÇÃO DE JURIDICIDADE, VANTAJOSIDADE E RISCOS MORAL E SISTÊMICO PELAS UNIDADES TÉCNICAS DO TCU. APRIMORAMENTO DO RITO PROCESSUAL E ADMISSÃO EXCEPCIONAL DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INCENTIVO À CONSENSUALIDADE EM TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS PARA PRIORIZAR A ENTREGA DO BENEFÍCIO SOCIAL. APROVAÇÃO DA MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho proferido pelo presidente da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, Ministro Benjamin Zymler (peça 17), mediante o qual se apreciou proposta de aprimoramento da Instrução Normativa-TCU 91/2022 formulada pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), conforme minuta e justificativas consignadas nas peças 11 e 12:

“Cuidam os autos de processo administrativo com o intuito de subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual.

2. A aludida comissão foi instituída pelo art. 14 da Instrução Normativa TCU 91, de 22 de dezembro de 2022, por 360 dias, tendo como objetivo *‘acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos’*.

3. Posteriormente, houve a publicação da Portaria-TCU 195, de 23 de dezembro de 2022, ocasião em que fui designado como Presidente e os Ministros Vital do Rêgo e Antonio Anastasia, como membros.

4. Conforme o § 3º do art. 14 da Instrução Normativa TCU 91/2022, ao final do período previsto no **caput** (360 dias), a Comissão encaminhará à Presidência do TCU relatório de suas atividades, o qual deverá conter proposta de torná-la definitiva ou de extingui-la, além de apresentar medidas de aperfeiçoamento do procedimento de solução consensual.

5. Aprecia-se, nesta oportunidade, proposta de aprimoramento da Instrução Normativa TCU 91/2022 trazida pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), conforme a minuta e as justificativas consignadas nas peças 11 e 12.

6. Ressalto que as sugestões ora apresentadas levaram em conta subsídios colhidos nos **workshops** realizados pela aludida unidade técnica com atores internos e externos, cujas contribuições foram descritas na peça 10.

II – Das sugestões da SecexConsenso

7. Ao final dos trabalhos, a SecexConsenso propôs as seguintes modificações na Instrução Normativa TCU 91/2022:

- a) inclusão dos dirigentes das empresas estatais não dependentes entre as autoridades legitimadas a solicitar a instauração de processo de solução consensual perante o TCU (inciso II do art. 2º);
- b) ajustes na redação, sem mudança de mérito, no inciso I do art. 3º e no art. 11;
- c) previsão de que sejam indicados, na proposta, os processos arbitrais e/ou judiciais que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas e/ou que contemplem o objeto da busca de solução consensual (inciso IV do art. 3º);
- d) previsão de que o requerimento de instauração do processo de solução consensual seja classificado como documento público, com a indicação dos elementos que receberão tratamento sigiloso em peça anexa, também classificada como sigilosa (inciso V do art. 3º);
- e) disponibilização na página do TCU das informações do requerimento de processo de solução consensual que sejam classificadas como públicas (inciso VII do art. 3º);
- f) previsão de que as reuniões da CSC são confidenciais em relação a terceiros e de que os documentos e informações ali produzidos serão confidenciais até o julgamento ou arquivamento do processo (incisos VIII e IX do art. 3º);
- g) previsão de que o processo de solicitação de solução consensual (SSC) será público, preservando o sigilo de eventuais anexos confidenciais (art. 4º);
- h) inclusão de uma etapa de preparação, prévia ao exame de admissibilidade, na qual poderão ser realizadas reuniões e diálogos com as partes e eventuais interessados, bem como diligências para o saneamento dos autos, a qual se encerrará com a publicação da portaria de designação da CSC (§§ 1º ao 3º no art. 4º);
- i) previsão de que a SecexConsenso deverá interagir com a unidade técnica especializada, na etapa de análise de admissibilidade (§ 4º do art. 4º);
- j) retirada da urgência entre os requisitos considerados pela Presidência para decidir sobre a admissibilidade da solicitação de solução consensual (inciso II do art. 5º);
- k) inclusão da seguinte ressalva quanto à vedação de solução consensual nos casos em que haja decisão de mérito sobre o objeto da controvérsia: *‘salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento’* (§ 1º do art. 5º);
- l) previsão de participação, na CSC, não apenas dos representantes do órgão que tenha solicitado a solução consensual, mas também *‘de todos os atores públicos que detenham poder decisório sobre o objeto da solicitação de solução consensual’* (inciso III do art. 7º);
- m) alteração na redação do § 2º do art. 7º no sentido de assegurar aos particulares diretamente envolvidos na controvérsia, que possuam contrato com a administração pública cujo objeto esteja contemplado na SSC, o direito de indicar um representante na comissão;
- n) previsão de que a SecexConsenso, *‘desde a autuação do processo, poderá se reunir com especialistas e/ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solução consensual requerida, bem como poderá realizar painéis de referência no decurso da CSC’* (§ 7º do art. 7º);
- o) faculdade conferida à Advocacia-Geral da União e às Procuradorias Federais dos órgãos participantes de indicarem representantes para acompanhar as reuniões da CSC (§ 8º do art. 7º);
- p) previsão de que todos os participantes das reuniões da CSC assinarão termo de confidencialidade por meio do qual se comprometerão a guardar sigilo sobre todas as informações escritas e orais obtidas e fornecidas durante os trabalhos (§ 9º do art. 7º);

- q) previsão de que *‘os membros e representantes legais das entidades e pessoas jurídicas participantes da CSC terão acesso aos autos, inclusive peças sigilosas, exceto aquelas em que a parte apontar restrição de acesso aos demais componentes da Comissão’* (§ 10 do art. 7º);
- r) envio da proposta de solução consensual elaborada pela CSC para manifestação das instâncias de governança de todos os membros da CSC, os quais terão quinze dias para encaminhar resposta, acompanhada dos pareceres técnico e jurídico que a fundamentem (§ 11 do art. 7º);
- s) possibilidade de o Presidente, em vez de realizar sorteio, designar como relator do processo de solução consensual, por conexão, o Ministro que tenha ratificado manifestação do Presidente do TCU pela admissibilidade (parágrafo único do art. 9º);
- t) inclusão do seguinte trecho (grifado) no **caput** do art. 10: *‘O relator do processo de SSC deverá submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete, com a disponibilização da minuta de voto e acórdão aos demais Ministros em até 48 horas antes do início da sessão de julgamento’*;
- u) previsão de que o termo de autocomposição será assinado pelo Presidente do TCU, na condição de interveniente anuente, pelos dirigentes dos órgãos e entidades envolvidos e pelos representantes legais dos particulares (art. 12);
- v) modificação do prazo de duração da Comissão de Ministros até 31 de dezembro de 2026 (art. 14);
- w) previsão do recurso de agravo contra despacho do Presidente que não admitir o pedido de solicitação consensual ou do Relator que não ratificar manifestação favorável de Presidente do TCU sobre a admissibilidade (art. 15);
- y) inclusão do inciso II no art. 15 no sentido de que não é possível a expedição de determinação e recomendação em processos de solução consensual; e
- x) inclusão do art. 15-A, prevendo que *‘os agentes envolvidos no processo negocial regido por esta Instrução Normativa, tanto na comissão de solução consensual, como na estrutura decisória de governança das partes, não estarão sujeitos à responsabilização em processos de controle externo perante o TCU pelas decisões tomadas nos procedimentos negociais, salvo em casos de fraude ou dolo’*.

III – Da manifestação dos integrantes da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual

8. Recebidos os autos em meu gabinete, enviei a proposta da SecexConsenso à avaliação dos ilustres ministros integrantes desta comissão, no intuito de colher as suas manifestações.

III.1 Análise do Ministro Vital do Rêgo

9. O ilustre Ministro Vital do Rêgo elaborou, antes de assumir a Presidência desta Casa, substancioso despacho, no qual concordou com a maioria das propostas trazidas pela unidade técnica, tendo feito as seguintes observações e objeções:

- a) inclusão de inciso no artigo 3º, no sentido de contemplar a apresentação por parte do requerente da comprovação da vantajosidade do acordo de solução consensual (item 22);
- b) inclusão de um parágrafo no artigo 7º, para determinar que a solução consensual seja precedida por um procedimento de participação social que assegure a efetiva manifestação dos interessados sobre a controvérsia e suas possíveis soluções, no âmbito da Comissão de Solução Consensual, salvo se justificadamente inviável;
- c) rejeição da proposta de incluir, no § 1º do art. 5º, a possibilidade de solução consensual para discutir, no caso de objetos já decididos no mérito pelo TCU, a forma de cumprimento de deliberação do Tribunal que contemple múltiplas possibilidades de atendimento (itens 30 a 34); e
- d) ajuste pontual no art. 15-A, a fim de harmonizar o texto com o prefácio e o objetivo da norma, no sentido de substituir a expressão ‘no processo negocial’ por ‘nos procedimentos de solução consensual de

controvérsias relevantes e prevenção de conflitos’, bem como substituir a expressão ‘nos procedimentos negociais’ por ‘naqueles procedimentos’.

10. No que se refere ao veto trazido à parte final do § 1º do art. 5º (letra ‘c’ do item 9 **supra**), o Ministro Vital do Rêgo trouxe a seguinte justificativa:

‘31. Cumpre ao jurisdicionado decidir sobre a forma a ser adotada para cumprimento de determinação ou de recomendação constante de deliberações do TCU.

32. Lembro que o art. 243 do regimento Interno do TCU prevê que o monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

33. Assim sendo, não faria sentido o TCU determinar ou recomendar a adoção de alguma medida por parte do jurisdicionado para, posteriormente, estabelecer em uma comissão de solução consensual a forma de cumprimento da deliberação.

34. Ademais, a proposta sugerida está travestida de um tipo recursal não previsto legal e regimentalmente.’

III.2 Análise do Ministro Antonio Anastasia

11. O eminente Ministro Antonio Anastasia elaborou, da mesma forma, abalizado despacho em que manifestou concordância com a quase totalidade da minuta de instrução normativa trazida pela unidade técnica, com os ajustes sustentados pelo Ministro Vital do Rêgo.

12. Em síntese, foram essas as sugestões e considerações trazidas pelo ilustre Ministro:

a) aprimoramento da técnica legislativa, a partir da transformação dos novos incisos VI a IX ao art. 3º, sugeridos pela unidade técnica, em parágrafos, renumerando o antigo parágrafo único;

b) concordância com a proposta da SecexConsenso de alteração da redação do §1º do art. 5º da IN/TCU 91/2022, no sentido de admitir processo de solução consensual para discutir a forma de cumprimento de decisões proferidas pelo TCU, divergindo, assim, da visão do Ministro Vital do Rêgo; e

c) inclusão de dois incisos no novo § 6º do art. 7º, em acréscimo à sugestão da unidade técnica (modificações grifadas): *‘§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades, e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos: I - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo; II - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro’.*

13. Como justificativa do entendimento esposado na letra ‘b’ do item 12 **retro**, o ilustre Ministro Antonio Anastasia destacou que a proposta da SecexConsenso de permitir a discussão da forma de cumprimento de determinações proferidas pelo Tribunal, em processos de solução consensual, decorre da própria experiência deste Tribunal (Acórdãos 1.130/2023, 1.797/2023 e 1.864/2024, todos de Plenário e da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

14. Além disso, ponderou que *‘decisões tais como as acima mencionadas são, a meu ver, de extrema importância, pois buscam viabilizar no mundo dos fatos o que foi, abstratamente, decidido pelo julgador’*, tendo invocado, ainda, a semelhança dessa forma de atuação do Tribunal com as denominadas decisões estruturais.

15. Sobre a necessidade de as unidades técnicas se manifestarem sobre a vantajosidade e o risco moral da proposta de acordo eventualmente entabulada, ponderou a importância de uma embasada análise consequencialista. Ademais, invocou recentes julgados deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 199/2025-Plenário, relativo à solicitação de solução consensual sobre o contrato de concessão firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBahia).

IV – Minha posição

16. Inicialmente, gostaria de enaltecer a condução dos trabalhos pela SecexConsenso, a qual se baseou em uma construção dialógica ampla com a participação de múltiplos atores, complementando a experiência

prática da unidade técnica nesses dois anos de aplicação da Instrução Normativa TCU 91/2022. Do mesmo modo, elogio a presteza dos meus pares e dos respectivos gabinetes na interlocução necessária ao desenvolvimento do propósito deste processo.

17. Dito isso, manifesto-me de acordo com a essência da proposta trazida pela SecexConsenso, pelos seus próprios fundamentos, ressalvadas as ponderações e objeções a seguir.

18. Inicialmente, entendo que devem ser incluídos no rol de legitimados para solicitar a instauração de processo de solução consensual os dirigentes de toda e qualquer empresa estatal, não apenas as classificadas como não dependentes, como sugerido pela unidade técnica.

19. Afinal, todas as empresas públicas e sociedades de economia gozam de personalidade jurídica própria e autonomia técnica e gerencial com relação aos respectivos ministérios setoriais, mesmo as classificadas como dependentes, enquadradas no inciso III do art. 2º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

20. Sendo assim, sugiro que o inciso II do art. 2º da instrução normativa tenha a seguinte redação:

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

[...]

II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras definidas no art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e das empresas estatais; e as autoridades de idêntica hierarquia das empresas públicas e sociedades de economia dependentes.’

21. No que se refere à proposta da SecexConsenso, de admitir requerimentos de solução consensual para discutir a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento (parte final do § 1º do art. 5º), com as devidas vênias, acompanho a posição do Ministro Antonio Anastasia.

22. Embora seja pertinente a preocupação do ilustre Ministro Vital do Rêgo, de evitar a criação de um tipo recursal não previsto legal e regimentalmente, compreendo que a redação trazida da unidade técnica não possui a abertura necessária para o uso inadvertido da solução consensual para esse fim.

23. Isso porque não será admitida a rediscussão do mérito da determinação em si, mas apenas o modo de seu cumprimento, na hipótese de existirem múltiplas alternativas possíveis, em face da eventual abertura semântica do comando proferido por este Tribunal.

24. Embora a entidade destinatária das determinações possua liberdade para escolher, por si só, os meios de cumprir os comandos desta Corte de Contas, a participação do Tribunal nesse processo decisório pode ser importante para aumentar a segurança jurídica e viabilizar o cumprimento eficiente de suas deliberações, principalmente quando a própria administração tiver requerido a atuação desta Corte de Contas nesse sentido.

25. Sendo assim, concordo com a proposta de redação do § 1º do art. 5º, trazida pela SecexConsenso, aqui novamente reproduzida:

‘§ 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, salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento.’ (grifos acrescidos).

26. No que se refere à análise da vantajosidade da proposta de acordo, concordo com os encaminhamentos trazidos pelos ilustres Ministros, no sentido de incluir tal comprovação, desde o início, caso já exista uma proposta de solução formulada pelo requerente, e, posteriormente, após a conclusão dos trabalhos, na manifestação das unidades representantes do TCU na CSC.

27. Conforme bem pontuado pelos meus pares, a demonstração da vantajosidade deve compor o racional das propostas de solução consensual apresentadas à deliberação do Plenário, sendo importante o pronunciamento expresso nesse sentido pelas unidades técnicas, como forma de subsidiar a apreciação da matéria do Tribunal.

28. Do mesmo modo, julgo importante proceder à análise do risco moral da solução eventualmente sugerida, principalmente se a proposta se basear numa construção eminentemente pragmática e consequencialista.

29. Como é sabido, esse modelo decisório encontra-se previsto no art. 20 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), lavrado no seguinte sentido:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.’ (grifos acrescidos).

30. Com relação ao assunto, entendo que o tipo de pragmatismo trazido pela LINDB não deve levar em conta apenas as consequências mediatas e de curto prazo do caso em discussão, mas também o que Richard Posner chama de consequências sistêmicas (POSNER, Richard A. A problemática da teoria moral e jurídica. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 358).

31. Afinal, as normas jurídicas buscam proteger valores, ou seja, remediar problemas identificados antes de sua introdução no ordenamento jurídico. Assim, quando se afasta uma norma positiva em nome de uma dada consequência mediata que ela pode gerar, tem-se o efeito contrário ao buscado pela norma jurídica: a admissão de um comportamento ilícito que a norma buscou combater.

32. Justamente por isso, é preciso fazer uma análise ampla das consequências sistêmicas das decisões baseadas em valores abstratos, o que ocorrerá, no caso dos processos de solução consensual, a partir do exame dos chamados riscos morais decorrentes da proposta entabulada.

33. A propósito, trago uma sugestão adicional à proposta de redação do § 6º do art. 7º, formulada pelo Ministro Antonio Anastasia. Além da opinião expressa sobre a vantajosidade da solução consensual e da subsistência do risco moral, compreendo que manifestação das unidades representantes do TCU na CSC deve contemplar, também, o exame da juridicidade da proposta.

34. Como justificativa, invoco as seguintes ponderações que fiz no voto condutor do Acórdão 2.318/2024-Plenário:

‘Entendo que o ponto de partida de qualquer processo que envolva uma solicitação de solução consensual é examinar, primeiro, a juridicidade do objeto acordado, o que envolve tanto o exame da legalidade, em si, do acordo como a verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo, além de sua vantajosidade econômica e social.

[...]

Por certo, o ambiente da consensualidade admite a busca de soluções que desafiam a estrita literalidade das normas jurídicas. Afinal, se não houvesse dúvida quanto à regra de incidência ou mesmo de sua interpretação, nas circunstâncias do caso em apreço, não faria sentido submeter a controvérsia ao crivo deste Tribunal, uma vez que a decisão poderia ser tomada com segurança jurídica, bastando a submissão dos fatos à norma.

Porém, sabe-se que a aplicação do Direito não é tarefa fácil, notadamente em situações de crises em contratos de concessões públicas, quando o ordenamento jurídico e o próprio contrato não são capazes de endereçar os problemas surgidos, de forma eficiente e eficaz. Nesse cenário, mais importante do que perquirir culpas e atribuir responsabilidades é resolver a crise contratual da forma que melhor atenda ao interesse público e aos usuários, respeitando sempre o princípio da juridicidade.

A propósito dos limites e condições para a construção de decisões consensuais na administração pública, é preciso enfatizar que a admissão do consensualismo na praxis administrativa implica navegar dentro do espaço de juridicidade permitido aos particulares e ao próprio Estado.

Nessa perspectiva, a participação do TCU nesse novo espaço não constitui uma espécie de salvo conduto ao desatendimento da ordem jurídica, ainda que a justificativa adotada seja a satisfação do princípio da eficiência. Dito de outra forma, é preciso que a solução alvitrada esteja ancorada em alguma norma do ordenamento jurídico, ainda que a escolha desta ocorra a partir da aplicação de regras de solução de antinomias ou da ponderação de princípios.

Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a práxis administrativa.

O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).

Emerge desse substrato teórico a ideia de que, no âmbito dos contratos de concessão, a solução de eventuais antinomias ou de insuficiência da legalidade estrita, frente a circunstâncias incontroláveis, seja resolvida pela interpretação que melhor atenda ao interesse público, sob a perspectiva dos direitos subjetivos dos usuários.

Essa é a linha que tenho seguido em processos de solicitação de solução consensual, como ilustra o seguinte trecho do voto que proferi no Acórdão 2508/2023-TCU-Plenário:

‘Afora a legalidade estrita, tenho defendido nesses processos de SSC que, bem mais do que aplicar o direito literalmente, fielmente e univocamente, na decisão consensual as partes convergem numa alternativa que se afasta da aplicação pura e simples das regras jurídicas estreitamente postas. [...]

Eminentemente no direito administrativo, no dever primeiro de ultimar a satisfação da coletividade (ou interesse público primário), se a limitação do direito positivo impede a consecução do mais óbvio dos resultados (neste caso, a redução das contas de luz podendo atingir até R\$ 1,6 bilhão), a solução consensual pode emergir como a única solução viável.’ (grifos acrescidos).

35. Com isso, proponho a seguinte redação ao § 6º do art. 7º:

‘§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos:

I – juridicidade da solução consensual;

II - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo;

III - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro.’

36. Quanto à participação da sociedade na construção da solução consensual alvitrada pela CSC, compreendo, na linha da análise do Ministro Vital do Rêgo, que a medida é importante, notadamente nos casos em que se discutem contratos de concessões, nos quais a figura do usuário é parte da relação contratual.

37. Todavia, entendo que a realização de um procedimento de divulgação da solução para a sociedade, tal como uma consulta pública, deve ser efetivada pelo órgão requerente, não pela CSC, como deliberado pelo Tribunal no Acórdão 2.318/2024-Plenário. Tal providência deve ser adotada dentro do prazo de quinze dias no qual as instâncias de governança dos membros externos da CSC se manifestarão sobre a proposta, antes do envio da matéria à deliberação do Plenário.

38. A propósito, invoco as seguintes considerações que fiz no voto condutor do aludido aresto, como fundamento da necessidade de manifestação da sociedade:

‘De acordo com o art. 68 da Lei 10.233/2001, a resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte será precedida de audiência pública e, na hipótese de validação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

Por sua vez, o art. 10 da Lei 13.448/2017 estabelece que as prorrogações de contratos de concessão deverão ser submetidas previamente à consulta pública, em conjunto com os estudos de

viabilidade, a motivação para a prorrogação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, fixando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.

Apesar de a solução em análise não se amoldar às referidas normas, compreendo que o grau de mudança promovido no contrato impõe a necessidade de se apresentar o novo desenho à sociedade, a fim de conferir mais transparência e controle social da chamada otimização.

Afinal, pretende-se reformular integralmente um contrato vigente, modificando toda a modelagem econômico-financeira, inserindo novos parâmetros de CAPEX, OPEX, tarifa e prazo. Como bem disse a unidade técnica especializada, 'caso se pretendesse realizar modificações dessa magnitude em estudos prévios a uma licitação já seria necessária a realização de audiência pública, de modo que não deveria haver dúvidas de sua imprescindibilidade para que se proceda com alterações de tal monta em contrato em andamento'.

[...]

Considerando que os ajustes requeridos podem ensejar alterações importantes nas premissas do contrato remodelado, entendo que a ANTT deve realizar o aludido procedimento, após o cumprimento das demais condicionantes, desde que, evidentemente, haja concordância das partes quanto ao prosseguimento do processo de otimização do contrato de concessão da Autopista Fluminense, nos termos indicados no presente voto.'

39. Na oportunidade, foi estabelecida a seguinte condição para a assinatura do termo de autocomposição, entre outras:

'9.1.5. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:

9.1.5.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado, incluindo as mudanças ocorridas quanto aos pontos de cobrança de pedágio adicionais, na modalidade Free Flow; e

9.1.5.2. dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;'

40. Sendo assim, proponho a seguinte redação ao § 12 do art. 7º:

'§ 12 Salvo se justificadamente inviável, o órgão proponente realizará, no prazo designado no parágrafo anterior, painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto envolva a prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos e/ou dos usuários do serviço.'

41. Quanto às demais alterações sugeridas, concordo com o exame da unidade técnica, com os acréscimos trazidos pelos meus ilustres pares.

42. Dessa forma, encaminho o presente processo ao Presidente desta Casa para que avalie a conveniência e oportunidade de apresentar projeto de alteração daquela instrução normativa ao Plenário, nos termos do art. 73 do Regimento Interno do TCU.'

Ao final, o Presidente da Comissão apresenta a seguinte proposta de minuta de alteração normativa:

‘INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº XX, DE XX DE XXXXXXXX DE 2024

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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que a Instrução Normativa n. 91, de 22 de dezembro de 2022, em seu art. 14, previu a constituição de uma comissão temporária de Ministros com o intuito de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos naquele normativo;

Considerando o Relatório constante da peça 1 do TC 015.828/2024-7, elaborado pela SecexConsenso como forma de subsidiar a aludida comissão de Ministros em seu objetivo;

Considerando os resultados advindos dos *Workshops* realizados pela SecexConsenso com atores internos e externos ao TCU, materializados no Relatório juntado ao TC 015.828/2024-7;

Considerando o pronunciamento da SecexConsenso a partir das sugestões colhidas nos aludidos Workshops;

Considerando todas as justificativas constantes do TC 015.828/2024-7, resolve:

Art. 1º O inciso II do art. 2º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º.....
(...)

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

(...
.....’

Art. 2º Os incisos I e IV do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 3º
.....

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

(...)

IV - indicação, se houver, da existência de processo no TCU, de processos arbitrais e/ou judiciais que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas e/ou que contemplem o objeto da busca de solução consensual;

(...)

VI - Comprovação, por parte do requerente da solicitação, da vantajosidade do acordo de solução consensual da controvérsia, nos casos em que já apresentar uma proposta;

.....’

Art. 3º Ficam acrescidos ao art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, os § 2º a § 5º, transformando-se o atual parágrafo único em § 1º, com as seguintes redações:

‘Art. 3º

(...)

§ 1º 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.

§ 2º O requerimento inicial será público e, no caso de haver a necessidade de apresentação de informação sigilosa, essa deverá integrar anexo sigiloso com a devida fundamentação legal do sigilo;

§ 3º Resumo com informações públicas do requerimento de processo de solução consensual será disponibilizado em página própria do site do TCU, permitindo o conhecimento da solicitação e o envio de informações por terceiros que pretendam contribuir com a solução da controvérsia;

§ 4º As reuniões da CSC serão confidenciais em relação a terceiros, nos termos do art. 30 da Lei 13.140, de 2015; e

§ 5º Os documentos e informações produzidos na CSC, nos termos do artigo 30 da Lei 13.140/2015, serão confidenciais até julgamento do processo pelo Plenário ou deliberação pelo arquivamento do Presidente do TCU, em caso de não haver proposta de solução consensual.

.....’

Art. 4º O **caput** do art. 4º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação e este artigo fica acrescido dos §§ 1º a 4º, conforme as redações a seguir:

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

§ 1º A análise prévia de admissibilidade realizada pela SecexConsenso contemplará o início da etapa de preparação, que poderá incluir a realização de reuniões e diálogos com as partes indicadas ou eventuais interessados identificados;

§ 2º A SecexConsenso poderá realizar diligências para saneamento dos autos para fundamentar a instrução de admissibilidade;

§ 3º A etapa de preparação se encerrará quando da publicação da portaria de designação da Comissão de Solução Consensual e contemplará a preparação dos representantes do TCU e das partes; e

§ 4º Durante a análise de admissibilidade, a SecexConsenso deverá interagir com a unidade técnica especializada, com o objetivo de coletar informações e percepções necessárias para a tomada de decisão referente à proposta de admissibilidade.

.....’

Art. 5º O inciso II e o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 5º

(...)

II - a relevância da matéria;

(...)

§ 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, , salvo para a busca de solução consensual sobre a forma de cumprimento de deliberação do TCU que contemple múltiplas possibilidades de atendimento.

(...)

.....’

Art. 6º O inciso III do § 1º e o §2º do art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 7º

(...)

§ 1º.....

(...)

III - um representante de cada órgão ou entidade da administração pública federal que tenha solicitado a solução consensual, ou que possua poder decisório sobre o objeto da controvérsia, bem como que, nos termos do inciso V do art. 3º desta Instrução Normativa, tenha manifestado interesse na solução.

§ 2º Os particulares diretamente envolvidos na controvérsia, que possuam contrato com a administração pública cujo objeto esteja contemplado na SSC, serão convidados a indicar um representante para compor a Comissão a que se refere este artigo.

(...)

.....’

Art. 7º O art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica acrescido dos §§ 7º ao 11, com as seguintes redações:

‘Art. 7º.....

(...)

§ 6º A manifestação das unidades representantes do TCU na CSC contemplará a opinião do auditor, do diretor e do titular das respectivas unidades, e deverá conter opinião expressa sobre os seguintes aspectos:

I – juridicidade da solução consensual;

II - vantajosidade da solução consensual, especialmente em face do cenário de não acordo;

III - possibilidade de risco moral decorrente de eventual incentivo constante da proposta de solução consensual que possa ensejar comportamentos oportunistas no futuro.

§ 7º A SecexConsenso, desde a autuação do processo, poderá se reunir com especialistas e/ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solução consensual requerida, bem como poderá realizar painéis de referência no decurso da CSC.

§ 8º Será facultado à Advocacia Geral da União indicar representantes para acompanhar as reuniões da CSC, além da participação dos Procuradores Federais e Advogados da União que assessoram os órgãos e entidades participantes, para fins da manifestação prevista no art. 1º, § 4º, da Lei 9.469, de 10 de julho de 1997.

§ 9º Os titulares ou representantes com procuração específica das entidades e pessoas jurídicas representadas na CSC, no início dos trabalhos, assinarão termo de confidencialidade por meio do qual se comprometerão a guardar sigilo sobre todas as informações escritas e orais obtidas e fornecidas durante o trabalho realizado no âmbito da mencionada Comissão, bem como de não as divulgar ou utilizar para qualquer outra finalidade.

§ 10 Os membros e representantes legais das entidades e pessoas jurídicas participantes da CSC terão acesso aos autos, inclusive peças sigilosas, exceto aquelas em que a parte apontar restrição de acesso aos demais componentes da Comissão.

§ 11 A proposta de solução consensual elaborada pela CSC será encaminhada para manifestação das instâncias de governança de todos os membros da CSC, os quais terão 15 dias para enviar resposta, acompanhada dos pareceres técnico e jurídico que a fundamentem.

§ 12 Salvo se justificadamente inviável, o órgão proponente realizará, no prazo designado no parágrafo anterior, painel para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia, nos casos em que o objeto envolva a prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos e/ou dos usuários do serviço.

.....’

Art. 8º O art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica acrescido do parágrafo único, com a seguinte redação:

‘Art. 9º

Parágrafo único. Quando houver ao menos um Relator que tenha ratificado manifestação do Presidente do TCU pela admissibilidade, conforme artigo 6º, § 1º, a proposta de solução consensual será remetida à Presidência do TCU para definição quanto à realização de sorteio do relator ou atribuição da relatoria por conexão.

.....’

Art. 9º O **caput** do art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 10. O relator do processo de SSC deverá submeter a proposta de solução à apreciação do Plenário do TCU em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete, com a disponibilização da minuta de voto e de acórdão aos demais Ministros em até 48 horas antes do início da sessão de julgamento.

(...)

.....’

Art. 10. Os §§ 1º e 2º do art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 11

§ 1º Havendo a sugestão de alteração prevista no **caput** deste artigo, os membros da CSC a que se referem o inciso III do § 1º e do § 2º do art. 7º desta IN terão até 15 dias para se manifestarem acerca da referida sugestão.

§ 2º Não havendo concordância de algum dos membros da CSC a que se referem o inciso III do § 1º e do § 2º do art. 7º desta IN com as alterações sugeridas pelo Plenário, o relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência da decisão ao Plenário.

(...)

.....’

Art. 11. O **caput** do art. 12 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 12. A formalização da solução será realizada por meio de termo a ser firmado pelo Presidente do TCU, como interveniente anuente, e pelo respectivo dirigente máximo dos órgãos e entidades a que se refere o inciso III do § 1º do art. 7º desta IN e de eventual representante legal dos particulares a que se refere o §2º do art. 7º desta IN, em até 30 dias após a deliberação final do Plenário do Tribunal que aprovar a referida solução.

.....’

Art. 12. O **caput** do art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 14. Fica instituída, com fundamento no art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, até 31 de dezembro de 2026, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, com objetivo de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos.

(...)

.....’

Art. 13. O **caput** do art. 15 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação e este artigo fica acrescido dos incisos I e II, conforme a seguir:

‘Art. 15. Considerando a natureza dialógica dos processos de Solicitação de solução consensual:

I - não caberá recurso contra decisões proferidas em processos de SSC, exceto quanto à possibilidade de interposição de agravo contra despacho do Presidente que indeferir admissibilidade ou Relator que não ratificar manifestação favorável de Presidente do TCU sobre a admissibilidade, nos termos do § 2º do art. 5º e do § 1º do art. 6º desta IN; e

II - não serão proferidas determinações ou recomendações aos jurisdicionados nos processos de SSC, exceto eventuais condicionantes para homologação da proposta de acordo, nos termos do art. 11 desta IN.

.....’

Art. 14. Fica acrescido o art. 15-A a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

‘Art. 15-A. Os agentes envolvidos nos procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos regido por esta Instrução Normativa, tanto na comissão de solução consensual, como na estrutura decisória de governança das partes, não estarão sujeitos à responsabilização em processos de controle externo perante o TCU pelas decisões tomadas naqueles procedimentos, salvo em casos de fraude ou dolo..

.....’

Art. 15. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de processo administrativo com o intuito de subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, por meio do qual se aprecia, nesta oportunidade, proposta de aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

2. Instituída pelo art. 14 da mencionada norma, a aludida comissão tem por incumbência “acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos nesta IN, bem como os resultados dela advindos”, e compõe-se dos eminentes Ministros Vital do Rêgo, Presidente da Corte, Antonio Anastasia e Benjamin Zymler, este na qualidade de presidente da comissão.

3. Em seu relatório acerca das atividades realizadas no exercício de 2023, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com o fito de colher subsídios para a elaboração de proposta de aprimoramento da IN-TCU 91/2022, propôs a realização de workshops com a participação de atores internos e externos ao Tribunal, iniciativa que recebeu pronta anuência.

4. Concluídas as referidas oficinas, e à luz da experiência colhida nos dois primeiros anos de vigência da norma, a unidade técnica apresentou minuta de alteração (peças 11–12). Os membros da comissão, em manifestações convergentes, acolheram a maior parte das sugestões e agregaram propostas próprias, consolidadas por seu presidente (peça 17).

5. Distribuídos os autos ao meu gabinete, foi aberto, em 16/4/2025, prazo para a apresentação de emendas e sugestões, oportunidade em que o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) encaminhou proposições subscritas pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima; posteriormente, também foram recebidas contribuições da Presidência desta Corte (peça 22).

6. Para além das manifestações formais já registradas, a presente proposta normativa foi robustecida por subsídios adicionais, colhidos em reunião realizada em 28/10/2025 em meu gabinete. Participaram desse esforço colaborativo, juntamente com minha assessoria, representantes do gabinete da Presidência e dos gabinetes dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas e Jorge Oliveira, contando ainda com a participação da SecexConsenso.

7. Cumpre, de início, realçar a elevada qualidade das sugestões ofertadas pelo Ministro-Presidente, Vital do Rêgo, e pelos Ministros Benjamin Zymler e Antonio Anastasia no âmbito da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, bem como os valiosos alvitre subsequentes apresentados pelo Ministério Público de Contas. Destaco, igualmente, a competência com que a SecexConsenso conduziu os trabalhos preparatórios, calcada em ampla interlocução com múltiplos atores e na sólida experiência acumulada na aplicação da norma.

8. As modificações ora em análise traduzem o progressivo amadurecimento deste Tribunal no emprego de instrumentos dialógicos de resolução de controvérsias e versam, principalmente, sobre: (i) ampliação do rol de legitimados a solicitações de solução consensual; (ii) aperfeiçoamento dos requisitos e do rito de admissibilidade; (iii) incremento dos mecanismos de participação social e de transparência; e (iv) aprimoramento do rito processual e criação de instrumento recursal.

9. Feito o breve introito, passo a apresentar o meu exame acerca das propostas, visando à atualização da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

I

10. A necessidade de ampliação do rol de legitimados para requerer solução consensual perante o TCU foi inicialmente apontada pela unidade técnica — que propôs a inclusão dos dirigentes

de empresas estatais não dependentes entre as autoridades legitimadas — e posteriormente reforçada tanto pela Comissão de Acompanhamento quanto pelo Ministério Público de Contas.

11. Entendo que o grau de maturidade já alcançado por esta Casa na construção de soluções dialógicas permite que se amplie o alcance pedagógico da via consensual, sem nenhuma renúncia às salvaguardas institucionais previstas na Instrução Normativa. Ademais, o rol de legitimados previsto no art. 2º da IN-TCU 91/2022 deve refletir a arquitetura administrativa federal e, sobretudo, evitar hierarquizações artificiais entre órgãos que compartilham semelhante densidade jurídico-institucional.

12. A proposição inicial da SecexConsenso foi aprimorada no âmbito da comissão de ministros. Em seu despacho, o Ministro Benjamin Zymler propôs estender a legitimidade a todas as empresas estatais, não apenas às não dependentes. A justificativa, que adoto integralmente, reside no fato de que *“todas as empresas públicas e sociedades de economia gozam de personalidade jurídica própria e autonomia técnica e gerencial com relação aos respectivos ministérios setoriais, mesmo as classificadas como dependentes”*; a medida, portanto, alinha o regramento à realidade administrativa e gerencial dessas entidades.

13. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, sugeriu ampliação ainda maior, para abarcar os *“dirigentes máximos das entidades da Administração Pública Indireta”*, de modo a incluir, por exemplo, autarquias e fundações. Conquanto reconheça o elevado mérito da proposta do *Parquet*, que busca a máxima isonomia, considero mais prudente, neste momento, a adoção da medida consolidada pela comissão. Em tratativas realizadas entre o meu gabinete, a Presidência desta Corte e a Secretaria-Geral de Controle Externo, concluiu-se que a expansão para toda a Administração indireta poderia gerar volume imprevisível de novas demandas, com riscos de criar gargalos operacionais de difícil equacionamento para o Tribunal.

14. A experiência exitosa acumulada nestes anos de vigência da IN-TCU 91/2022 recomenda que a expansão do mecanismo consensual seja feita de forma gradual. A inclusão de todas as empresas estatais representa avanço significativo e alinhado à natureza das controvérsias a elas associadas, muitas vezes de elevada materialidade e complexidade; trata-se de passo importante para consolidar o instituto, sem sobrecarregar a capacidade operacional desta Corte de Contas.

15. Por essas razões, adoto a proposta da Comissão Temporária de Acompanhamento, de modo que o inciso II do art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação: *“II - pelos dirigentes máximos das agências reguladoras (...) e das empresas estatais”*.

II

16. De forma semelhante, a experiência institucional já agregada indica que o art. 3º, mediante o qual se estabelece o conteúdo mínimo do pedido de solução consensual, necessita de refinamento para dar maior previsibilidade tanto ao requerente quanto aos responsáveis pelo juízo de admissibilidade.

17. A proposta construída pela SecexConsenso — chancelada, em sua essência, pela Comissão de Acompanhamento — parte de diagnóstico claro: muitos pedidos chegam incompletos, exigindo sucessivas diligências, ocasionando atrasos evitáveis e elevando o custo transacional, em desacordo com a natureza célere do procedimento consensual.

18. Com esse pano de fundo, as alterações propostas para os incisos I, II e IV do art. 3º visam justamente robustecer a instrução inicial dos pedidos de Solicitação de Solução Consensual (SSC). No inciso I, a substituição da expressão “discriminação” pela “descrição exata da controvérsia”, fruto de sugestões da unidade técnica e do *Parquet*, busca conferir maior precisão na delimitação do objeto a ser tratado, explicitando os interesses contrapostos desde o início.

19. Por sua vez, a nova redação do inciso II exige a especificação das alternativas consideradas e das dificuldades já enfrentadas, de modo a documentar o histórico de tentativas prévias de

negociação. Já a ampliação do inciso IV, proposta pela SecexConsenso, endossada pela comissão de ministros e aprimorada pelo MPTCU, passa a exigir a relação de todos os litígios correlatos, incluindo processos arbitrais, judiciais e inquéritos. O objetivo é reduzir a assimetria de informações e fornecer panorama completo da controvérsia, elemento indispensável para a análise consequencialista.

20. Desse modo, acolho as alterações propostas ao art. 3º, que passa a ter a seguinte redação:
- “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 por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;
 - II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio;
- (...)
- IV – relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas, compreendendo processos em tramitação no Tribunal de Contas da União, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais;”
21. Entre as relevantes contribuições elaboradas pela Comissão de Acompanhamento, foi sublinhada, em especial pelo Presidente desta Corte, a que expõe a necessidade de melhor respaldar as soluções consensuais por ferramentas que possibilitem à sociedade maior participação, acima de tudo em pleitos relacionados à prestação de serviços públicos. Em suas palavras:
- “Apesar do impacto direto sobre os usuários, as solicitações de solução consensual relacionadas à prestação de serviços públicos não têm sido respaldadas por mecanismos efetivos de participação social. Em geral, essas solicitações refletem apenas a vontade dos órgãos governamentais supervisores e dos agentes econômicos, sem incluir a voz dos cidadãos.
- Entretanto, as agências reguladoras têm como atribuição harmonizar os interesses do poder público, das empresas concessionárias e dos usuários. Assim, em decisões que impactem diretamente os direitos desses últimos, é fundamental garantir a inclusão da perspectiva do cidadão no processo decisório. Essa prática assegura que as decisões da agência estejam alinhadas às necessidades reais da população. Não à toa, as leis que regem a atuação das agências reguladoras estabelecem esse requisito de participação social como elemento indispensável.” (peça 15, p. 6)
22. Esse alerta inspira dois ajustes à norma. O primeiro, materializado no inciso VI do art. 3º, passa a exigir que o requerente apresente, juntamente com a solicitação, relatório de participação social, quando cabível. O objetivo do dispositivo é garantir àqueles que possam ser diretamente impactados pela solução da controvérsia — sejam usuários de serviços públicos, sejam terceiros agentes econômicos —, a oportunidade de serem consultados, na medida do possível, sobre a controvérsia e as possíveis soluções que possam afetar seus direitos.
23. Trata-se de mecanismo que confere maior legitimidade e transparência ao procedimento desde sua fase inaugural, assegurando que a perspectiva dos afetados seja considerada antes mesmo da instauração da Comissão de Solução Consensual.
24. É importante distinguir essa exigência, de participação social prévia e a cargo do requerente, da segunda inovação, proposta pelo Ministro-Presidente Vital do Rêgo e que será abordada em detalhe mais adiante. Refiro-me à inclusão de painel de participação a ser conduzido pela própria Comissão de Solução Consensual (art. 7º-A, § 5º). São, portanto, dois momentos distintos e complementares de escuta social: o primeiro tem por objetivo fazer com que a solicitação já chegue a este Tribunal instruída com a perspectiva dos principais afetados; o segundo, por sua vez, submete a solução construída no âmbito da comissão a escrutínio de terceiros interessados, reforçando a legitimidade da deliberação final do Plenário.

25. Outro ponto que o novo texto do art. 3º da norma busca endereçar diz respeito aos casos nos quais o requerente já apresenta, na própria solicitação, proposta de acordo para a controvérsia.

26. Anoto que o desenho ideal do rito da IN-TCU 91/2022 privilegia a construção de solução no âmbito da CSC, sob mediação e supervisão desta Corte. Esse procedimento maximiza o potencial dialógico do instrumento e permite que o acordo seja moldado a partir de premissas isonômicas, tendo como único ponto de partida a controvérsia em si, sem o viés de alguma solução previamente estabelecida. A apresentação de proposta de acordo já na petição inicial pode gerar indesejada “ancoragem” nas negociações, dificultando a busca por desfecho que melhor atenda ao interesse público.

27. Contudo, a experiência acumulada, especialmente em SSCs atinentes ao setor rodoviário, demonstrou que, em alguns casos, a solicitação inicial se fez acompanhar de possível solução para a controvérsia apresentada. Para disciplinar essas situações, que devem ser tratadas como excepcionais, é que se destina o novo § 2º do art. 3º da norma.

28. Em tais hipóteses cabe ao interessado demonstrar, desde logo, a vantajosidade e a juridicidade da saída apresentada. A exigência ecoa o voto condutor do Acórdão 2.318/2024-TCU-Plenário, no qual o relator, Ministro Benjamin Zymler, assevera que a via dialógica não exime a Administração da obediência estrita ao ordenamento jurídico, consoante trecho transcrito em seu despacho de peça 17 (p. 6-7):

“Entendo que o ponto de partida de qualquer processo que envolva uma solicitação de solução consensual é examinar, primeiro, a juridicidade do objeto acordado, o que envolve tanto o exame da legalidade, em si, do acordo como a verificação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico como um todo, além de sua vantajosidade econômica e social. (...)”

A propósito dos limites e condições para a construção de decisões consensuais na administração pública, é preciso enfatizar que a admissão do consensualismo na prática administrativa implica navegar dentro do espaço de juridicidade permitido aos particulares e ao próprio Estado.

Nessa perspectiva, a participação do TCU nesse novo espaço não constitui uma espécie de salvo conduto ao desatendimento da ordem jurídica, ainda que a justificativa adotada seja a satisfação do princípio da eficiência. Dito de outra forma, é preciso que a solução alvitrada esteja ancorada em alguma norma do ordenamento jurídico, ainda que a escolha desta ocorra a partir da aplicação de regras de solução de antinomias ou da ponderação de princípios.

Nesse ponto, julgo oportuno destacar que a noção de legalidade estrita se encontra superada na aplicação do Direito Administrativo, estando em voga a incidência do princípio da juridicidade, a reger a prática administrativa.

O princípio da juridicidade implica a submissão do ato não só às leis e aos atos normativos inferiores, como também aos princípios que estão contidos no ordenamento jurídico. Nas palavras do Professor Gustavo Binembojm, fala-se na observância do Direito como um todo sistêmico, na observância do chamado bloco de legalidade (BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 140-141).” (destaques do original)

29. Conquanto esses fundamentos tenham sido utilizados pela comissão para fundamentar melhorias ao art. 7º, conforme será exposto mais adiante neste voto, entendo serem igualmente aplicáveis a eventual proposta de acordo apresentada pelo requerente na inicial da solicitação, devendo a respectiva instância originária demonstrar previamente sua juridicidade.

30. Converte, ainda, o entendimento da comissão – capitaneado pelo Ministro Vital do Rêgo e corroborado pelos Ministros Zymler e Anastasia — de que nenhuma solução consensual se legitima sem a prova concreta de sua vantajosidade. O acordo só faz sentido quando supera, em termos socioeconômicos e operacionais, a melhor alternativa disponível no cenário de não acordo; por isso, incumbirá ao próprio requerente apontar, nos casos excepcionais em que já existir proposta de acordo a

ser apresentada, os ganhos objetivos que pretende alcançar, à luz de critérios como custo total, qualidade do serviço e impacto para o usuário.

31. Desse modo, as inovações desenhadas para o art. 3º mantêm íntegro o equilíbrio entre eficiência e segurança jurídica que norteia a IN-TCU 91/2022. Ao exigir informações mais completas na fase inaugural, reduz-se a margem para controvérsias procedimentais posteriores, encurta-se o tempo de tramitação e pavimenta-se ambiente mais propício à construção das soluções consensuais.

32. Ainda no escopo do aprimoramento da fase inicial, outra significativa inovação consiste em transferir para o requerente, já na petição inicial, o ônus de apresentar estudos técnicos essenciais que subsidiarão a análise da controvérsia nos casos que envolvam investimentos em obras. Essa mudança, materializada no novo § 3º do art. 3º, representa importante ferramenta de qualificação instrutória no sentido de sanar deficiências observadas na praxe processual.

33. Tal inovação advém da experiência colhida na prática recente desta Corte, em especial no paradigmático caso da SSC voltada a resolver os impasses associados ao contrato de concessão da Rodovia Fernão Dias, apreciado no âmbito do Acórdão 1.369/2025-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, como bem registraram tanto o Ministro-Relator Bruno Dantas quanto a unidade técnica especializada (AudRodoviaAviação), as informações submetidas à comissão chegaram em condição incipiente, desprovidas de elementos mínimos que permitissem sua avaliação.

34. O voto condutor daquele acórdão explicitou as graves consequências dessa falha. A ausência de análises prévias de viabilidade e de preços resultou em proposta inicial cujos custos, após o trabalho da comissão, foram reduzidos em 35,9%, o que representaria sobrepreço de 55,91%. O caso também evidenciou incompatibilidade com o planejamento setorial, inclusive com a inserção de obras sem a devida análise de custo-benefício. Ademais, a demora na disponibilização de informações essenciais pela concessionária foi fator limitador para a capacidade da comissão de explorar cenários alternativos de prazos, tarifas e obras prioritárias.

35. O novel § 3º do art. 3º ataca diretamente a causa raiz desses problemas. Ao internalizar, como requisito da própria petição inicial, a obrigação de apresentar justificativa técnica para cada obra, incluindo análise de custo-benefício e aderência ao planejamento setorial (inciso I), o dispositivo coíbe a “fuga ao planejamento” e assegura que a solicitação já nasça tecnicamente fundamentada. Ao demandar, desde logo, orçamento referenciado e estudo de cenários (incisos II e III), mitiga-se a assimetria informacional e evita-se que a negociação parta de premissas infladas ou mal definidas.

36. Garante-se, com isso, que a Comissão de Solução Consensual receba processo adequadamente subsidiado, otimizando o tempo de negociação e, acima de tudo, fortalecendo a capacidade do Tribunal de construir, em ambiente dialógico, soluções vantajosas ao interesse público.

III

37. A nova redação do art. 4º promove avanço expressivo em transparência. O requerimento inicial passará a ser público por padrão — ressalvadas as peças justificadamente sigilosas —, será resumido em página própria do TCU e terá suas reuniões e documentos protegidos pela confidencialidade apenas até o julgamento ou o arquivamento, em harmonia com o art. 30 da Lei 13.140/2015. Prevalecerá, contudo, o prazo de restrição de acesso legalmente atribuído na origem, caso este seja superior ao marco temporal do julgamento ou arquivamento. Essa calibragem responde às preocupações sobre controle social manifestadas nos workshops e encontra eco na defesa, feita pelo Ministro-Presidente, de instrumentos que reforcem a legitimidade do processo sem inibir o diálogo franco entre os integrantes da Comissão de Solução Consensual.

38. Por seu turno, o novo art. 4º-A da Instrução Normativa formaliza a etapa de preparação, fase processual que se inicia com a autuação da solicitação e se encerra com a publicação da portaria de instituição da Comissão de Solução Consensual (CSC).

39. Essa etapa destina-se, precipuamente, à análise prévia de admissibilidade (inciso I), a ser conduzida pela SecexConsenso, que, para melhor subsidiar o exame, deverá interagir com a unidade técnica especializada na temática da solicitação e poderá realizar diligências. A inovação busca sanar deficiência recorrente, que é a apresentação de informações incompletas ou insuficientes nos requerimentos iniciais. Desse modo, a norma confere maior robustez à instrução que fundamentará a decisão sobre a admissibilidade do pleito.

40. O segundo objetivo (inciso II) é preparar os trabalhos da futura comissão. A realização de reuniões e diálogos preliminares permite que se obtenham mais informações sobre a controvérsia, conciliando o prazo exíguo da CSC com a complexidade dos temas tratados. Em suma, a medida fortalece o procedimento ao garantir que as solicitações cheguem mais bem instruídas para a fase de negociação.

41. Já o inciso III do novo art. 4º-A introduz mecanismo de salvaguarda, ao determinar que a SecexConsenso consolide, ainda na etapa de preparação, os fatos e evidências sobre a controvérsia já apurados pelo Tribunal. O dispositivo materializa lição aprendida com a aplicação da IN-TCU 91/2022, extraída das críticas formuladas pelo Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que tratou da solução consensual para o contrato de construção do Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde da Fiocruz.

42. Naquela oportunidade, o MPTCU apontou que “*as informações trazidas pelas unidades técnicas especializadas muitas vezes não têm composto a base fática da CSC, a bem da formulação de um acordo*”, indicando que existiria, em determinados casos, postura de aceitação acrítica de quadros fáticos apresentados pelas partes, sem a devida consideração a evidências já estabelecidas em outros processos do TCU. Alertou-se, diante disso, que a aceitação de narrativas fáticas descoladas das evidências altera o cenário de negociações e gera risco de estimular comportamentos oportunistas do particular. Desse modo, a nova regra assegura que a análise de admissibilidade e as futuras negociações partam de uma “chamada à realidade”, valorizando os insumos técnicos já produzidos por esta Corte.

43. Quanto ao art. 5º, acolho, por seus próprios fundamentos, a redação proposta pela SecexConsenso e endossada pela comissão de ministros para o inciso II, a fim de afastar interpretações equivocadas quanto à “urgência” como critério de admissibilidade, mantendo-se o requisito da relevância.

44. No que tange à vedação de SSC para casos com decisão de mérito prolatadas pelo TCU, ponderou-se a viabilidade de excepcioná-la para modular a *forma de cumprimento* dos julgados. Com as devidas vênias à ponderada posição dos Ministros Benjamin Zymler e Antonio Anastasia, que vislumbram nessa medida caminho para a eficiência executória, permito-me adotar entendimento distinto.

45. A meu sentir, a função judicante desta Corte se exaure com a prolação da decisão de mérito. A reabertura da discussão, mesmo que restrita à “forma de cumprimento”, arrisca vulnerar a *coisa julgada* administrativa, porquanto permitiria à parte rediscutir os efeitos práticos do julgado, operando como sucedâneo recursal atípico. Ademais, tal prática poderia turvar as fronteiras de nossa competência constitucional de controle. Cabe ao gestor, e não ao Tribunal, a responsabilidade primária pela execução do acórdão, utilizando-se da discricionariedade administrativa que lhe é própria para encontrar os meios de cumpri-lo. Ao mediar *como* a decisão será implementada, o TCU estaria, em essência, assumindo parcela da gestão do ato, o que configuraria uma avocação de competência executiva. Por essas razões, a manutenção da vedação contida no § 1º, inciso I, do art. 5º é a medida que melhor resguarda a definitividade de nossos julgados.

46. As vedações contidas nos incisos II e III do mesmo art. 5º, § 1º — que impedem a admissão de SSC sobre atos preparatórios de política pública ou sobre atos internos da Administração

sem a presença de particulares — também encontram fundamento na experiência recente desta Corte. Deliberações anteriores, a exemplo do mencionado Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário, já sublinharam que a via consensual não deve ser utilizada para que o Tribunal se imiscua em decisões preparatórias afetas à esfera de discricionariedade da Administração, como a formulação de futuras políticas públicas ou a escolha de modelagens contratuais. A atuação do TCU, nesses termos, não deve substituir a do gestor ou atuar como instância consultiva prévia, tampouco deve mediar controvérsias puramente internas da Administração, quando ausente litígio com particulares.

47. Ainda no que tange ao rito de admissibilidade, a sistemática de ratificação pelo relator de processo conexo, embora concebida como salvaguarda, pode gerar impasse indesejado, conferindo poder de veto a um único julgador. No âmbito dos workshops realizados pela SecexConsenso, ficou claro que a impossibilidade de recorrer de decisões pela inadmissibilidade é ponto sensível que precisa ser equacionado: a unidade técnica, inclusive, propôs a criação de recurso de agravo contra despachos naquele sentido, de modo a submeter a questão ao Plenário.

48. A solução não reside, contudo, na criação de recurso a ser manejado pela parte, porquanto o ato de admissão da SSC possui natureza de juízo de conveniência e oportunidade internas ao Tribunal, não configurando direito subjetivo do requerente. A instauração de agravo repassaria ao particular, de forma anômala, o poder de questionar deliberação atinente à gestão processual do TCU.

49. A alternativa encontrada para equacionar o impasse, que absorve a preocupação externada pela unidade técnica, consiste em submeter a decisão ao Colegiado. Assim, prevê-se que, em caso de negativa de ratificação pelo relator, o Presidente do TCU submeterá a decisão de admissão a referendo do Plenário, que atuará como árbitro do dissenso interno, decidindo, de forma definitiva, sobre a conveniência e a oportunidade de prosseguir com a Solicitação de Solução Consensual. Essa solução possui múltiplas vantagens: resolve o problema do veto individual, mantém a questão no âmbito da governança interna do Tribunal e reforça a colegialidade.

50. Ainda nessa temática, acolho sugestão do MPTCU para o art. 6º, § 2º. Uma vez admitida a SSC, o relator de processo conexo deverá sobrestar a apreciação das matérias atinentes ao litígio e, paralelamente, suspender o curso prescricional das pretensões sancionatória e ressarcitória. Fecha-se, assim, a porta a manobras que busquem transformar a via dialógica em simples expediente para protelar a atuação do controle. Ao mesmo tempo, o texto autoriza o relator a prosseguir com o exame de outras questões não alcançadas pela controvérsia, a evitar o engessamento do feito.

51. O fluxo de deliberação também foi aprimorado. A nova redação dos arts. 8º e 9º estabelece que, em havendo proposta de acordo no âmbito da Comissão de Solução Consensual, os autos serão remetidos à Presidência para definição do relator (por sorteio, como regra, ou por dependência) e, somente depois, ao Ministério Público junto ao TCU. Essa alteração garante que a designação do procurador ocorra de forma simétrica à do relator, especialmente nos casos de conexão processual.

52. Incorporo, ainda, a sugestão do *Parquet* de permitir que o prazo para sua manifestação seja prorrogado, uma única vez, por igual período, mediante decisão do relator, reforçando a efetividade de sua atuação sem retardar a marcha do feito.

53. Outras alterações dignas de nota cuidam da celeridade e da qualidade do julgamento. O relator da SSC deverá disponibilizar as minutas de voto e acórdão com, no mínimo, 48 horas de antecedência (art. 10, § 2º), conforme a minuta de norma elaborada pela Comissão de Acompanhamento. Para preservar esse mesmo ritmo, eventual pedido de vista deverá ser devolvido, em regra, até a segunda sessão plenária subsequente (art. 10, § 3º), equilibrando-se, desse modo, aprofundamento do exame e rapidez no julgamento.

IV

54. O art. 7º da IN-TCU 91/2022, que rege a Comissão de Solução Consensual, foi o dispositivo com o maior número de aprimoramentos, de modo que a extensão das mudanças exigiu a criação do art. 7º-A para melhor organizar suas regras de composição, funcionamento e transparência.

55. A primeira dessas melhorias, fruto de valiosa contribuição oferecida pela Presidência desta Corte, incide sobre o *caput* do art. 7º. Acolheu-se a sugestão, adaptada em comum acordo com o Presidente Vital do Rêgo e com a Segecex, de fixar o prazo preferencial de 30 dias, contados da data em que a solicitação é admitida, para a instituição da CSC, ato que representa o marco inicial de seus trabalhos.

56. As propostas da SecexConsenso para a composição e o funcionamento da comissão foram, em sua maioria, acolhidas. Destaco: (i) a ampliação do inciso III do § 1º do art. 7º, para que possa incluir todos os atores públicos com poder decisório sobre o objeto; (ii) a conversão do § 2º em regra voltada a convidar o particular envolvido na controvérsia e com contrato vigente a indicar representante, mediante anuência do Presidente do TCU; (iii) a inclusão de parágrafos que facultam à AGU acompanhar as reuniões (art. 7º, § 5º), preveem a assinatura de termo de confidencialidade (art. 7º-A, § 3º) e disciplinam o acesso aos autos (art. 7º-A, § 4º); conjugadas, essas medidas fortalecem a transparência, a segurança jurídica e a celeridade do rito.

57. Outra inovação procedimental, de grande relevância para a segurança jurídica e a governança do processo, refere-se à formalização da etapa de validação da proposta de acordo pelas instâncias decisórias dos membros da comissão. O novo § 6º do art. 7º-A estabelece que, uma vez elaborada a minuta de solução, esta será submetida às partes externas ao TCU representadas na comissão, que terão o prazo de 15 dias para manifestação formal, com base em pareceres técnico e jurídico.

58. Essa alteração, proposta pela SecexConsenso e acolhida pela Comissão de Acompanhamento, visa positivar prática adotada com sucesso desde os primeiros processos de solução consensual. A medida garante que a proposta de acordo chegue ao Plenário do TCU com chancela formal da governança decisória dos órgãos e entidades envolvidos, respeitando suas respectivas competências. Ademais, ao exigir a juntada dos pareceres que fundamentem a anuência, a norma sana deficiência observada em casos pretéritos nos quais a aprovação era comunicada sem a devida documentação de suporte.

59. Lado outro, a exigência de que as unidades técnicas do Tribunal se pronunciem sobre a proposta de acordo foi significativamente robustecida. A partir das pertinentes contribuições dos Ministros Antonio Anastasia e Benjamin Zymler, o novo § 7º do art. 7º-A determina que a manifestação avalie expressamente a solução consensual quanto à juridicidade, à vantajosidade e à adequação dos mecanismos para mitigar riscos moral e sistêmico.

60. A verificação da juridicidade — abarcando compatibilidade legal, infralegal e principiológica — é o primeiro filtro de validade do acordo e reforça a segurança jurídica; trata-se, em especial, de exigência prescrita no art. 26, *caput*, da Lindb, que impõe a necessidade de o acordo pactuado observar a legislação aplicável. Tal premissa foi reforçada no Acórdão 2.318/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Zymler, ao assentar que a consensualidade não representa salvo-conduto para o descumprimento da ordem jurídica, devendo a solução alvitrada estar sempre ancorada no princípio da juridicidade.

61. A análise da vantajosidade, como já visto, permite comparar, de forma consequencialista, o cenário pactuado com a melhor alternativa em caso de não acordo. Demonstrar ganhos econômicos, operacionais e aqueles relacionados ao bem-estar coletivo torna mais objetiva a avaliação de compatibilidade com os interesses gerais e permite ao Plenário examinar se a solução é proporcional, equânime, eficiente e agrega valor ao interesse público, a teor do que preconiza o art. 26, § 1º, inciso I, da Lindb.

62. A inclusão da parte final do inciso II, que exige análise mais detida quanto ao risco de judicialização, é outra inovação de grande relevância extraída dos aprendizados obtidos no Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário (TC 026.338/2024-6). Naquele caso, o relator entendeu pertinentes as preocupações manifestadas pelo Ministério Público de Contas quanto ao uso recorrente, naquele e em outros processos, da premissa de que a judicialização do conflito deveria sempre ser evitada. Essa orientação, segundo o MPTCU, colocaria o interesse público em desvantagem desde o início das negociações e ocasionaria o mau dimensionamento dos riscos judiciais, com análises superficiais e desprovidas de dados concretos, tornando o acordo “a via quase inafastável”.

63. Entendo, igualmente, que são relevantes as preocupações externadas pelo *Parquet* naqueles autos. A premissa da evitação do conflito a qualquer custo, quando adotada de forma acrítica pelos atores públicos, gera perigosa assimetria de incentivos nas mesas de negociação. Conforme bem apontado, tal postura pode incentivar comportamentos oportunistas da parte privada, que passa a enxergar a ameaça de litígio não como risco mútuo, mas como instrumento de barganha para extrair vantagens indevidas.

64. A nova norma, portanto, pretende corrigir essa distorção, atribuindo às unidades técnicas o dever de realizar a análise estratégica e realista do cenário de não acordo, quebrando a inércia da aversão ao litígio. Ao exigir a ponderação fundamentada sobre as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes da eventual utilização de instrumentos de contracautela à disposição da Fazenda Pública, o Tribunal assegura que a vantajosidade do acordo seja medida contra cenário de litígio mais fidedigno, e não contra o temor excessivo e infundado da judicialização. Busca-se, assim, que o consenso seja opção genuinamente superior ao dissenso, e não uma capitulação decorrente de análise de risco incompleta.

65. Por fim, o exame previsto no inciso III quanto aos riscos moral e sistêmico — o primeiro ligado a incentivos individuais pós-acordo, o segundo aos reflexos amplos sobre o setor regulado —, além de materializar o comando do art. 20 da Lei 4.657/1942, busca proteger os incentivos corretos no sistema regulatório: identificar se a proposta desestimula comportamentos oportunistas futuros e evita que soluções pontuais gerem externalidades negativas ou reproduzam conflitos semelhantes.

66. Integrar esses três vetores nas manifestações das unidades da Secretaria do Tribunal assegurará visão ampla do acordo, equacionando legalidade, vantajosidade e impactos comportamentais — pilares essenciais para decisões estáveis e legítimas. Com esse pano de fundo, o art. os §§ 7º e 8º do art. 7º-A passam a ter a seguinte redação:

“§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I – juridicidade;

II – vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III – adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

§ 8º Após o recebimento das manifestações das partes externas, os prazos para os exames referidos no § 7º são de:

I – 5 (cinco) dias, para a unidade de auditoria especializada na temática da solicitação; e

II – 10 (dez) dias, para a SecexConsenso emitir sua manifestação e consolidar todos os pareceres e manifestações recebidos.”

67. O fluxo de prazos para essas manifestações também foi cuidadosamente ajustado. A Presidência desta Corte propôs a fixação de prazo simultâneo de 15 dias para todos os envolvidos, visando à celeridade processual. Entretanto, essa simultaneidade, a meu ver, traria dificuldade prática à atuação das unidades técnicas deste Tribunal, em especial da SecexConsenso, porquanto sua manifestação consolida e analisa os pareceres dos demais atores.

68. Para conciliar as visões, o regramento estabelece um fluxo sequencial claro. Primeiramente, as partes externas manifestam-se no prazo de 15 dias (conforme o § 6º). Uma vez recebidos esses pareceres, definem-se os prazos internos: a unidade de auditoria especializada terá 5 dias para concluir seu exame (§ 8º, I), enquanto a SecexConsenso disporá de 10 dias para, além de emitir sua própria análise, consolidar todos os documentos (§ 8º, II).

69. Esse desenho qualifica a análise do Tribunal sem impor atraso significativo. Embora os prazos internos comecem a fluir do mesmo marco (o recebimento dos pareceres externos), o prazo de 10 dias conferido à SecexConsenso é suficiente para que ela receba a análise da unidade especializada na temática da solicitação e finalize a instrução processual com segurança, já conhecendo os fundamentos e o posicionamento dos demais envolvidos.

70. No que concerne à proposta de realização de painel de participação social no âmbito da CSC, os membros da comissão de ministros apresentam visões parcialmente distintas.

71. O Presidente da Casa, Vital do Rêgo, sugeriu a inovação, ao propor que a CSC seja obrigada a realizar, salvo impossibilidade, painel de participação social antes do envio da proposta ao Plenário, objetivando, assim, reforçar a legitimidade de acordos cujo objeto envolva prestação de serviços públicos e que potencialmente afetem direitos de agentes econômicos ou de usuários do serviço. Nesse ponto diverge o presidente da comissão, Ministro Benjamin Zymler, por entender que o painel ou a consulta pública devem ser promovidos pelo órgão proponente, dentro do prazo de 15 dias que os membros da comissão possuem para se manifestar, e não no âmbito da CSC, preservando sua celeridade.

72. A preocupação manifestada pelos membros da comissão acerca da participação da sociedade na construção da solução consensual é de destacada relevância, notadamente nos casos relacionados a contratos de concessão, em que o usuário é titular de direitos vinculados à relação contratual. A incorporação de medidas para ampliar a participação de atores externos e da cidadania nos processos de solução consensual dialoga diretamente com o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), com a diretriz “Cidadão no Foco” do Plano de Gestão 2025-2027 desta Corte e com a tendência contemporânea de governo aberto, na qual decisões públicas — sobretudo as excepcionais, como os acordos — devem ser expostas ao escrutínio da sociedade para ganhar legitimidade e confiança.

73. Entendo que a proposta elaborada pelo Presidente Vital do Rêgo, e corroborada pelo MPTCU, confere o equilíbrio adequado entre legitimidade, eficiência e operacionalidade. A condução do painel pela CSC possibilita a integração imediata das contribuições ao texto da proposta de acordo, uma vez que a comissão detém domínio técnico-jurídico do caso e pode ajustar a minuta sem a necessidade de novo trâmite; além disso, a publicidade e a escuta social serão promovidas sob a chancela direta de todos os membros da comissão e do TCU.

74. Sendo assim, a redação harmoniza, em termos técnicos e jurídicos, três exigências que se impõem aos processos de solução consensual conduzidos sob a égide da IN-TCU 91/2022: (i) observância do princípio da transparência; (ii) dever legal de assegurar a participação dos usuários sempre que a decisão puder afetar a prestação de serviços públicos, em analogia ao que expressamente determinam, por exemplo, o art. 68 da Lei 10.233/2001, o § 3º do art. 4º da Lei 9.427/1996 e o art. 27 da Lei 11.182/2005, entre outros dispositivos legais setoriais; e (iii) necessidade, reafirmada pelo art. 20 da Lindb, de que sejam avaliadas as consequências práticas da solução proposta.

75. Assim, o novo art. 7º-A, § 5º, da IN-TCU 91/2022 estabelece que a Comissão de Solução Consensual realizará, salvo se justificadamente inviável, painel ou consulta pública para o fim de assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolva prestação de serviços públicos e a solução consensual potencialmente afete os direitos dos agentes econômicos ou dos usuários do serviço.

V

76. O texto original do art. 15 da IN-TCU 91/2022 vedava qualquer espécie de recurso em sede de Solicitação de Solução Consensual (SSC), justificando-se na natureza estritamente dialógica do processo.

77. Com base nas discussões realizadas no curso dos workshops, a SecexConsenso propôs exceção pontual à irrecorribilidade, admitindo agravo contra despacho que indeferir a admissibilidade. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, sugeriu aperfeiçoamento adicional: incluir a possibilidade de oposição de embargos de declaração a quaisquer decisões proferidas nos autos, ressalvado o objeto estritamente integrativo desse instrumento.

78. A preocupação que motivou a SecexConsenso a propor o recurso de agravo — qual seja, a de evitar que a decisão monocrática de algum relator possa, de forma irrecorrível, obstar o prosseguimento de uma SSC — foi adequadamente equacionada pela nova redação do art. 6º, § 3º, da norma. Como visto, o dispositivo prevê que, em caso de não ratificação, a Presidência submeterá aos demais ministros, sucessivamente, a decisão quanto à ratificação da admissibilidade; resta rejeitada, pois, a sugestão de criação do recurso.

79. No que tange ao recurso de embargos de declaração, é importante haver mais reflexão sobre o ponto. O acórdão que delibera acerca da solução consensual tem natureza eminentemente homologatória; sua fundamentação é o próprio termo de acordo pactuado entre as partes, e eventuais obscuridades ou omissões no texto do acordo são vícios do negócio jurídico celebrado, e não do ato administrativo que apenas o chancela.

80. Ocorre que a premissa de que o acórdão homologatório é sempre ato de mera chancela não subsiste quando o próprio Tribunal, no exercício de seu poder de controle, impõe condicionantes para a validade do acordo. Nesse momento, o TCU exerce sua função judicante, e o aresto deixa de ser puramente homologatório e passa a vincular a eficácia do acordo ao cumprimento de condições formuladas pela própria Corte. Se o texto da condicionante contiver obscuridade, contradição ou omissão, o vício não estará mais na solução construída exclusivamente entre as partes, mas na própria decisão do Tribunal.

81. Dessa forma, o novo art. 11-A, parágrafo único, admite a oposição de embargos na hipótese estrita e excepcionalíssima de vício contido nas condicionantes necessárias à homologação do acordo, fundamentando-se no art. 58 da Lei 9.784/1999 e, por analogia, no art. 34 da Lei 8.443/1992. Esse instrumento recursal garante que a decisão final da Corte, que molda o acordo, seja clara, precisa e exequível, dirimindo impasses e conflitos sobre a interpretação das sugestões emanadas pelo Plenário do TCU. O escopo dos aclaratórios, reitero, será rigorosamente limitado a sanar vícios de clareza na redação das condicionantes, sendo manifestamente incabível o apelo para rediscutir o mérito do acordo ou das próprias condições.

82. A seu turno, o § 5º do art. 11 resulta de redação proposta pela unidade técnica e endossada pela comissão de ministros, no sentido de vedar a expedição de determinações ou recomendações nos processos de SSC — o que não obsta o estabelecimento de sugestões de alteração (condicionantes) necessárias à homologação do acordo, nos termos do *caput* do referido artigo. O dispositivo apenas consolida entendimento já pacificado pelo Plenário (cf. Acórdãos 2.514/2023, rel. Ministro Jorge Oliveira, 2.434/2024, rel. Ministro Benjamin Zymler, e 2.485/2024, da minha relatoria) de que, em ambiente dialógico, o TCU atua como facilitador e homologador.

83. Quanto às proposições para os artigos 11, 12 e 14 da Instrução Normativa, acolho as sugestões consolidadas pela Comissão de Acompanhamento, que aprimoram o texto originalmente proposto pela SecexConsenso. No art. 11, a nova redação assegura que os particulares envolvidos na controvérsia também se manifestem sobre eventuais alterações sugeridas pelo Plenário, o que reforça o caráter dialógico e isonômico do rito.

84. Além dessa garantia de isonomia, a nova redação do art. 11 avança ao instituir, em seu § 3º, rito de fechamento para as hipóteses em que o Plenário sugere alterações ao acordo. Trata-se de etapa relevante, pois, uma vez obtida a anuência das partes externas às sugestões, a minuta de acordo, já modificada, necessita de validação interna antes da assinatura do termo de autocomposição. O novo fluxo procedimental assegura, primeiramente (inciso I), que a SecexConsenso, em conjunto com as demais unidades do Tribunal participantes, examine a conformidade das alterações e prepare a versão final do termo de autocomposição. Em seguida, prevê nova manifestação do Parquet caso as alterações tenham caráter substantivo (inciso II). Por fim, o rito culmina com a submissão do termo final ao Plenário (inciso III), que autorizará a assinatura.

85. No art. 12, o instrumento de formalização do acordo passa a ser denominado “termo de autocomposição”, alinhando o regramento à terminologia já utilizada nos acórdãos desta Corte; acolhe-se, ainda, a proposta de fixar o prazo de 30 dias para a assinatura do termo. Ademais, a norma soluciona questão de ordem prática ao estabelecer que o termo, com todas as assinaturas, será juntado aos autos em até cinco dias, contados não da assinatura, mas de seu efetivo recebimento no TCU. Essa solução concilia a sugestão da Presidência, que busca celeridade na publicidade do ato, com os trâmites externos necessários para a devolução do documento assinado.

86. Já a alteração no art. 15 prorroga a vigência da Comissão Temporária de Acompanhamento até 31 de dezembro de 2026, conferindo-lhe tempo hábil para avaliar os resultados das modificações ora implementadas.

87. No que tange à proposta de inclusão do art. 15-A, que visa estabelecer salvaguarda contra a responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos no processo consensual, entendo que não deve ser acolhida. A despeito das justificativas apresentadas pela Comissão e pela unidade técnica, no sentido de positivar prática adotada e estimular a tomada de decisão, a matéria já é devidamente tratada pela legislação, que disciplina exaustivamente o tema. Desse modo, considero despicienda a replicação de tais dispositivos legais na presente Instrução Normativa, bastando a aplicação direta do ordenamento jurídico já vigente para garantir a segurança jurídica desejada.

88. Por fim, a minuta de alteração estabelece, em seu art. 24, regras de transição para a aplicação das presentes alterações normativas aos processos em curso, adotando-se o princípio da aplicação imediata, com a garantia de respeito aos atos já praticados sob a égide da norma anterior.

VI

89. Avançando na análise, a minuta de normativo traz uma de suas mais significativas inovações: a inclusão do art. 14, que orienta as unidades técnicas a considerarem o incentivo à solução consensual no âmbito dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE). Longe de ser uma criação disruptiva, o dispositivo reflete o amadurecimento da jurisprudência deste Tribunal, que tem evoluído da abordagem puramente ressarcitória para a visão que prioriza a efetiva entrega do benefício social à população.

90. O principal vetor dessa evolução é o Acórdão 978/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Naquela assentada, o TCU, diante de obra 100% executada, porém inoperante, deliberou por solução que transcendeu a simples imputação de débito. Em seu voto, o relator destacou que, em certas circunstâncias, o interesse público primário é mais bem atendido pelo equacionamento das pendências que impedem a fruição do bem pela coletividade do que pela tentativa de reaver os recursos aplicados.

91. Referido julgado estabeleceu as premissas que agora se consolidam no novo dispositivo: em TCEs instauradas por inexecução parcial ou por execução total sem funcionalidade, sendo viável a retomada do objeto e não havendo indícios de má-fé dos gestores, o caminho do diálogo deve ser estimulado. O objetivo, como ali se frisou, é *“alterar o enfoque da responsabilidade do repassador para priorizar (...) a consecução da política pública ou a conclusão da obra, em relação à pretensão ressarcitória do erário, que não proporciona benefício imediato àquela população-alvo”*.

92. Essa novel concepção não representou entendimento isolado; ao contrário, foi progressivamente adotada e reforçada em deliberações posteriores. Cito, a título de exemplo, os Acórdãos da 2ª Câmara 7.480/2024 e 558/2025 (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e 813/2025-TCU (rel. Ministro Jorge Oliveira), nos quais se aplicou a mesma lógica, de induzir a solução consensual para viabilizar a conclusão de objetos parcialmente executados, sempre em benefício da sociedade.

93. O art. 14, portanto, positiva e sistematiza diretriz jurisprudencial já consolidada, conferindo segurança jurídica e estabelecendo roteiro claro para as unidades técnicas. Ao delimitar as hipóteses de cabimento (incisos I e II) e o procedimento a ser seguido (§§ 1º a 2º), a norma busca direcionar a atuação do controle para a solução mais eficiente do problema público, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidades caso as tratativas se mostrem infrutíferas.

94. Neste ponto, esclareço que o preceito ora inserido no art. 14 não se confunde nem se sobrepõe ao mecanismo de solução consensual previsto no art. 24 da IN-TCU 98/2024. Este último refere-se a etapa antecedente, de responsabilidade da autoridade administrativa, que deve buscar o consenso como medida prévia à instauração da TCE ou antes de seu envio ao controle interno. O novo dispositivo da IN-TCU 91/2022, ao revés, opera em momento processual distinto. Destina-se a orientar a atuação desta própria Corte de Contas, quando o processo de TCE já se encontra em análise, incentivando a busca pela solução que viabilize a efetiva entrega do benefício social.

95. Trata-se de avanço que alinha a atuação deste Tribunal aos mais modernos paradigmas do Direito Administrativo, privilegiando o consensualismo e a eficiência e reafirmando a missão do Tribunal de não apenas apurar danos, mas, sobretudo, de gerar valor para a sociedade.

VII

96. A trajetória da IN-TCU 91/2022 — concebida por inspiração do Ministro Bruno Dantas e, desde então, exitosa e amplamente utilizada por esta Corte — mostra que o Tribunal lidera pelo exemplo quando adota, em contraposição ao modelo tradicional exclusivamente unilateral e impositivo, a via do diálogo, da cooperação e da coordenação. Ao oferecer aos jurisdicionados espaço institucional de negociação supervisionada, esta Casa aderiu ao movimento contemporâneo de integrar mecanismos consensuais ao regime de Direito Público, buscando soluções mais ágeis, eficientes e colaborativas para impasses administrativos.

97. Não por acaso, a Comissão de Acompanhamento, conduzida com acurado senso prático e apoiada pela SecexConsenso, conseguiu, em curto tempo, após verdadeira anamnese dos processos já enfrentados, colher lições de casos concretos e transformá-las na proposta de aperfeiçoamento ora apreciada. O trabalho coletivo, somado às valiosas contribuições do Ministério Público de Contas e da Presidência desta Casa, evidencia a maturidade institucional com que o Tribunal trata temas inovadores e sensíveis.

98. As alterações ora aprovadas tornam o processo mais transparente, ampliam a legitimidade ativa, qualificam o juízo de admissibilidade, exigem demonstração de juridicidade e vantajosidade, criam instrumentos adicionais de participação social, robustecem os parâmetros para o exame técnico e estabelecem regime recursal. Por fim, positivam a diretriz jurisprudencial de incentivo à consensualidade em Tomadas de Contas Especial, priorizando a efetiva entrega do benefício social à população.

99. Estou convencido de que o resultado obtido privilegia o interesse público, os usuários dos serviços, a transparência e, sobretudo, a credibilidade do controle externo, que, ao modernizar-se, mantém vivo o seu papel pedagógico perante toda a Administração e entrega melhores resultados à sociedade.

Com essas considerações, manifesto-me por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2618/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.828/2024-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo que tem por objetivo subsidiar a elaboração do relatório anual de atividades da Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual e examinar, nesta oportunidade, proposta de aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91, de 22 de dezembro de 2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. aprovar o projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo;
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução normativa aprovada à Casa Civil da Presidência da República e à Advocacia-Geral da União; e
- 9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2618-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 101, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2025

Altera a Instrução Normativa-TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, que institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e de prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando que a Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022, em seu art. 14, prevê a constituição de comissão temporária de acompanhamento dos procedimentos de solução consensual com o intuito de acompanhar a implementação dos procedimentos estabelecidos naquele normativo;

Considerando as contribuições ofertadas no âmbito da aludida comissão;

Considerando os resultados advindos de workshops realizados pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), com atores internos e externos ao TCU, materializados no relatório juntado aos autos do TC 015.828/2024-7;

Considerando todas as justificativas constantes do TC 015.828/2024-7, resolve:

Art. 1º O inciso II do art. 2º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

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

(...)”

Art. 2º Os incisos I, II, IV e V do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

I – indicação do objeto da busca por solução consensual, com a descrição exata da controvérsia e a avaliação da materialidade, do risco e da relevância da situação apresentada;

II – pareceres técnico e jurídico sobre a controvérsia, com a especificação das alternativas já consideradas e dos entraves que impediram a obtenção de consenso prévio;

(...)

IV – relação de processos ou procedimentos em curso que versem total ou parcialmente sobre o objeto da controvérsia ou que tratem de eventuais litígios entre as partes interessadas,

compreendendo processos em tramitação no TCU, inquéritos criminais e procedimentos arbitrais, administrativos ou judiciais;

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; e

(...)”

Art. 3º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 3º (...)

VI – relatório de participação social, quando a controvérsia envolver prestação de serviços públicos, ou de consulta direcionada a terceiros determinados, quando a eventual solução afetar seus direitos, sempre que cabível.”

Art. 4º O parágrafo único do art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, fica renumerado para § 1º.

Art. 5º O art. 3º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º:

“Art. 3º

(...)

§ 2º Caso a solicitação contenha proposta de solução, mesmo parcial, deverá ser apresentada a demonstração fundamentada de sua vantajosidade e juridicidade.

§ 3º A solicitação que contemplar indicações de investimentos em obras deverá ser instruída com os seguintes elementos:

I – justificativa técnica para cada obra, incluindo a demonstração de seu alinhamento ao planejamento setorial e a priorização do conjunto de investimentos com base em critérios objetivos de custo-benefício;

II – anteprojeto de engenharia ou elementos de projeto básico que permitam a plena caracterização da obra, além de orçamento referenciado por sistemas de custos oficiais ou por preços de mercado devidamente justificados;

III – estudo de cenários que demonstre a correlação entre investimentos, prazo contratual e impacto tarifário.”

Art. 6º O art. 4º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º A solicitação de que trata o art. 2º desta IN será autuada como processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC).

§ 1º O requerimento inicial será classificado como público, e as informações consideradas sigilosas constarão em peça apartada, acompanhadas da respectiva fundamentação legal que justifique o sigilo.

§ 2º O resumo da solicitação será divulgado em página específica no sítio eletrônico deste Tribunal, permitindo-se o envio de informações por terceiros que pretendam contribuir para a solução da controvérsia.

§ 3º As reuniões da Comissão de Solução Consensual são confidenciais em relação a terceiros, na forma do art. 30 da Lei nº 13.140, de 2015.

§ 4º A confidencialidade dos documentos e informações gerados durante os trabalhos da comissão encerra-se com a deliberação do Plenário ou com a decisão de arquivamento pela Presidência, prevalecendo, contudo, o prazo de restrição de acesso legalmente atribuído em sua origem caso seja superior.”

Art. 7º Fica acrescido o art. 4º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 4º-A. A autuação do processo de Solicitação de Solução Consensual dará início à etapa de preparação, na qual caberá à SecexConsenso:

I – instruir o processo quanto à admissibilidade, devendo, para tanto, interagir com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, sendo-lhe facultada a realização de diligências;

II – promover as atividades preparatórias para o funcionamento da Comissão de Solução Consensual, permitida a realização de reuniões com as partes e eventuais interessados; e

III – consolidar, em conjunto com a unidade técnica especializada na temática da solicitação, fatos e evidências sobre a controvérsia já apurados pelo Tribunal, para fins da análise de admissibilidade e do exame previsto no art. 7º-A, § 7º, desta IN.

Parágrafo único. A etapa de preparação encerra-se com a publicação da portaria de instituição da Comissão de Solução Consensual.”

Art. 8º O inciso II e o § 1º do art. 5º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação

“Art. 5º (...)

II – a relevância da matéria;

(...)

§ 1º Não será admitida a solicitação quando:

I – houver decisão de mérito do TCU sobre o objeto da busca de solução consensual;

II – versar sobre atos preparatórios sujeitos à competência discricionária privativa da Administração Pública, na consecução de políticas públicas; ou

III – tratar de atos internos da Administração que não envolvam controvérsias entre o Poder Público e particulares.”

Art. 9º O *caput* e os §§ 2º e 3º do art. 6º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Na hipótese de a controvérsia já ser objeto de processo em tramitação no Tribunal, a solicitação de solução consensual admitida pela Presidência será submetida ao relator do processo preexistente para que decida sobre a ratificação da medida, considerados eventuais prejuízos à condução processual.

(...)

§ 2º Ratificada a medida, o relator:

I – sobrestará a apreciação das questões relacionadas ao objeto da solicitação de solução consensual, restando suspenso o prazo prescricional quanto a eventuais pretensões exercíveis contra os responsáveis; e

II – prosseguirá com a apreciação e o julgamento dos pontos não relacionados à controvérsia nos mesmos autos ou em autos apartados.

§ 3º Não ratificada a admissibilidade pelo relator, o Presidente do TCU poderá reformar o seu despacho de admissão ou submetê-lo a referendo do Plenário, condição para a continuidade do processo.”

Art. 10. O *caput*, o inciso III do § 1º e os §§ 2º a 5º do art. 7º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º Admitida a solicitação, a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) designará, preferencialmente no prazo de 30 (trinta) dias, os membros da Comissão de Solução Consensual (CSC), ouvida a SecexConsenso.

§ 1º

(...)

III – um representante de cada órgão ou entidade da Administração Pública federal que tenha solicitado a solução consensual, possua poder decisório sobre o objeto da controvérsia ou, nos termos do inciso V do art. 3º desta Instrução Normativa, tenha manifestado interesse na solução.

(...)

§ 2º O particular que esteja diretamente envolvido na controvérsia e tenha contrato com a Administração Pública cujo objeto esteja abrangido pela solicitação de solução consensual será convidado, após a anuência do Presidente do TCU, a indicar representante para integrar a comissão.

§ 3º Para os fins desta Instrução Normativa, definem-se:

I – partes externas: os órgãos, entidades e particulares referidos no § 1º, III, e no § 2º desta IN;

II – unidades do TCU participantes: as unidades referidas no § 1º, I e II, desta IN;

III – membros da comissão: os indivíduos designados para sua composição.

§ 4º A Comissão de Solução Consensual, por unanimidade dos seus membros, poderá convidar para participar das reuniões, na qualidade de colaboradores, especialistas na matéria objeto da busca de solução consensual que não estejam diretamente envolvidos na controvérsia.

§ 5º Será facultado à Advocacia-Geral da União indicar representantes para acompanharem as reuniões da comissão, sem prejuízo da participação dos procuradores federais e advogados da União incumbidos de assessorar os órgãos e entidades participantes, com vistas à manifestação prevista no art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.”

Art. 11. Fica acrescido o art. 7º-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 7º-A. A Comissão de Solução Consensual terá 90 (noventa) dias, contados da sua constituição, para elaborar proposta de solução, podendo o referido prazo, a critério do Presidente do TCU, ser prorrogado por até 30 (trinta) dias.

§ 1º Ao final do prazo estabelecido no *caput* deste artigo, e não sendo possível elaborar a proposta de solução, a comissão dará ciência ao Presidente deste Tribunal, que determinará o arquivamento do processo.

§ 2º No decurso dos trabalhos da comissão, a SecexConsenso poderá se reunir com especialistas ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solicitação de solução consensual, bem como realizar painéis de referência.

§ 3º O termo de confidencialidade será assinado pelo Presidente do TCU e por todos os membros da comissão, facultando-se à parte externa que a assinatura seja formalizada por aquele que a representa ou pelo seu dirigente máximo ou representante legal.

§ 4º Será franqueado às partes externas e aos membros da comissão o acesso aos autos, inclusive às peças classificadas como sigilosas, ressalvadas aquelas cujo acesso tenha sido expressamente vedado aos demais participantes pelo titular da informação.

§ 5º Salvo se justificadamente inviável, a comissão realizará painel ou consulta pública para assegurar a participação e o controle social na resolução da controvérsia nos casos em que o objeto envolver prestação de serviços públicos ou a solução consensual puder afetar direitos de terceiros agentes econômicos ou usuários.

§ 6º A proposta de solução consensual será submetida às partes externas para que se manifestem, de forma fundamentada, no prazo de 15 (quinze) dias, mediante pareceres técnico e jurídico.

§ 7º As unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual notadamente quanto aos seguintes aspectos:

I – juridicidade;

II – vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e

III – adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

§ 8º Após o recebimento das manifestações das partes externas de que trata o § 6º, os prazos para os exames referidos no § 7º serão de:

I – 5 (cinco) dias, para a unidade de auditoria especializada na temática da solicitação; e

II – 10 (dez) dias, para a SecexConsenso emitir sua manifestação e consolidar todos os pareceres e manifestações recebidos.”

Art. 12. O art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Os autos serão remetidos à Presidência para definição de relator, após a consolidação das manifestações pela SecexConsenso, desde que as partes externas e ao menos uma das unidades do TCU participantes estejam de acordo com a proposta de solução.

§ 1º A relatoria será designada, como regra, por sorteio entre os ministros.

§ 2º Na hipótese prevista no art. 6º desta IN, a Presidência decidirá entre a realização de sorteio ou a atribuição da relatoria por dependência.”

Art. 13. O art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º Determinado o relator na forma do artigo anterior, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao TCU, para que emita parecer no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período mediante decisão do relator.”

Art. 14. O § 2º do art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

(...)

§ 2º As minutas de voto e de acórdão deverão ser disponibilizadas aos demais ministros com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da sessão de julgamento.”

Art. 15. O art. 10 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 10

(...)

§ 3º Os autos serão reincluídos em pauta até a segunda sessão subsequente em caso de pedido de vista ou adiamento do julgamento.”

Art. 16. Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11.

(...)

§ 1º As partes externas terão o prazo de 15 (quinze) dias para se manifestarem sobre eventuais sugestões de alteração.

§ 2º O relator determinará o arquivamento do processo e dará ciência ao Plenário caso alguma parte externa manifeste discordância, mesmo parcial, em relação a qualquer das alterações sugeridas.

§ 3º Havendo concordância das partes externas com as alterações sugeridas, os autos seguirão o seguinte rito:

I – a SecexConsenso, mediante interação com as demais unidades do TCU participantes, examinará, no prazo de 15 (quinze) dias, a conformidade das alterações e juntará aos autos do processo a minuta de termo de autocomposição;

II – os autos serão remetidos ao relator, que abrirá prazo para manifestação do Ministério Público junto ao TCU caso as alterações tenham caráter substantivo;

III – após o parecer do Ministério Público junto ao TCU, ou na hipótese de não ter sido determinada a sua manifestação, o relator submeterá o termo de autocomposição à deliberação do Plenário com vistas à autorização de sua assinatura, na forma do art. 12 desta IN.

(...)”

Art. 17. O art. 11 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“Art. 11.

(...)

§ 4º Na hipótese do art. 6º desta IN, concluído o processo de SSC, os autos deverão ser arquivados e cópia do respectivo acórdão deverá ser juntada ao feito que já estava em tramitação no TCU.

§ 5º Não serão proferidas determinações ou recomendações nos processos de Solicitação de Solução Consensual.”

Art. 18. Fica acrescido o art. 11-A à Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, com a seguinte redação:

“Art. 11-A. Não caberá recurso de decisões exaradas nos autos de Solicitação de Solução Consensual, tendo em vista a natureza dialógica do processo.

Parágrafo único. Excetua-se do disposto no *caput* deste artigo o recurso de embargos de declaração, na forma do art. 34 da Lei nº 8.443, de 1992, para sanar obscuridade, omissão ou

contradição contida em sugestão de alteração estabelecida pelo Plenário, nos termos do art. 11 desta Instrução Normativa.”

Art. 19. O art. 12 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. A solução será formalizada mediante termo de autocomposição, a ser assinado:

I – pelo Presidente do TCU, como interveniente anuente;

II – pelo dirigente máximo dos órgãos e entidades referidos no § 1º, inciso III, do art. 7º;

III – pelo representante legal dos particulares mencionados no § 2º do art. 7º, quando houver.

Parágrafo único. O termo de autocomposição será assinado em até 30 (trinta) dias após a deliberação plenária que aprovar a solução e deverá ser juntado aos autos em até 5 (cinco) dias do seu recebimento, pelo TCU, com todas as assinaturas.”

Art. 20. O art. 14 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação

“Art. 14. O Tribunal, ao analisar processos de tomada de contas especial, poderá considerar a conveniência e a oportunidade de incentivar a adoção de meios de solução consensual, nas seguintes hipóteses:

I – quando a tomada de contas especial atender, de forma conjunta, às seguintes características:

a) haver sido instaurada em razão de inexecução parcial do objeto pactuado ou de execução total sem o atingimento, porém, da funcionalidade para a qual se destinava;

b) for demonstrada a viabilidade técnica e fática da retomada do objeto para sua finalização ou consecução de sua plena funcionalidade, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses; e

c) não houver sido comprovada a má-fé dos gestores responsáveis ou irregularidade de natureza grave na execução do ajuste.

II – se houver viabilidade de negociação quanto à forma ou às condições de quitação do débito apurado nos autos, atendidos os requisitos e os limites estabelecidos em normativo.

§ 1º O incentivo à solução consensual de que trata este artigo será formalizado por meio de recomendação expedida pelo Tribunal nos autos da própria tomada de contas especial.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, a busca por solução consensual deverá priorizar o equacionamento das pendências existentes para a efetiva conclusão do objeto e para o alcance do benefício social almejado, cabendo ao órgão ou à entidade repassadora iniciar a negociação com o ente conveniente e, se necessário, com outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, essenciais à operacionalização do objeto e à solução definitiva da controvérsia.”

Art. 21. O art. 15 da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. Fica instituída, nos termos do art. 16, inciso I, do Regimento Interno do TCU, a Comissão Temporária de Acompanhamento dos Procedimentos de Solução Consensual, destinada a monitorar a implementação e avaliar os resultados dos procedimentos previstos nesta Instrução Normativa, com funcionamento até 31 de dezembro de 2026.

§ 1º A Comissão será composta por três ministros, designados por portaria da Presidência do TCU.

§ 2º Compete à SecexConsenso prestar o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento da Comissão.

§ 3º Ao término de suas atividades, a Comissão encaminhará à Presidência do TCU relatório conclusivo, o qual deverá conter proposta sobre sua extinção ou transformação em comissão permanente, bem como sugestões para o aperfeiçoamento dos procedimentos de solução consensual.”

Art. 22. A Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022, passa a vigorar acrescida da seguinte estruturação em capítulos, seções e subseções:

- I – “CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES”, antecedendo o art. 1º;
- II – “CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL” e “Seção I Da Solicitação, Autuação e Transparência”, antecedendo o art. 2º;
- III – “Seção II Da Preparação e da Admissibilidade”, antecedendo o art. 4º-A;
- IV – “Seção III Da Comissão de Solução Consensual” e “Subseção I Da Designação e Composição”, antecedendo o art. 7º;
- V – “Subseção II Do Funcionamento, Prazos e Conclusão dos Trabalhos”, antecedendo o art. 7º-A;
- VI – “Seção IV Da Deliberação”, antecedendo o art. 8º;
- VII – “Seção V Da Formalização e do Monitoramento”, antecedendo o art. 12;
- VIII – “CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS”, antecedendo o art. 14.

Art. 23. Ficam revogados o § 1º do art. 6º, os §§ 5º e 6º do art. 7º e o parágrafo único do art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 91, de 2022.

Art. 24. As alterações promovidas por esta Instrução Normativa têm aplicação imediata aos processos em curso, respeitados os atos processuais já praticados sob a vigência do texto normativo anterior às alterações ora propostas.

§ 1º Não será exigido o cumprimento de novos requisitos para as fases processuais já iniciadas ou concluídas caso implique prejuízo ao andamento do processo ou ônus excessivo às partes.

§ 2º Para os fins do parágrafo anterior, consideram-se, entre outras, as seguintes situações:

I - os processos que já tiveram a admissibilidade deferida não serão reexaminados à luz dos novos requisitos do art. 3º;

II - os processos nos quais a Comissão de Solução Consensual já tenha sido constituída não serão submetidos à nova etapa de preparação de que trata o art. 4º-A;

III - as Comissões de Solução Consensual que já tiverem iniciado a fase de elaboração da proposta de solução não serão obrigadas à realização de painel ou consulta pública de que trata o § 5º do art. 7º-A.

Art. 25. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente